

Geschäftsf. Vorstandsmitglied

Städtetag Nordrhein-Westfalen

An die
Damen und Herren
Mitglieder des Ausschusses
für Umweltschutz und Raumordnung
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Haus des Landtags

4000 Düsseldorf

Köln-Marienburg, 14.11.1988/sr
Lindenallee 13 - 17
Postanschrift: 5000 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: NW 6/21-01, NW 6/21-02
Umdruck-Nr.: 35754

Telefon (02 21) 3 77 10 Durchwahl 37 71 - 2 77
Fernschreiber 8 882 617
Btx 0221 3771

Stadtparkasse Köln 3020 2154
BLZ 370 501 98

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umweltschutz und
Raumordnung des Landtags NW am 21.11.1988 zu

- Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Landesentwicklung
- Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes
- Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes und über die
Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der
Landesentwicklung

Schreiben des Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen
vom 21.10.1988

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben senden wir Ihnen unsere Stellungnahmen zu den
o.a. Gesetzentwürfen. Wir danken Ihnen für die Einladung, unsere
Auffassung bei der Anhörung am 21.11.1988 auch mündlich zu ver-
treten.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Ernst Pappermann
Prof. Dr. Ernst Pappermann

Anlagen



MMZ10/2307

Städtetag
Nordrhein-Westfalen

Köln-Marienburg, 10.11.1988/sr
Lindenallee 13 - 17
Postanschrift: 5000 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: NW 6/21-02
Umdruck-Nr.: B 5751

Telefon (02 21) 3 77 10 Durchwahl 37 71 - 2 77
Fernschreiber 8 882 617
Btx 0221 3771

Stadtparkasse Köln 3020 2154
BLZ 370 501 98

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung
des Gesetzes zur Landesentwicklung (Landesentwicklungs-
programm - LEPro -) - Landtags-Drucksache 10/3578

I.

Allgemeines:

Der Entwurf zur Novellierung des Landesentwicklungsprogramms macht das Planungssystem des Landes Nordrhein-Westfalen noch unbeweglicher und schwerfälliger als es bisher schon - im Vergleich zu anderen Bundesländern - ist.

Insbesondere mit der Veränderung des Begriffs des Siedlungsschwerpunktes von der landesplanerischen Bezeichnung bestimmter Gemeinden zu einem innergemeindlichen Gliederungselement, der praktisch vollständigen Sperre einer städtebaulich gerechtfertigten Außenentwicklung, der weiteren Untergliederung der Raumkategorien und der Ausdehnung und Verfeinerung der Aussagen für Sachbereiche fordert der Entwurf zu einem Eindringen der Ziele der Raumordnung und Landesplanung in die Ortsplanung und den Städtebau sowie in fachplanerische Entscheidungen, auch auf kommunaler Ebene, auf.

Auf der Grundlage des Entwurfs werden in Plänen der Landesplanung in immer stärkerem Ausmaß Festlegungen erfolgen. Dies wird zur Folge haben, daß auch geringfügige aus Landessicht sicher unbedeutende Veränderungen in der Bauleitplanung und der Fachplanung ein parallel verlaufendes Änderungsverfahren der landesplanerischen Plankategorien erfordern würden. Parallel verlaufende Planverfahren mit unterschiedlichen Zeithorizonten und selbst bei gutem Willen nicht sicherzustellender sachlicher Übereinstimmung sind wesentliche Ursache für die Schwerfälligkeit des Planungssystems in Nordrhein-Westfalen.

Die Ziele für Sachbereiche können dazu genutzt werden, daß eigentlich nur landesplanerisch, d.h. vom Blickpunkt der Flächeninanspruchnahme und von Nutzungskonflikten her zu beurteilende ortspanerische Sachverhalte auch fachpolitisch gewertet werden. Da die fachpolitischen Ziele nicht ohne interpretationsbedürftige

...

unbestimmte Rechtsbegriffe auskommen, wird es laufend Meinungsverschiedenheiten zwischen Bediensteten der Bezirksplanungsbehörden und den Städten und Gemeinden geben, die zunächst einmal zum Stillstand der beabsichtigten Planung führen müssen.

Das Land muß sich auch fragen lassen, ob es richtig ist, Fachpolitik über die Landesplanung in Gesetzesrang zu erheben, statt sie mit den Mitteln der Fachressorts in Anpassung an sich wandelnde Voraussetzungen und politische Vorstellungen auf der Grundlage des Ressortprinzips durchzusetzen.

Der Entwurf droht infolgedessen an verschiedenen Stellen die Grenzen der Landesplanung zu überschreiten, die, insbesondere mit dem Baugesetzbuch, in Anspruch genommene konkurrierende Gesetzgebung des Bundes zu verletzen und damit auch verfassungsrechtlich angreifbar zu werden.

Dem Entwurf liegt überdies ein falsches Bedarfsverständnis zugrunde. Während das Land bei seiner Wirtschaftsstrukturpolitik zu recht die Rolle der kleinen und mittleren Unternehmen betont, übersieht es, daß eine gute Landesentwicklung ausreichende Spielräume für Städte und Gemeinden erfordert, die in diesem Sinne wie kleine und mittlere Unternehmen der gebietskörperschaftlichen Gliederung des Landes zu betrachten sind. Die Landesplanung muß zur Angebotsplanung zurückfinden. Sie soll Nutzungsvorstellungen und Nutzungsangebote der Gemeinden nur dann und insoweit zurückweisen, als sie hinter anderen Nutzungsregelungen zwingend zurücktreten müssen oder übergeordnete Grundsätze der Landesentwicklung verletzen. Vom Versuch der "objektiven" Bedarfsbestimmungen für industriell-gewerbliche, wohnliche oder örtlich-infrastrukturelle Nutzungen muß Abstand genommen werden. Eine gedeihliche Entwicklung des Landes erfordert ein Angebot weit über den mutmaßlichen in Anspruch genommenen Umfang solcher Flächen hinaus, weil sonst die notwendige Beweglichkeit nicht mehr gegeben ist.

