

Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen  
des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)



## TELEFAX

Datum  
Dortmund, 20.01.05

Seiten einschl. Deckblatt: 6

Bei fehlerhafter oder unvollständiger Übertragung bitte anrufen: +49 (0)231 9051-103

Herrn Vorsitzenden  
Klaus Strehl, MdL  
Herrn Thomas Wilhelm  
Landtag NRW  
Ausschuss für Umweltschutz  
und Raumordnung  
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

Fax-Nr. 0211 8843002



Von Angelika Pulina

Durchwahl +49 (0)231 9051-103 E-Mail Angelika.Pulina@ils.nrw.de

### Anhörung zum Landesplanungsgesetz

Sehr geehrte Herr Strehl,  
sehr geehrter Herr Wilhelm,

vorab faxe ich Ihnen die Anhörung zum Landesplanungsgesetz am 24.01.2005, von Herrn Prof. Dr. Rainer Danielzyk, zu Ihrer Verfügung. Das Original erhalten Sie in den nächsten Tagen per Post.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Angelika Pulina  
Vorzimmer des Direktors des ILS NRW

Für den Schriftverkehr: Postfach 10 17 64, 44017 Dortmund, DEUTSCHLAND

Deutsche Straße 5  
44339 Dortmund  
DEUTSCHLAND

Telefon +49 (0)231 9051-0  
Telefax +49 (0)231 9051-155

Ruhrallee 1-3  
44139 Dortmund  
DEUTSCHLAND

Telefon +49 (0)180 3 100110 (9 Ct./Min.)  
Telefax +49 (0)231 2868-302

Theaterplatz 14  
52062 Aachen  
DEUTSCHLAND

Telefon +49 (0)241 455-01  
Telefax +49 (0)241 455-221

E-Mail poststelle@ils.nrw.de • Internet www.ils.nrw.de

Sie erreichen uns mit öffentl. Verkehrsmitteln ab Dortmund Hbf. mit der U49 Richtung Brechten/Brambauer (7. Haltestelle: Zeche Minister Stein)



Institut für Landes- und  
Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen  
des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW)



## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung**

### **Neufassung des Landesplanungsgesetz (Landtag NRW Drs. 13/6101)**

#### **Allgemeine Bemerkungen**

Der vorliegende Gesetzentwurf ist aus verschiedenen Gründen grundsätzlich zu begrüßen:

NRW würde damit ein Landesplanungsgesetz erhalten, das inhaltlich und terminologisch dem Rahmenrecht des Bundes entspricht. So kann nunmehr auch in NRW von „Regionalplanung“ (statt „Gebietsentwicklungsplanung“) gesprochen und auf grundlegende Gebietskategorien (Vorgang-, Vorbehalts-, Eignungsgebiete; § 13 (5)) Bezug genommen werden.

Des Weiteren ist hervorzuheben, dass durch den Gesetzentwurf die immer wichtiger werdende Handlungsebene „Region“ und deren Profilierungsmöglichkeiten im Hinblick auf den interregionalen Wettbewerb sowie die interkommunale Verantwortung für die Regionalplanung gestärkt werden. Strategische Konzepte in dieser Hinsicht sollten von der Landesregierung unterstützt werden.

Außerdem sind all diejenigen Regelungen zu begrüßen, die den integrativen, überfachlichen Charakter der Raumordnung stärken. Denn zunehmend entsteht - nicht zuletzt durch fachplanerische und fachgesetzliche Entwicklungen aus dem EU-Kontext heraus - die Gefahr, dass der raumplanerische Abwägungsprozess durch fachliche Vorab-Festlegungen stark beschränkt wird, was der Intention der Raumordnung grundsätzlich widerspricht.

Hinzuweisen ist hier auch darauf, dass im Hinblick auf Raumentwicklung und Raumplanung diverse Spannungsfelder bestehen, so etwa zwischen Deregulierungsbestrebungen und zunehmender Regulierung (etwas aus dem

europäischen Kontext heraus) oder zwischen der Notwendigkeit sorgfältiger Abwägung zur Schaffung von Rechtssicherheit und der ebenfalls geforderten Schnelligkeit und Flexibilität planerischen Handelns. Bei der Bewältigung dieser Spannungsfelder kommt insbesondere informellen Instrumenten eine zunehmende Bedeutung hinzu. Diese entziehen sich allerdings einer gesetzlichen Regelung und können deshalb auch nicht Gegenstand des Landesplanungsgesetzes sein.

