



Beschluss Nr. STA 07/04/11 vom 29.08.2011

Stellungnahme

der Regionalen Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (RPG) zum

Entwurf des Thüringer Landesplanungsgesetzes (ThürLPIG)

Mit Schreiben vom 19.7.2011 hat das Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr (TMBLV) der RPG die Gelegenheit eingeräumt, zum beigefügten Entwurf des Thüringer Landesplanungsgesetzes (ThürLPIG-E) Stellung zu nehmen. Nach der Verlagerung der Raumordnung auf Bundesebene von der Rahmen- hin zur konkurrierenden Gesetzgebung durch die erste Stufe der Föderalismusreform hat der Bund von seiner ihm damit zustehenden Rahmengesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht und das Raumordnungsgesetz (ROG) darauf abgestellt neu gefasst. Damit setzen jedoch alle dort getroffenen Regelungen die entsprechenden Festlegungen des Thüringer Landesplanungsgesetzes (ThürLPIG) vom 15.5.2007 (GVBl. S. 45) außer Kraft.

Allein dadurch sowie aufgrund seiner Befristung zum 31.12.2011 wird eine entsprechende Anpassung des ThürLPIG notwendig. Doch müssen noch weitere landesspezifische Regelungen für die Raumordnung und Landesplanung im Freistaat getroffen werden, die das ROG zwangsläufig nicht vorsehen kann. Diese Ergänzungen wie auch ein Abweichungsrecht vom ROG sind den Ländern im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung entsprechend eingeräumt.

Im Rahmen der o. g. schriftlichen Anhörung hat der Strukturausschuss der RPG den vorliegenden Entwurf des Thüringer Landesplanungsgesetzes beraten und fasst folgenden Beschluss:

- 1. Die RPG stimmt dem vorliegenden Entwurf des Thüringer Landesplanungsgesetzes zu, sofern insbesondere die unter 2. genannten Festlegungen beibehalten und die unter 3. aufgeführten Regelungen geändert werden.**
- 2. Folgende Paragraphen sind im neuen Landesplanungsgesetz zwingend beizubehalten:**
 - 2.1 § 3 Satz 1 Nr. 1 Satz 1 (Dauer der Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen)**
 - 2.2 § 4 Abs. 3 (Beteiligung des Thüringer Landtags bei der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms)**
 - 2.3 § 10 Abs. 3 Nr. 2 (Beteiligung der Regionalen Planungsgemeinschaften bei Raumordnungsverfahren)**
 - 2.4 §§ 13 und 14 (Organisation und Aufgaben der Landesplanung / Aufgaben der Regionalen Planungsgemeinschaften)**
- 3. Folgende Regelungen sollen geändert bzw. ergänzt werden (durchgestrichenen Text streichen, doppelt unterstrichenen Text ergänzen):**

3.1 § 4 Abs. 2 Satz 3: Streichen (Bestimmung von im Regionalplan auszuweisenden Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten durch das LEP)

3.2 § 5 Abs. 3:

Der Regionalplan bedarf der Genehmigung der obersten Landesplanungsbehörde. Über die Genehmigung ist innerhalb von sechs Monaten nach seiner Vorlage durch Beschluss der Landesregierung zu entscheiden. Aus wichtigen Gründen kann die Frist um bis zu sechs Monate verlängert werden. Hierüber ist die Regionale Planungsgemeinschaft unter Angabe der Gründe in Kenntnis zu setzen. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist unter Angabe von Gründen versagt wird. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Regionalplan nicht ordnungsgemäß zustande gekommen ist oder übergeordneten Rechtsvorschriften widerspricht.

3.3 § 5 Abs. 4:

(4) Die Genehmigung kann auf sachliche oder räumliche Teile beschränkt und für einzelne Ziele und Grundsätze versagt werden, wenn dies im Hinblick auf den Gesamtplan vertretbar ist. Teile des Regionalplans können vorweg genehmigt werden.

3.4 § 10 Abs. 1 (oder an einer für beide Verfahren geeigneten anderen Stelle):

(1) Das Raumordnungsverfahren nach §§ 15, 16 ROG wird auf Antrag des Trägers der Planung oder Maßnahme oder von Amts wegen eingeleitet. Raumordnungsverfahren nach Satz 1 können auch für andere raumbedeutsame Vorhaben von überörtlicher Bedeutung durchgeführt werden, insbesondere wenn diese mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden sind. Zuständig ist die obere Landesplanungsbehörde.