In einzelnen geben wir folgende Stellungnahme ab:

II.

Zu § 2:

Wir weisen darauf hin, daß die mit dem letzten Satz eingefügte Abwägungsregel "Vorrang einzuräumen" in der Praxis zu erheblichen Unsicherheiten führen kann. Es wäre sehr schwierig in jedem Einzelfall abzuschätzen, ob durch eine beabsichtigte Nutzung die natürlichen Lebensgrundlagen der Bevölkerung gefährdet sind. Hier liegt die Quelle langwieriger Auseinandersetzungen zwischen der Landesplanung auf der einen und der Bauleitplanung sowie der Fachplanung auf der anderen Seite. Wir behalten uns vor, hierzu noch einen Formulierungsvorschlag zu unterbreiten.

Zu § 6:

Wir schlagen vor, es bei der bisherigen Fassung zu belassen.

Begründung:

Die neue Fassung geht über die der Landesplanung gesetzten Grenzen (zusammenfassende, überörtliche, übergeordnete Planung) hinaus,

...

indem sie die Schwerpunktbildung innerhalb von Gemeinden zum Gegenstand der Landesplanung macht. So werden städtebauliche, nicht landesplanerische Grundsätze ausgesprochen. Diesen Durchgriff der Landesplanung auf den Städtebau lehnen wir mit Entschiedenheit ab. Die notwendigen Regelungen und Grundsätze enthält das Baugesetzbuch des Bundes. Dem Landesgesetzgeber ist es verwehrt, die im Bundesrecht formulierten Zielvorstellungen des Städtebaus zu ändern oder zu ergänzen. Damit verstößt diese Formulierung gegen das Bundesrecht. Sie wäre verfassungswidrig.

Zu § 7:

Die Neufassung könnte ein Schritt in die richtige Richtung sein, wenn mit den Worten "im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung" klargestellt werden soll, daß es sich hier lediglich um einen Grundsatz für die Verteilung zentralörtlicher Funktionen auf die Gemeinden handelt, nicht aber um eine Grundlage für Eingriffe in die innergemeindliche Siedlungsstruktur, und wenn die Handhabung dieses Grundsatzes nicht schematisch erfolgt. Dies sollte vom Landtag wenigstens in der Begründung klargestellt werden.

Zu § 13:

Wir regen an, das Wort "beschränken" durch "auszurichten" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten.

Zu § 16:

Wir empfehlen, die Sportbedürfnisse in diesen Grundsatz nicht aufzunehmen.

Begründung:

Während die Formulierung "in allen Teilen des Landes" insgesamt klarstellt, daß hier überörtliche und großräumige Zusammenhänge und Anlagen gemeint sind, würde die Einbeziehung des Sports zu dem Mißverständnis führen, daß hiermit auch der "Sportplatz an der Ecke" zum Gegenstand der Landesplanung, z.B. der Darstellung in Gebietsentwicklungsplänen, gemacht werden soll. Nicht Sportflächen oder gar Sportplätze, sondern allein "Freizeit- und Erholungsbedürfnisse" können Gegenstand großräumig angelegter landesplanerischer Aussagen sein. Die Ausfüllung muß der Bauleitplanung bzw. der Landschaftsplanung überlassen bleiben.

Zu § 17:

Wir regen an, den letzten Satz "In waldarmen Gebieten ist eine Erhöhung des Waldanteils anzustreben" zu streichen.

Begründung:

Materiell handelt es sich hier nicht um eine landesplanerische Aussage, sondern um eine Aussage auf dem Gebiet der Forstwirtschaft. Wenn eine zusätzliche Regelung überhaupt erforderlich ist, gehört sie in das Bundeswaldgesetz oder das Landesforstgesetz. Angesichts des schnellen Wandels agrarstruktureller und forstwirtschaftlicher Vorstellungen halten wir es für unzweckmäßig, Derartiges überhaupt durch Gesetz, schon gar nicht im Landesplanungsrecht, zu regeln.

Zu § 20:

Wir widersprechen dem Konzept einer flächendeckenden Einteilung des Landesgebietes, weil damit der gemeindlichen Planung und der städtebaulichen Entwicklung jedweder Spielraum - nach innen wie nach außen - genommen wird. Damit wird der Städtebau zum Gegenstand der Landesplanung gemacht. Es genügt, die allgemeinen Grundsätze als Maßstab der Beurteilung örtlicher Planungen aufzustellen, wie sie sich aus den folgenden Absätzen und Paragraphen ergeben.

Zu Abs. 4:

Bei verständiger Handhabung halten wir diesen Grundsatz für vertretbar. Wir machen indessen darauf aufmerksam, daß sowohl aus Gründen der Entwicklung der Flächenansprüche der ansässigen Bevölkerung als auch wegen des Zustroms neuer Bevölkerung (Aussiedler, Ausländer) ein steigender Siedlungsflächenbedarf entstehen wird, einschließlich des Bedarfs an Infrastruktureinrichtungen und für Arbeitsplätze.