Zu einzelnen Regelungsvorschlägen des Gesetzentwurfes wird wie folgt Stellung genommen:

### **Zu § 1 Aufgabe und Leitvorstellung**

Neben der Übernahme der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung wird zurecht die Notwendigkeit der „Schaffung von Standortvoraussetzungen für eine dynamische wirtschaftliche Entwicklung“ und „einer flächensparenden Raumentwicklung“ betont. Insbesondere der letzte Punkt ist für ein dicht besiedeltes Land wie NRW von größter Bedeutung. Die Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungszwecke ist nach wie vor besorgniserregend und konnte mit den bisherigen Instrumenten aller Ebenen der räumlichen Planung noch nicht wirklich erfolgreich begrenzt werden. Hier würde es in Zukunft zunehmend darauf ankommen, auch andere, stärker finanziell und ökonomisch orientierte Instrumente zur Geltung zu bringen.

### **Zu § 13 Inhalt der Raumordnungspläne**

§ 13 (3) benennt ein breites Spektrum von möglichen Fachbeiträgen, die bei der Erarbeitung der Raumordnungspläne zu berücksichtigen sind. Es wäre zu erwägen, ob neben den genannten Themen auch – vor dem Hintergrund von § 2 (2) Nr. 13 ROG – zu „Schutz und Entwicklung von Kulturlandschaften“ ein Fachbeitrag auf der Ebene der Regionalplanung erarbeitet werden sollte. In der raumwissenschaftlichen Diskussion gewinnt die Thematik gegenwärtig erhebliche Bedeutung, da durch die Industrialisierung der Landwirtschaft, Suburbanisierungsprozesse usw. die Vielfalt der Kulturlandschaften in Mitteleuropa zu verschwinden droht. Zugleich gewinnt allerdings die Qualität der Kulturlandschaften auch aus ökonomischer Perspektive erheblich an Bedeutung (z. B. für den Tourismus, als „weicher“ Standortfaktor für Ansiedlungen hochwertiger Dienstleistungsunternehmen usw.).

### **Zu § 14 Erarbeitung der Raumordnungspläne**

§ 14 (3) realisiert die in § 7 (6) ROG eröffnete Möglichkeit zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung von Raumordnungsplänen. Aus verschiedenen Gründen, insbesondere der Verfahrenssicherheit, ist das geboten. Die hier gewählte Formulierung benennt rechtliche Mindeststandards, über die – im Interesse eines „Planungsmarketings“ - in der Verfahrenspraxis durchaus hinaus gegangen werden könnte.

§ 14 (7) schafft eine gesetzliche Verankerung der sog. Raumb Beobachtung. Das ist ausgesprochen positiv zu werten, da es gerade bei einer Rücknahme der planerischen Regelungsdichte darauf ankommt, über die faktischen Veränderungen der Raumstrukturen gut informiert zu sein, um ggf. auch Planungsbedarf erkennen zu können. Unklar bleibt allerdings, ob und wie die Raumb Beobachtung der Bezirksplanungsbehörden landesweit koordiniert wird. Hier sind, ggf. auch unterhalb der Gesetzesebene, Regelungen geboten, die sicherstellen, dass ein landesweiter Überblick über die raumstrukturelle Entwicklung möglich ist.

Ergänzend ist hier anzumerken, dass Monitoring und Controlling auf der Basis allgemein (bzw. der Regionalplanung) zugänglicher Daten möglich sind. Für weitergehende Ansätze ist allerdings eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen notwendig. Angesichts der aktuellen Situation ist zu befürchten, dass eine gesetzliche Erzwingung der Mitarbeit der Kommunen beim Monitoring und Controlling große Widerstände und Reibungsverluste erzeugen würde. Ein kooperativer Ansatz dürfte vielversprechender sein und sollte ggf. auch mit positiven und negativen Anreizen verknüpft werden.