3.5 § 15 Abs. 2 Satz 1:

Die Landkreise und kreisfreien Städte entsenden in die Planungsversammlung bei einer Einwohnerzahl

bis 80 000 zweidrei Mitglieder,

bis 120.000 dreivier Mitglieder,

über 120 000 vierfünf Mitglieder.

Hinweis: Im § 13 Abs. 4 sollte „Fachaufsichtsbehörde“ wie bisher in § 5 Abs.1 ThürLPIG durch „Fach- und Rechtsaufsicht“ ersetzt werden.

Begründung:

Zu 1.:

Die RPG erkennt ausdrücklich den Willen an, eine geeignete und gute Neufassung des ThürLPIG unter den neuen rechtlichen Rahmenbedingungen zu erarbeiten, und würdigt dies in besonderem Maße. Grundlegende Richtschnur und Orientierung für die vorliegende Stellungnahme ist dabei der Leitgedanke des Beschleunigens von Prozessen, akteursunabhängig funktionierender Strukturen sowie damit insgesamt der in der Vereinbarung über die Bildung einer Koalitionsregierung für die Fünfte Legislaturperiode des Thüringer Landtages (Koalitionsvertrag) vom Oktober 2009 formulierte Stärkung der Regionalplanung und der Regionalen Planungsgemeinschaften, die so in geeigneter Form und ernsthaft in einem neuen Landesplanungsgesetz umgesetzt werden können.

Wenn auch alle drei Leitgedanken nicht in jedem Fall in dieselbe Richtung gehen, sind sie dennoch unerlässlich für eine funktionierende Raumordnung und Landesplanung, die ein Höchstmaß an Unabhängigkeit und Partizipation zulässt. In diesem Sinne findet auch hier immer eine Abwägung z. B. zwischen mehr Beteiligung und Prozessbeschleunigung

statt, durch die die Raumordnung und Landesplanung ihrerseits jedoch grundsätzlich geprägt und die für sie charakteristisch ist. Dazu sind deshalb die unter 2. und 3. formulierten Maßgaben unerlässlich und lassen sich diesen Leitgedanken entsprechend zuordnen.

Zu 2.:

- 2.1:

Mit § 3 Satz 1 Nr. 1 Satz 1 ThürLPIG-E weicht der vorliegende Gesetzentwurf im positiven Sinne von einer bereits im ROG vorhandenen Regelung ab. Die RPG schließt sich hier der Auffassung an, dass die in § 10 Absatz 1 Satz 2 ROG vorgesehene Frist von mindestens einem Monat nicht ausreicht. Um der Öffentlichkeit eine angemessene Frist zur Befassung mit dem Raumordnungsplan einzuräumen, soll es bei der bisherigen Frist des ThürLPIG bleiben. Dies ermöglicht den in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen sowie der Öffentlichkeit eine hinreichende inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Raumordnungsplan. Eine längere Frist über diese zwei Monate hinaus hat nach Erfahrung der RPG keine weiteren positiven Effekte auf die Beteiligung zu den Raumordnungsplänen. Daher ist eine eindeutige Festlegung dieses Zeitraumes auch ein nicht unmaßgeblicher Beitrag zur Prozessbeschleunigung.

- 2.2:

Das Landesentwicklungsprogramm trifft nicht nur landesplanerische Aussagen, sondern immer auch landespolitische. Insoweit ist es nur folgerichtig, dass sich der Landtag als höchstes, demokratisch gewähltes landespolitisches Gremium mit ihm befasst und in die Entscheidung eingebunden wird (wenngleich das Landesentwicklungsprogramm ein Beschluss der Landesregierung bleibt). Diese Zusammenstellung trägt nicht nur wesentlich zu einer demokratisierten und partizipativen Struktur in der Landesplanung bei, sondern ist gleichzeitig auch ein Baustein für Entscheidungsstrukturen, die unabhängig von aktuellen Zusammensetzungen funktionieren können.