Zu § 21:

Wir schlagen vor, in Absatz 3, Buchstabe a den letzten Halbsatz "insbesondere in Gebieten mit verbesserungsbedürftiger Wirtschaftsstruktur" zu streichen.

Begründung:

Da der hier angesprochene Grundsatz für alle Verdichtungsgebiete gilt, ist der Hinweis auf seine besondere Beachtung in Gebieten mit verbesserungsbedürftiger Wirtschaftsstruktur entbehrlich. Eine solche Aussage sollte eher im Abschnitt über die landesplanerischen Ziele für die gewerbliche Wirtschaft erfolgen.

Wir schlagen vor, in Absatz 3 Buchstabe d, zweiter Absatz, die Worte "Ausrichtung der Siedlungsstruktur in den Gemeinden auf Siedlungsschwerpunkte (§ 24 Abs. 1)" zu streichen.

Begründung:

Vergleiche unseren Vorschlag zu § 24.

Zu § 22:

In Absatz 1 sind die Worte "§§ 6 und 7" durch "§ 6" zu ersetzen.

Begründung:

Die Verweisung auf § 6 ist nur erträglich, wenn § 6 die von uns vorgeschlagene geltende Fassung erhält, damit klargestellt ist, daß es sich hier nicht um innergemeindliche Festlegungen handeln soll. Aus dem gleichen Grunde muß der Verweis auf § 7 entfallen.

In Absatz 1 ist Satz 2 zu streichen.

Begründung:

Die Formulierung ist mißverständlich und nicht weiterführend. Wenn hier ein Grundsatz für das Gemeindefinanzierungsgesetz ausgesprochen werden soll, sollte dies besser dort erfolgen. Sind Zweckzu-

weisungssysteme gemeint, empfiehlt sich eine Regelung bei diesen. Sollte der Einsatz eigener Mittel der Städte, Gemeinden und Kreise gemeint sein, wäre die gemeindliche Planung und Finanzhoheit berührt.

Absatz 3 ist zu streichen.

Begründung:

Die Einführung von Zwischenstufen würde eine unnötige, die kommunale Planung noch weiter bedrängende Komplizierung des Systems bedeuten. Wesentliche systematische Klärungen wären nicht zu erwarten.

Zu § 24:

Wir schlagen vor, Absatz 1 sowie Absatz 2, Satz 1 zu streichen.

Begründung:

Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 enthalten ausschließlich Grundsätze der städtebaulichen Planung. Entsprechend unserem Vorschlag können Siedlungsschwerpunkte nur als innergemeindliches und daher städtebauliches Strukturelement gesehen werden. Es gibt daher keinen Anlaß, hierzu Aussagen in dem Abschnitt über Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu treffen. Die Grundsätze der städtebaulichen Entwicklung sind im Bundesrecht (Baugesetzbuch) unter Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes festgelegt. Sie können durch Landesgesetz weder verändert noch ergänzt werden.

In Absatz 3 sind die Worte "Kerngebiete sowie" zu streichen.

Begründung:

Die Ausweisung von Kerngebieten ist allein nach den Grundsätzen der städtebaulichen Planung auf der Grundlage des Baugesetzbuches und der Baunutzungsverordnung von der Gemeinde zu beurteilen. Die Landesplanung darf sich nicht mit der Gliederung von Baugebieten auf der Grundlage der Baunutzungsverordnung beschäftigen. Im übrigen nehmen wir auf die Begründung unseres Vorschlages zu den Absätzen 1 und 2 Bezug.

Absatz 5 ist zu streichen.

Begründung:

Der hier behandelte kleinräumige Immissionsschutz zwischen verschiedenen Nutzungen ist ausschließlich Angelegenheit der städtebaulichen Planung. Wir verweisen im übrigen auf die Begründung unseres Vorschlages zu Absatz 1 und 2.

...

Absatz 7 ist zu streichen.

Begründung:

Auch hier handelt es sich um eine rein städtebauliche Aussage, die eher in ein Handbuch des Städtebaus gehört. Besonders erstaunlich ist die Regelung der Bürgerbeteiligung als landesplanerische Kategorie. Im übrigen verweisen wir auf die Begründung unseres Vorschlages zu den Absätzen 1 und 2.

Absatz 8 ist zu streichen.

Begründung:

Die alte Fassung erklärt sich aus dem Bemühen, den Denkmalschutz in einem Landesgesetz zu erfassen. Inzwischen ist der Denkmalschutz umfassend und ausschließlich im Denkmalgesetz des Landes geregelt. Eine zusätzliche Regelung im Landesplanungsgesetz ist weder rechtlich möglich noch zweckmäßig. Sie würde u.a. bedeuten, daß neben den Denkmalbehörden in dem ohnehin schon komplizierten Verfahren zwischen Landeskonservator, unterer, oberer und oberster Denkmalbehörde nun auch noch der Bezirksplanungsrat, die Bezirksplanungsbehörde und ggf. die Landesplanungsbehörde tätig werden könnten.

Zu § 25:

Wir schlagen vor, Absatz 1 Satz 1 zu streichen.

Begründung:

Die Formulierung "im Rahmen" läßt keinen raumordnerischen Bezug mehr erkennen und dürfte zu erheblichen Interpretationsschwierigkeiten führen. Gleiches gilt für die Begriffe "qualitativ", "arbeitsmarktorientiert" und "umweltverträglich".

Wir bitten dringend, Absatz 2 mit dem Ziel der Aufhebung zu überprüfen.