### **Zu § 16 Landesentwicklungsprogramm**

Die Erarbeitung eines Landesentwicklungsprogramms ist entbehrlich und passt nicht zur bundesweit üblichen Systematik der Raumordnungspläne (Landesentwicklungsplan, Regionalplan). Der Verzicht auf ein Landesentwicklungsprogramm würde eine relativ problemlose „Verschlankung“ des Raumplanungssystems bedeuten. Gerade vor dem Hintergrund aktueller rechtswissenschaftlicher Debatten zur Qualität von Zielen der Raumordnung ist die Abgrenzung von „allgemeinen Zielen der Raumordnung“ im Landesentwicklungsprogramm und „Zielen der Raumordnung“ im Landesentwicklungsplan in der Praxis kaum zu leisten.

Die (wünschenswerte) Befassung des Landtages mit den grundsätzlichen Anliegen der Landesplanung bleibt dadurch gewährleistet, dass der Landesentwicklungsplan „im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtages“ aufzustellen ist (§ 18 (1)).

### **Zu §§ 25, 26 Regionaler Flächennutzungsplan**

Die nunmehr auch für NRW eröffnete Möglichkeit, einen Regionalen Flächennutzungsplan im Sinne von § 9 (6) ROG zu erarbeiten, ist sehr zu begrüßen. Gerade angesichts der Regelungsdichte und Feinkörnigkeit vieler bislang schon in NRW aufgestellter Gebietsentwicklungspläne ist die inhaltliche Verknüpfung mit der Flächennutzungsplanung gut möglich. Dabei sollte keine Illusion darüber bestehen, dass die erstmalige Aufstellung eines Regionalen Flächennutzungsplanes einen erheblichen Aufwand erfordert, langfristig wird aber gerade für die vielen verstädterten Teilräume des Landes die Möglichkeit zu einer „Verschlankung“ des Planungssystems geboten, ohne dass Planungsanspruch und Planungsqualität eingeschränkt werden müssen. Von der eröffneten Möglichkeit wird bereits jetzt im Kernraum des Ruhgebiets sehr aktiv Gebrauch gemacht.

Als problematisch könnte sich allerdings die Festlegung erweisen, dass der Kooperationswille von „mindestens drei benachbarten Gemeinden“ für regionale Flächennutzungsplanung ausreichen soll. Während drei benachbarte Großstädte zweifelsohne einen sinnvollen Planungsraum darstellen und die entsprechenden Planungskapazitäten aufweisen, ist das nicht bei jedem Zusammenschluss von drei benachbarten Gemeinden in ländlichen Räumen gegeben. Hier muss verhindert werden, dass die Mindestgröße eines Teilraumes für sinnvolle regionalplanerische Aussagen unterschritten und Planungsregionen partikularisiert werden.

Diese Bemerkungen gelten vor allem vor dem Hintergrund, dass die bisherige räumliche Beschränkung der regionalen Flächennutzungsplanung auf Gemeinden und Nachbargemeinden des Regionalverbandes Ruhr (§ 26 (2)) (sinnvollerweise!) durch die „Experimentierkausel“ (§ 35) aufgehoben wird.

### **Zu § 35 Experimentierklausel**

Die Einführung einer „Experimentierklausel“ ist unbedingt zu begrüßen, da gerade auf der Ebene der Regionalplanung angesichts einer bundesweit gegenwärtig sehr planungskritischen Diskussion Möglichkeiten zur sinnvollen Weiterentwicklung eröffnet werden müssen. Nur dadurch dürften langfristig Existenz und Akzeptanz der überörtlichen Planung in der Bundesrepublik Deutschland und in NRW gewährleistet werden. Inwieweit neue Instrumentarien sinnvoll sind, ob sie zur Verbesserung der Planungsqualität und Rechtssicherheit und zugleich auch zur Minderung des Planungsaufwandes beitragen, kann letztlich nur an konkreten Beispielen in der Praxis erprobt werden.

Durch die Regelungen in § 35 (2) bleiben zudem der Einfluss des Landtages und der fachlich zuständigen Landesministerien gewahrt. Ob ein „Erfahrungszeitraum von vier Jahren“ für die Überprüfung der Auswirkungen neuer Instrumentarien im Rahmen der Experimentierklausel ausreicht (§35 (3)), ist indessen keinesfalls sicher.

gez. Prof. Dr. Rainer Danielzyk