- 2.3:

Die in § 10 Abs. 3 ThürLPIG-E gegenüber der bisher geltenden Regelung in § 22 Abs. 5 Satz 2 ThürLPIG erfolgte Ergänzung ist richtiger Weise die konsequente Weiterführung des in § 3 Satz 1 Nr. 1 Satz 1 ThürLPIG-E umgesetzten Ansatzes. Auch hier wird die Möglichkeit eröffnet, den zum Raumordnungsverfahren Beteiligten eine hinreichende inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Verfahrensgegenstand sowie den zugehörigen Unterlagen einräumen zu können. Die RPG bestätigt die von der Landesregierung angeführten praktischen Erfahrungen, dass die bisherige Monatsfrist zu knapp sein kann und öfter Fristverlängerungen nach sich zieht. Hier wirken eindeutige und (aufgrund von ausreichend Erfahrung bei der oberen Landesplanungsbehörde) realistische Fristen Prozess beschleunigender als stets von Fall zu Fall zu entscheidende Verlängerungen. Regelmäßig zu dem Beteiligtenkreis gehörend, ist auch die RPG von der flexibleren Reaktionsmöglichkeit für die obere Landesplanungsbehörde positiv betroffen und kann davon profitieren.

- 2.4:

Mit den §§ 13 und 14 ThürLPIG-E werden die bisher geltenden Regelungen zu Organisation und Aufgaben der Landesplanung / RPGen aus den §§ 2 und 5 ThürLPIG beibehalten. Dies wird insbesondere für die Verortung der Regionalen Planungsstellen und die Übertragung der Rechts- und Fachaufsicht auf die obere Landesplanungsbehörde von der RPG ausdrücklich begrüßt, da sie in dieser Form unverzichtbar für die Stärkung der Regionalplanung sowie der Regionalen Planungsgemeinschaften sind.

Hier kommt die Bündelungsfunktion des Thüringer Landesverwaltungsamtes eindeutig zum Tragen. Ihre Aufgaben als Mittelbehörde entsprechen nicht nur in besonderer Weise der für die RPG relevanten regionalen Ebene, sondern die RPGen können die dort vorhandenen Synergien entsprechend nutzen. So bietet die Einbindung der Planungsstellen dort immer schon einen wesentlich direkteren Zugriff auf alle für die Aufgaben der RPG

notwendigen Informationen nicht nur bei der oberen Landesplanungsbehörde, sondern auch bei allen übrigen Landesbehörden dieser Ebene, und somit erhebliche Prozess beschleunigende Effizienzpotenziale. Neben allen allgemeinen Aufgaben für eine eigene interne Verwaltung müssten die Planungsstellen einen erheblichen zeitlichen und personellen Aufwand betreiben, um die erforderlichen Informationen zur Erfüllung der Aufgaben für die RPG zu erhalten.

Zu 3.:

- 3.1:

Dieser Satz ist seit 2007 Bestandteil des ThürLPIG. Eine ähnliche Festlegung war bis dahin nicht vorhanden. Die Erfahrungen damit haben allerdings gezeigt, dass sie zu einem Maximum an Unflexibilität für die Regionalplanung führt. Sie ist – wie das Beispiel der Photovoltaik aus den vergangenen Jahren eindrücklich dokumentiert – damit nicht in der Lage, auf aktuelle Entwicklungen zu reagieren, die im LEP nicht berücksichtigt sind bzw. bei seiner Änderung noch nicht berücksichtigt werden konnten. Da dieser Fall zukünftig wahrscheinlicher ist, muss die RPG erst ein entsprechendes Änderungs- oder Zielabweichungsverfahren für den LEP abwarten, bevor sie ihrerseits mit dem Regionalplan auf neue Anforderungen reagieren kann. Dies führt nicht zum Beschleunigen von Prozessen, sondern stellt das komplette Gegenteil dazu dar. Die Aussage von § 4 Abs. 2 Satz 1 ThürLPIG-E ist hingegen völlig ausreichend, um die Kontinuität in der Landesplanung abzusichern, die ihrerseits bereits nach den entsprechenden Vorgaben des ROG durch die Regionalpläne zu gewährleisten ist.