Begründung:

Hier könnte ein Widerspruch zu Artikel 92 f. des EG-Vertrages und damit eine Eingriffsgrundlage für die Beihilfekontrolle der EG gegeben sein: Die regionale Wirtschaftsförderung in einem Mitgliedsland darf nicht am "Landesdurchschnitt", d.h. dem Durchschnitt innerhalb einer Region des Landes, orientiert werden.

Wir schlagen vor, in Absatz 3 hinter dem Wort "Kommunikationstechniken" die Worte "in Gebieten mit überwiegend ländlicher Siedlungsstruktur" einzufügen.

Begründung:

Das Gesetz erwähnt den Begriff "Entwicklungsschwerpunkt" nur in § 9 als Gliederungselement in Gebieten mit überwiegend ländlicher Siedlungsstruktur. § 25 bezieht sich aber auf alle Gebietskategorien. Die vorgesehene Formulierung könnte zu dem Mißverständnis verleiten, daß gewerbliche Arbeitsplätze nur in Gebieten mit überwiegend ländlicher Siedlungsstruktur zu fördern seien. Alternativ könnten die Worte "vorrangig in Entwicklungsschwerpunkten" gestrichen werden, weil sich die schwerpunktmäßige Ausrichtung ohnehin aus anderen Bestimmungen des Gesetzes ergibt.

Zu § 26:

Absatz 3 Satz 1 ist zu streichen. Dieses Ziel läßt sich aus der Raumordnung nicht ableiten, sondern gehört in den Bereich der Energiepolitik. Die Forderung nach regionalen und örtlichen Energieversorgungskonzepten läßt sich indessen auch raumordnerisch begründen.

Zu § 27:

§ 27 macht in besonderem Maße deutlich, wie wenig sinnvoll eine gesetzliche Regelung der Fachpolitik im Bereich der Land- und Forstwirtschaft durch Landesplanungsrecht ist. Es kann nicht Sache der Landesplanung sein, einen "bäuerlich strukturierten Wirtschaftszweig" zu entwickeln oder Grundsätze der Forstwirtschaft auszusprechen. Dafür gibt es Fachpolitiken und Fachgesetze. Diese Gesetze enthalten auch umfassende Regelungen über die Zulässigkeit von Eingriffen in den Bestand von Wald und dabei vorzusehende Ausgleichsmaßnahmen. Ihre Duplizierung im Landesplanungsrecht führt lediglich zu Mißverständnissen und zu Parallelarbeit.

Zu § 28:

Obwohl den verkehrspolitischen Zielaussagen im Grundsatz zugestimmt werden kann, sind sie im Landesentwicklungsprogramm fehl am Platze.

Zu § 31:

Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Gegen die Sachaussage bestehen keine Einwendungen. Die fachpolitische Aussage ist aber aus der Raumordnung nicht abzuleiten, z.B. hinsichtlich sparsam und eigenverantwortlich wirtschaftender Krankenhäuser.

Zu § 32:

Die Absätze 2 und 3 sind zu streichen.

Begründung:

Es handelt sich um fachpolitische Aussagen auf dem Gebiet des Natur- und Landschaftsschutzes, des Bergrechts und Abgrabungsgesetzes. Die Fachgesetze enthalten alle erforderlichen Regelungen, zum Teil als Bundesrecht.

In Absatz 2 fällt auf, daß anstelle der sonst verwendeten Begriffe "Verdichtungsraum" und "ländlicher Raum" von "besiedeltem und unbesiedeltem Raum" gesprochen wird. Wenn unter "besiedeltem Raum" die tatsächlich mit baulichen Anlagen genutzte Fläche gemeint ist, wären die Ziele dort nicht oder nur sehr bedingt zu verwirklichen. Hinsichtlich des "besiedelten Raumes" würde es sich wiederum um Grundsätze des Städtebaus und einen Verstoß gegen die in Anspruch genommene konkurrierende Gesetzgebung des Bundes (Baugesetzbuch) handeln.

Zu § 33:

In Absatz 2 sind die Sätze 2 und 3 zu streichen.

Begründung:

Es handelt sich um fachplanerische Aussagen des Wasserrechts, die auch nur mit wasserrechtlichen Verfahren, nicht aber mit Plänen der Landesplanung umzusetzen sind.

Zu § 34:

Absatz 2 ist zu streichen.

Begründung:

Es handelt sich um eine fachplanerische Aussage des Abfallrechtes, die auch im Bundesrecht (Abfallgesetz) umfassend getroffen ist. Es besteht kein Raum für eine landesrechtliche Regelung. Eine Umsetzung mit den Mitteln des Landesplanungsrechtes wäre auch nicht möglich.

Zu § 36:

Wir begrüßen die Änderung des bisherigen § 35 und die Streichung des bisherigen § 36 und möchten anregen, daß sich der Landtag für eine Zusammenfassung der bisherigen Landesentwicklungspläne zu einem einzigen Landesentwicklungsplan ausspricht.

Pappermann

Prof. Dr. Ernst Pappermann

Geschäftsf. Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

MM 11.11.1988

Städtetag Nordrhein-Westfalen

Köln-Marienburg, 14.11.1988/sr
Lindenallee 13 - 17
Postanschrift: 5000 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: NW 6/21-01
Umdruck-Nr.: B 5753

Telefon (02 21) 3 77 10 Durchwahl 37 71 - 2 77
Fernschreiber 8 882 617
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln 3020 2154
BLZ 370 501 98

S t e l l u n g n a h m e

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesplanungs- gesetzes und über die Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der Landesentwicklung (Landtags-Drucksache 10/1107)

Wir sehen davon ab, zur Zweckmäßigkeit der Bildung eines Sachverständigenrates zur Begutachtung der Landesentwicklung im Grundsatz Stellung zu nehmen. Sollte der Landtag dem Vorschlag jedoch näher-treten wollen, bitten wir, folgendes zu berücksichtigen:

1. Das Anhörungsrecht (Artikel 2, § 5) sollte nicht nur auf die fachlich zuständigen Landesminister, sondern auch auf die Verbände der Städte, Gemeinden und Kreise bezogen werden, weil die kommunalen Gebietskörperschaften von gesetzlichen Regelungen und sonstigen Entscheidungen zur Landesentwicklung wesentlich betroffen sind und von ihnen andererseits auch ein wichtiger Beitrag zur Landesentwicklung erwartet wird.
2. Das Vorschlagsrecht für Mitglieder des Sachverständigenrates (Artikel 2, § 7) sollte auf die kommunalen Spitzenverbände erweitert werden.

Im Ganzen bitten wir darum, bei der Beratung dieses Entwurfs nicht außer acht zu lassen, daß die Landesplanung nach näherer Bestimmung des Landesplanungsgesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung ist (§ 1 LPLG).

Pappermann

Prof. Dr. Ernst Pappermann
Geschäftsf. Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

MM 210/2307

11
Städtetag
Nordrhein-Westfalen

Köln-Marienburg, 14.11.1988/sr
Lindenallee 13 - 17
Postanschrift: 5000 Köln 51, Postfach 51 06 20

Aktenzeichen: NW 6/21-01
Umdruck-Nr.: B 5752

Telefon (02 21) 3 77 10 Durchwahl 37 71 - 2 77
Fernschreiber 8 882 617
Btx 0221 3771

Stadtsparkasse Köln 3020 2154
BLZ 370 501 98

S t e l l u n g n a h m e
zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des
Landesplanungsgesetzes (Landtags-Drucksache 10/2734)

Mit dem Landesentwicklungsprogramm, den Landesentwicklungsplänen, den Gebietsentwicklungsplänen und den Braunkohlenplänen hat sich Nordrhein-Westfalen ein im Vergleich zu anderen Bundesländern außerordentlich präzises und geschlossenes Planungssystem geschaffen. Wir haben deshalb schon im Dezember 1987 und im März 1988, entsprechend den Beschlüssen unseres Landesvorstands vom 10.12.1987 und 29.02.1988, Landtag und Landesregierung gebeten, die Novellierung des Landesplanungsgesetzes eher zur Entfeinerung zu nutzen, als noch weitere zusätzliche Planungsinstrumente einzuführen. Das Land gerät zunehmend in die Gefahr, mit diesem System über die Notwendigkeiten der Landesplanung hinaus in kommunale Planungen einzugreifen. Mit unserer folgenden Stellungnahme zu den Änderungsvorschlägen im einzelnen wollen wir dies deutlich machen.

Zu Nr. 1 (§ 6):

Zu a):

Wir schlagen vor, Absatz 1 Satz 2 des Entwurfs wie folgt zu ergänzen: "... aus den im Regierungsbezirk tätigen nach § 29 Bundesnaturschutzgesetz anerkannten Naturschutzverbänden ...".

Begründung: Es erscheint wichtig, auch im Gesetzestext zu verdeutlichen, daß es sich um Naturschutzverbände handeln muß, die nach den gesetzlichen Bestimmungen anerkannt sind.

...

Zu Nr. 3 (§ 13):

Zu c):

Wir schlagen vor, Absatz 3 Satz 1 wie folgt zu formulieren:
"Landesentwicklungspläne bestehen aus textlichen oder zeichnerischen Darstellungen oder einer Verbindung von textlichen und zeichnerischen Darstellungen."

Begründung: Wir unterstützen die sich aus der Begründung ergebende Zielsetzung, geben aber zu bedenken, daß die Formulierung "richtet sich nach dem Zielinhalt" zu rechtlichen Zweifeln und Auseinandersetzungen führen könnte. Wir regen deshalb Klarstellung an.

Zu d):

Wir schlagen vor, d) zu streichen.

Begründung: Es sollte bei der Bekanntmachung im Ministerialblatt verbleiben, damit das Mißverständnis vermieden wird, es handele sich um Rechtsnormen.

Zu Nr. 4 (§ 13 a):

Zu Absatz 1:

Wir sehen keine Notwendigkeit für die gesetzliche Regelung eines "raumordnerischen Leitbildes". Die Landesregierung ist in der Lage, im Rahmen des geltenden Rechts und unter Beachtung des Ressortprinzips Vorgaben für landesplanerische und fachplanerische Verfahren zu geben und diese auch in den jeweiligen Verfahren durchzusetzen. Sie würde sich durch eine gesetzliche Regelung originärer landespolitischer Gestaltungsmöglichkeiten ohne Not Fesseln anlegen. Gerade die Vorgänge in den Montanrevieren haben gezeigt, daß schnelles Handeln oft geboten ist. Dies würde durch die Formalitäten des vorgesehenen Verfahrens eher behindert.

Zu Absatz 2:

Sollte der Landtag dem Vorschlag der Landesregierung zu Absatz 1 folgen, so ist die in Absatz 2 vorgesehene Beteiligungsregelung unbedingt erforderlich. Wir weisen aber auf unsere vorstehenden Bedenken hinsichtlich der dadurch bewirkten Schwerfälligkeit des Verfahrens hin.