- 3.2:

Die formulierte Ergänzung dient nicht nur allen drei Leitgedanken des Koalitionsvertrages (siehe Begründung zu 1.), sondern ist die konsequente Weiterführung der in § 5 Abs. 6 enthaltenen Ansätze zur Prozessbeschleunigung. Insbesondere eine Entscheidung über die Genehmigung innerhalb von sechs Monaten trägt nicht nur zur gleichberechtigten Situation von RPG und Genehmigungsbehörde bei. Es werden für den gesamten Abschnitt der Arbeit an neuen Regionalplänen Zeiträume festgelegt, innerhalb derer die gewünschten Entscheidungen herbeigeführt werden und nicht nur bis zu ihrer Vorlage bei der Genehmigungsbehörde.

Durch den Beschluss der Landesregierung zur Genehmigung werden ebenfalls vergleichbare Verhältnisse in Landes- und in Regionalplanung erreicht. So, wie eine Beteiligung des Landtages beim LEP erfolgt und die Diskussionsplattform entsprechend verbreitert wird, geschieht dies vergleichbar als entsprechender Entscheidung durch Beschluss der Landesregierung für die Regionalpläne. Diese Vorgehensweise ist sowohl den politischen als auch den überfachlichen Aspekten der Regionalpläne angemessener. Nicht erst die Diskussionen der jüngsten Vergangenheit zu den Regionalplänen unterstreichen eine solche Vorgehensweise, die somit schon im Vorfeld zu einer besseren Abstimmung und Akzeptanz der Regionalpläne in der Landesregierung beitragen kann und zu unabhängigeren Entscheidungsstrukturen führt.

Die Unterrichtung der Regionalen Planungsgemeinschaft über den Fortgang der Genehmigung wurde bereits unter dem aktuell geltenden ThürLPIG praktiziert. Diese Vorgehensweise wie auch weitere Einzelheiten für die Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung der Regionalpläne im Gesetz festzuhalten, dient sowohl der Normenklarheit wie auch der Rechtssicherheit für das Genehmigungsverfahren. Hier bestanden in der Vergangenheit immer wieder Unsicherheiten bei seiner Durchführung. Davon unabhängig wird zudem dieser Verfahrensschritt transparenter und ist in den Landesplanungsgesetzen der meisten Bundesländer (z. B. Sachsen, Bayern, Hessen, Sachsen-Anhalt) ähnlich eindeutig geregelt.

- 3.3:

Die zu ergänzende Formulierung entspricht der des bisherigen § 14 Abs. 5 ThürLPIG, wobei der zweite Halbsatz von Satz 1 nicht notwendig ist. Sein Wegfall führt zu einer strafferen Formulierung und Normenklarheit ohne negative Folgen für die Rechtssicher-

heit. Schließlich bestehen räumliche und sachliche Teile eines Regionalplanes immer aus Zielen und Grundsätzen. Werden nur bestimmte räumliche und sachliche Teile genehmigt, ergibt sich für die übrigen, dass diese nicht genehmigt werden, d. h. ihre Genehmigung versagt ist.

Bei der Ergänzung handelt es sich möglicherweise um eine Selbstverständlichkeit, sie dient aber ihrerseits hingegen eindeutig der Normenklarheit. Teilgenehmigungen, die im Hinblick auf den Gesamtplan nicht vertretbar sind, gefährden ihn und führen nicht zu einer Stärkung der Regionalplanung. Die Ergänzung ist damit vor dem Hintergrund, dass in absehbarer Zeit keine Änderung des gesamten Regionalplanes, sondern eher Teiländerungen vorgenommen werden, auch ein wesentlicher Beitrag für die Rechtssicherheit. Eine andere Vorgehensweise ist daher weder sinnvoll noch akzeptabel. Nachvollziehbare Gründe für die Nichtübernahme der Formulierung aus dem bisherigen ThürLPIG fehlen vollständig und sind auch nicht vorstellbar.

- 3.4:

Mit dem zweiten Satz werden die im Entwurf nicht mehr vorhandenen Inhalte von § 21 Abs. 2 Satz 2 ThürLPIG ergänzt. Die RPG ist außerordentlich daran interessiert, dass auch überörtliche, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die nicht in der Raumordnungsverordnung enthalten sind, in geeigneter Weise mit dem Regionalplan in Einklang gebracht werden. Das geeignete Instrument dazu ist das Raumordnungsverfahren und, sofern möglich, das vereinfachte Raumordnungsverfahren.