Zu Absatz 3:

Die rechtliche Qualität des "raumordnerischen Leitbildes" verbleibt auch nach der Formulierung des Absatz 3 in einer Grauzone. Offenbar soll es lediglich Abwägungsmaterial darstellen. Wenn die Landesregierung aber ein so aufwendiges Verfahren wählen muß, dann wäre zu erwägen, dem "raumordnerischen Leitbild" auch den Charakter eines

...

"Ziels der Raumordnung und Landesplanung" beizulegen und es inhaltlich auf landesplanerisch mögliche Zielaussagen zu beschränken. Anderenfalls würde ein von Politik und Verwaltung kaum noch unterscheidbares System

- "einfacher", im Rahmen des Ressortprinzips zu vollziehender Kabinettsbeschlüsse,
 - "raumordnerischer Leitbilder" als Abwägungsmaterial und förmlicher Ziele der Raumordnung und Landesplanung, diese wiederum entfaltet in
 - ° Landesentwicklungsprogramm,
 - ° Landesentwicklungsplänen,
 - ° Gebietsentwicklungsplänen und Braunkohlenplänen
- geschaffen. In dieses komplizierte System müßte sich ggf. noch die Umsetzung des bundesrechtlich vorzuziehenden "Raumordnungsverfahrens" einfügen.

Schon jetzt lassen sich Landesentwicklungspläne de facto nur durch Zusammenschreiben der Gebietsentwicklungspläne herstellen (siehe Landesentwicklungsplan III). Das neue System würde die planokratische Tendenz, mit immer neuen Planinstrumenten letzten Endes immer dasselbe auszusagen, noch verstärken. Die gegenseitige Vernetzung der Instrumente würde dabei aber zur vollständigen Lähmung der - richtig verstanden durchaus notwendigen - Landesplanung führen.

Zu Nr. 7 (§ 16):

Wir schlagen vor, b) zu streichen.

Begründung: Es sollte bei der Bekanntmachung der Genehmigung im Ministerialblatt verbleiben, um dem Mißverständnis vorzubeugen, daß es sich um ein materielles Gesetz handele.

Zu Nr. 8 (§ 20):

Wir vertreten die Auffassung, daß das in § 20 geregelte Verfahren ein nicht förmliches, im wesentlichen der Information und Meinungsbildung dienendes Vorverfahren darstellt. Rechtsverbindlich ist schließlich allein das bundesrechtlich geregelte Anzeige- bzw. Genehmigungsverfahren für den beschlossenen Bauleitplan.

Zu d):

Wir bitten, es bei der geltenden Fassung des Absatz 7 zu belassen.

Begründung: Das Verhältnis zwischen vorbereitender und verbindlicher Bauleitplanung (Flächennutzungsplan und Bebauungspläne) ist bundesrechtlich abschließend geregelt. Danach ist ein Bebauungsplan grundsätzlich auch dann aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, wenn zwischen den Zielen der Raumordnung und Landesplanung und

dem Flächennutzungsplan keine vollständige Übereinstimmung mehr besteht. Dies ist ein Gebot der Planungs- und Rechtsklarheit. Die Regelung trägt dem Umstand Rechnung, daß eine vollständige Übereinstimmung zwischen Zielen der Raumordnung und Landesplanung und der Bauleitplanung zumeist nur für die "planerische Sekunde" der Genehmigung des Flächennutzungsplans besteht. So entsteht z.B. automatisch mit der Verabschiedung des Änderungsgesetzes zum Landesentwicklungsplan eine Nicht-Übereinstimmung zwischen dem Landesentwicklungsprogramm und sämtlichen Flächennutzungsplänen im Lande, weil der neue Inhalt des Landesentwicklungsprogramms - es handelt sich um Ziele der Raumordnung und Landesplanung - naturgemäß noch nicht in die Flächennutzungspläne eingegangen sein kann.

Die Lebenswirklichkeit steht einem stets über alle Ebenen geschlossenen Planungssystem entgegen. Diese Geschlossenheit sollte daher auch nicht im Ansatz einem Gesetz unterstellt werden. Gerade in einem auf Strukturwandel angewiesenen und hochverdichteten Land wie Nordrhein- Westfalen ist die nicht vollständige Übereinstimmung der Normalfall, nicht ein "Unfall". Das Landesplanungsrecht trägt diesem Lebenssachverhalt auch durch die Regelungen über das Planungsgebot Rechnung, mit dem schwere Fehlentwicklungen verhindert werden können, aber andererseits eine so hohe Hürde gesetzt ist (Beschluß der Landesregierung und Entschädigungspflicht), daß davon nicht bei unbedeutenden Diskrepanzen Gebrauch gemacht wird. Dieses ausgewogene System würde durch die Regelung des Absatz 7 aufgehoben. Ein ständiges Gezerre zwischen der Bürokratie des Regierungspräsidenten und der Gemeinde wäre die Folge.

Ganz besonders bemerkenswert ist, daß für die Erklärung "nicht angepaßt!" der Regierungspräsident ohne Mitwirkung des Bezirksplanungsrates zuständig sein soll und daß keinerlei einschränkende Kriterien gesetzt werden, obwohl es sich oft um Beurteilungs- und Einschätzungsfragen handeln dürfte. Über diesen Weg wird die Bauleitplanung weitgehend bei den Regierungspräsidenten "abgeliefert". Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht erst am 09.12.1987 festgestellt:

"Mit der Zuweisung der Bauleitplanung an die Gemeinden als eigene Angelegenheit stärkt das Bundesbaurecht die Sachnähe der örtlichen Ebene und sichert die Planentscheidungen gegen Eingriffe einer ortsfernen Fachaufsicht ab. Damit wird zugleich gewährleistet, daß neben der Initiative auch die Verantwortung für die Bauleitpläne eindeutig im örtlichen Bereich, nämlich bei der Gemeinde und ihrem von den Gemeindebürgern gewählten Organ liegt" (Beschluß vom 09.12.1987 - 2 BvL 16/84 - in Sachen Zuständigkeitsregelung für den Flächennutzungsplan im Saarland).

...

Diese hier enthaltene Einschätzung des Ranges der Bauleitplanung durch das höchste Gericht sollte auch bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Landesplanung und Bauleitplanung in Nordrhein- Westfalen Beachtung finden.

Zu Nr. 10 bis 26:

Zum Braunkohlenteil des Gesetzentwurfes haben wir bereits gemäß Beschluß unseres Landesvorstandes vom 29.02.1988 festgestellt: "Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt den in Nordrhein-Westfalen mit der Braunkohlenplanung gewählten Ansatz. Die vorgesehene Novellierung verlagert allerdings das Schwergewicht der Planungsentcheidung vom Braunkohlenausschuß auf das Ministerium, weil das Ministerium den gesamten Planungsvorgang noch einmal nachvollziehen soll. Dies verändert den Inhalt der Braunkohlenplanung und stellt das bewährte Zusammenwirken von Bürgern, Gemeinden und Bergbautreibenden in Frage. Überdies verläßt die jetzt vorgesehene Weiterentwicklung des Braunkohlenverfahrens den Boden der Landesplanung. Es stellt sich als ergrehtliche Fachplanung dar. Dies würde eine entsprechende Öffnungsklausel im Bundesberggesetz erfordern, die diese das bergrechtliche Verfahren ergänzende Planung ausdrücklich zuläßt." Der Bundesgesetzgeber ist gerade dabei, diese Öffnung jetzt vorzunehmen. In dem im Gesetzgebungsverfahren befindlichen Entwurf zur Änderung des Bundesberggesetzes - §§ 52 Abs. 2 a und 2 b - wird das Braunkohleplanungsverfahren nunmehr ausdrücklich vom Bundesrecht anerkannt. Entsprechend hat der Bundesrat eine Ergänzung in § 3 Nr. 7 des Gesetzes zur Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschlagen. Die Bundesregierung berät derzeit über ihre Gegenäußerung.

Wenn es zu den vorgeschlagenen Änderungen im Bundesrecht kommt, wäre klargestellt, daß es sich bei dem Braunkohleteil des Landesplanungsgesetzes um ein Fachplanungsverfahren des Bergrechtes handelt. Es müssen dann aber auch die sich aus dem UVP ergebenden Änderungen für die Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen werden.

Wir möchten daher dringend bitten, diese Folgerungen schon jetzt während des laufenden Gesetzgebungsverfahrens zu ziehen.

Zu Nr. 10 (§ 25):

Wir schlagen vor, in Absatz 2, vorletzte Zeile, das Wort "der" durch das Wort "die" zu ersetzen.

Begründung: Als Beteiligte kann das Land als unterste Ebene stets nur die Gemeinde ansprechen. Dies gilt für kreisangehörige Gemeinden und kreisfreie Städte gleichermaßen. Deswegen müssen die Städte Mönchengladbach und Köln als Gebietskörperschaft zum Braunkohlengebiet gehören. Dies bedeutet nicht, daß für alle Teile dieser Städte auch Braunkohlenpläne aufzustellen wären, wie dies auch für die kreisangehörigen Gemeinden nicht der Fall ist.

...

MMZ 10 / 2307

Zu Nr. 11 (§ 26):

Zu f):

Wir schlagen vor, den letzten Halbsatz "wenn Beratungsgegenstände im Zusammenhang mit den Aufgaben und Tätigkeiten der jeweiligen Gebietskörperschaft stehen" zu streichen.

Begründung: Es entspricht dem auf Gesamtverantwortung für den Raum beruhenden landesplanerischen Prinzip, daß stimmberechtigte wie beratende Mitglieder unabhängig davon teilnahmeberechtigt sind, ob die Gebietskörperschaft, aus der sie kommen, vom Beratungsgegenstand berührt ist. Der Gedanke der Regionalen Bank beruht gerade darauf, Nichtbetroffene an der Entscheidung zu beteiligen. Dies sollte auch für die Beratung gelten.

Zu Nr. 12 (§ 26 a):

Wir schlagen vor, in Absatz 1 die Worte "nach der Einwohnerzahl der ganz oder zum Teil im Braunkohlenplangebiet liegenden Stadtteile" zu ersetzen durch die Worte "nach ihrer Einwohnerzahl".

Begründung: Einerseits ist das "passive" Wahlrecht für die Kommunale Bank bei kreisangehörigen wie bei kreisfreien Gemeinden allein von der Zugehörigkeit zur Vertretungskörperschaft, nicht aber von dem Wohnsitz oder Wahlbezirk im Braunkohlengebiet abhängig. Andererseits wird bei der Ermittlung der Einwohnerzahlen bei kreisangehörigen Gemeinden stets das gesamte Gemeindegebiet zugrunde gelegt, bei kreisfreien indessen nur die "im Braunkohlengebiet liegenden Stadtteile". Die Regelung scheint daher allein eine Verkürzung der zahlenmäßigen Mitwirkungsrechte der Stadt Köln zum Gegenstand zu haben.