Auch für diese Änderung gegenüber dem bisherigen Gesetz gibt es sowohl im Gesetz-Entwurf als auch grundsätzlich keine nachvollziehbaren Gründe. Die Praxis der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass es mit einer solchen Regelung nicht zu eventuell erwartbaren verwaltungs- oder genehmigungstechnischen Engpässen gekommen ist. Zwar ist es in der letzten Zeit vermehrt zu Verfahren im Energie-Bereich gekommen, doch sind diese nicht der Regelfall und konnten ordnungsgemäß durchgeführt werden. Einer der Gründe für diese Situation war u. a. der Wegfall von planerischen Aussagen im Regionalplan Ostthüringen. Schwierigkeiten, die ansonsten entstanden sind, waren keine Frage der Anzahl von durchgeführten Verfahren, sondern (wie z. B. bei der 380 kV-Leitung über den Thüringer Wald) im Wesentlichen projektbedingt bzw. vom Projektträger oder Dritten verursacht.

Mit fortschreitender Umsetzung der Regionalpläne wird vermutlich ein gewisser Rückgang an entsprechenden Planungen und Maßnahmen einhergehen. Sofern jedoch Vorhaben in bestimmten raumbedeutsamen Bereichen zunehmen sollten, ist es im eigenen Interesse (und auch Aufgabe) der RPG, eine entsprechende Regelung im Regionalplan zu treffen und von dieser Seite den nötigen Beitrag für eine funktionierende Raumordnung und Landesplanung zu leisten.

- 3.5:

Mit dem derzeitigen ThürLPIG wurde 2007 die Anzahl der Mitglieder in der Planungsversammlung deutlich reduziert, indem der § 4 Abs. 2 dort die auch jetzt wieder übernommene Regelung für die Anzahl der zu entsendenden Mitglieder nach Einwohnern um jeweils 1 Mitglied gegenüber der bis dahin geltenden gesetzlichen Regelung aus dem Jahr 2001 reduzierte. Es wurde, so die Begründung zum ThürLPIG, im „[...] Hinblick auf eine Straffung der Aufgabenstruktur und weiteren Optimierung der Arbeitsprozesse [...] eine Änderung der Organisation für erforderlich angesehen“, die durch diese Reduzierung erreicht werden sollte.

Bereits nach zweijähriger Umsetzung dieser „Optimierung“ hat sich herausgestellt, dass der damals beschriebene Zusammenhang nicht existiert. Für die Durchführung von Sitzungen der Planungsversammlung sind zehn Mitglieder mehr völlig unerheblich. Hier wurde eine kritische Größe bei Weitem nicht erreicht. Die Arbeit der RPG hat sich durch die Reduzierung der Mitglieder in der Planungsversammlung vielmehr komplizierter gestaltet. So ist z. B. die Belastung einzelner Mitglieder durch eine häufigere gegenseitige Vertretung in der Gremienarbeit gestiegen. Es wird zudem die Möglichkeit verschenkt,

die Arbeit der RPG in der Region auf breitere Füße zu stellen und dort besser zu verankern, indem mehr Personen direkt in die Regionalplanung eingebunden sind. Gleichzeitig werden das Meinungsspektrum sowie die Möglichkeit einer breiteren Partizipation und besseren Transparenz im Sinne der Vermittlung demokratischer Prozesse zu stark eingeschränkt. Die Erhöhung der Mitglieder ist damit eines der wesentlichsten Elemente zur Stärkung der Regionalplanung und vor allem der Regionalen Planungsgemeinschaften.

Zum Hinweis:

§ 117 Abs. 2 ThürKO regelt unter der Überschrift „Inhalt der Aufsicht“ für den übertragenen Wirkungskreis zunächst die staatliche Aufsicht als Rechtsaufsicht und darüber hinaus auch auf die Handhabung des Verwaltungsermessens (Fachaufsicht). Insofern würde sich hier eine bessere Lesbarkeit ergeben, indem die bisherige Formulierung aus dem geltenden Landesplanungsgesetz angewandt wird.

gez. B a u s e w e i n

Vorsitzender des Strukturausschusses