Zu Nr. 14 (§ 26 c):

Wir weisen darauf hin, daß die stimmberechtigte Mitgliedschaft des Bergbautreibenden nur schwer mit dem Grundsatz zu vereinbaren ist, daß Betroffene wegen des bestehenden Interessenkonflikts an Entscheidungen nicht teilhaben dürfen. Wenn dieser Grundsatz im Verhältnis des Ausschusses einer kommunalen Vertretungskörperschaft zur Vertretungskörperschaft gilt, so müßte er auch im Verhältnis zwischen Unterausschuß und Braunkohlensauschuß gelten. Unter diesem Gesichtspunkt erscheint die stimmberechtigte Beteiligung des Landwirtschaftsvertreters und des Gewerkschaftsvertreters, wenn er dem Betrieb des Bergbautreibenden angehört, ebenfalls bedenklich.

Zu Nr. 17 (§ 28 b):

Wir bitten in Absatz 2 Satz 3 die Worte "oder bei der Bezirksplanungsbehörde Köln" zu streichen und Satz 4 wie folgt zu fassen: "Die Gemeinden werten die bei ihnen vorgebrachten Bedenken und Anregungen bei ihrer Stellungnahme aus." Die weiteren Sätze sollten gestrichen werden.

Begründung: Es ist Aufgabe der örtlichen Volksvertretung, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft gegenüber der Landesplanung zu vertreten. Dazu muß die Gemeinde die vorgebrachten Anregungen und Bedenken der Bürger kennen. Sie sollte in die Lage versetzt werden, ihre Stellungnahme unter Auswertung und Berücksichtigung dieses Materials abzugeben. In Nordrhein-Westfalen ergibt sich diese Verpflichtung im übrigen bereits aus § 6 b der Gemeindeordnung und hätte einer besonderen Regelung nicht bedurft.

Zu Nr. 18 (§ 28 c):

Für Absatz 3 Satz 1 schlagen wir folgende Fassung vor: "... oder welche abweichenden Meinungen von den Beteiligten und aus der Mitte des Braunkohlenausschusses vorgebracht worden sind."

Begründung: Anpassung an die Regelung des § 15 Abs. 3 für die Gebietsentwicklungspläne. Die von der Landesregierung vorgeschlagene Regelung würde das Schwergewicht der Genehmigungsentscheidung noch weiter vom Braunkohlenausschuß auf die Landesplanungsbehörde verlagern und damit den Charakter dieses Verfahrens als Fachplanung betonen.

Zu Nr. 26 (§ 37):

Wir weisen darauf hin, daß die in der Begründung erwähnte Festlegung von Bedarfsermittlungsmethoden durch Rechtsverordnung weder von der vorgeschlagenen Gesetzesfassung gedeckt ist, noch in Form einer Rechtsnorm geregelt werden sollte. Wir wenden und eindringlich gegen Versuche, über diesen Weg ohne gesetzliche Grundlage die örtliche Planungshoheit tatsächlich einzuschränken.

Regelung des Raumordnungsverfahrens im Landesplanungsgesetz

Im Hinblick auf das parallel laufende bundesrechtliche Gesetzgebungsverfahren zum Raumordnungsgesetz und die dort vorgesehene Einführung eines Raumordnungsverfahrens bitten wir für den Fall, daß diese Regelung Bundesrecht wird, folgende Lösung vorzusehen:

1. Für das Raumordnungsverfahren ist der Bezirksplanungsrat zuständig.
2. Das Raumordnungsverfahren wird durchgeführt als Verfahren zur Prüfung, ob eine Änderung des Gebietsentwicklungsplans erforderlich ist. Stellt der Bezirksplanungsrat dies fest, so geht das Verfahren in ein Änderungsverfahren zum Gebietsentwicklungsplan über.

...

Eine Bürgerbeteiligung findet allenfalls in der Form statt, daß die Gemeinde die Bürger unterrichtet oder beteiligt und das Ergebnis bei ihrer Stellungnahme im Verfahren verwertet. Eine unmittelbare Bürgerbeteiligung durch die Landesplanung findet nicht statt.

Begründung: Das landesplanerische System Nordrhein-Westfalens unterscheidet sich durch seine Engmaschigkeit und Verwobenheit von der Landesplanung in allen anderen Bundesländern. Dieses System verträgt nicht die Einführung eines weiteren vom übrigen Planungssystem abgesetzten Planungsverfahrens. Die Umsetzung des Rahmenrechts des Bundes sollte daher soweit wie möglich innerhalb des in Nordrhein-Westfalen bestehenden Planungssystems erfolgen. Die im Zusammenhang mit dem Raumordnungsverfahren diskutierte unmittelbare Öffentlichkeitsbeteiligung durch Stellen der Landesplanung wäre mit dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Inhalt von Raumordnung und Landesplanung nicht vereinbar, weil Beteiligte der Landesplanung nur Gebietskörperschaften und Planungsträger (Träger öffentlicher Belange) sein können. Eine unmittelbare Bürgerbeteiligung würde die verfassungsmäßig geschützte Selbstverwaltung der Gemeinden verkürzen, weil es Aufgabe der örtlichen Volksvertretung ist, den Willen der örtlichen Gemeinschaft zu einer überörtlichen oder landesplanerischen Planung verbindlich festzulegen.

Pappermann

Prof. Dr. Ernst Pappermann

Geschäftsf. Vorstandsmitglied
des Städtetages Nordrhein-Westfalen