



S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

24 105 Kiel, 06.03.12

An den
Innen- und Rechtsausschuss des
Schleswig-Holsteinischen Landtages
Düsternbrooker Weg 70

Reventlouallee 6/ II. Stock
Haus der kommunalen Selbstverwaltung
Telefon: 0431 570050-50
Telefax: 0431 570050-54
E-Mail: info@shgt.de
Internet: www.shgt.de

24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 17/3791

Aktenzeichen: 61.02.15

Per Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (Drucksache 17/2048)

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätzegesetz, Drucksache 17/1359)

Ihr Schreiben vom 08. Februar 2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu den oben genannten Gesetzentwürfen.

Zum Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 17/2048 nehmen wir wie folgt Stellung:

A. Kommunalisierung der Regionalplanung

Ein wesentliches Ziel des Gesetzentwurfes ist die Kommunalisierung der Regionalplanung.

I. Grundsätzliches zum Vorhaben der Kommunalisierung der Regionalplanung

Bereits im Jahre 2000 hatten die Kommunalen Landesverbände der Landesregierung einen gemeinsamen Vorschlag zur Kommunalisierung der Regionalplanung durch die Bildung regionaler Planungsgemeinschaften vorgelegt. Der Entwurf sah vor, dass die Kreise und kreisfreien Städte auf der Grundlage eines öffentlich-rechtlichen Vertrages regionale Planungsgemeinschaften bilden. Diesen sollte die Zuständigkeit für die Entwicklung und Aufstellung der Regionalpläne übertragen werden, wenn sie die personellen und sächlichen Voraussetzungen erfüllen. Bei der

Entwicklung und Aufstellung der Regionalpläne sollten die kreisangehörigen Städte und Gemeinden beteiligt werden. Die Entscheidungen sollten in „regionalen Planungsräten“ fallen, deren Zusammensetzung die zum jeweiligen Planungsraum gehörenden Kreise und kreisfreien Städten vereinbaren. Die Regionalpläne sollten weiter von der Landesplanungsbehörde festgestellt werden.

Der Vorschlag der Kommunalen Landesverbände wurde damals als Gesetzentwurf der CDU-Fraktion (Landtagsdrucksache 15/84) in den Landtag eingebracht, jedoch nicht verabschiedet.

Im Jahr 2004 gab es einen Gesetzentwurf der damaligen Landesregierung (Drucksache 15/3472). Dieser enthielt jedoch detaillierte Vorgaben für die Zusammensetzung der vorgesehenen Planungsversammlungen, die insbesondere die Stellung der Gemeinden mit mehr als 20.000 Einwohnern deutlich privilegiert hätten. Der SHGT hatte daher damals seine ablehnende Haltung gegenüber diesem Gesetzentwurf deutlich gemacht. Der Gesetzentwurf ist vor der Landtagswahl 2005 nicht mehr verabschiedet worden.

Der Landesvorstand des Schleswig-Holsteinischen Gemeindetages hat am 22.08.2011 folgenden Beschluss gefasst:

- 1. Der SHGT hält grundsätzlich an dem Ziel fest, die Regionalplanung zu kommunalisieren. Damit müssen aber auch neue Entscheidungsspielräume für die Regionalplanung verbunden sein. Damit ist das im Gesetzentwurf vorgesehene Genehmigungsbedürfnis für die Regionalpläne nicht vereinbar.*
- 2. Gemäß dem Kompromissentwurf der Kommunalen Landesverbände aus dem Jahr 2000 müssen die kreisangehörigen Städte und Gemeinden durch unmittelbare Vertreter an der Beschlussfassung über die Regionalpläne mitwirken können. Hierfür reicht die Beschlussfassung von Kreistagen nicht aus. Dies kann durch eine von den Gemeinden und Ämtern besetzte Verbandsversammlung (ursprünglicher Vorschlag des SHGT von 1999) oder regionale Planungsräte geschehen, deren Zusammensetzung unter Berücksichtigung von Vertretern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden von den Kreisen / kreisfreien Städten des Planungsraumes vereinbart wird (Vorschlag der Kommunalen Landesverbände von 2000).*
- 3. Der SHGT hält daher auch an dem Vorschlag fest, für die Regionalplanung Planungsverbände oder regionale Planungsgemeinschaften mit gemeinsamen Gremien zu errichten.*

II. Zu den Regelungen im Einzelnen

Wie soeben dargestellt, hält der SHGT an dem Ziel fest, die Regionalplanung zu kommunalisieren. Daher begrüßen wir auch, dass ein entsprechender Gesetzentwurf nunmehr vorgelegt wurde. Wie sich aus dem unter oben I. zitierten Beschluss ergibt, haben wir jedoch erhebliche Zweifel daran, ob diese Konzeption funktionstüchtig ist. Sie berücksichtigt ferner nicht die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden. Im Nachfolgenden konzentrieren wir uns auf die Kernprobleme des Gesetzentwurfes.

1. Trägerschaft der Regionalplanung

Bisher ist Landesplanungsbehörde ausschließlich das Innenministerium. Während die 5 Planungsräume unverändert erhalten bleiben (was wir für richtig halten) und künftig gesetzlich festgelegt werden, bekommen die Landräte/Bürgermeister der kreisfreien Städte neu die Aufgabe als Untere Landesplanungsbehörde. Dies gilt allerdings nicht für jeden Landrat / Bürgermeister, sondern gemäß § 6 des Gesetzentwurfes sollen die Kreise und kreisfreien Städte eines Planungsraumes die neue pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe der Aufstellung der Regionalpläne in dem jeweiligen Planungsraum auf einen Kreis/kreisfreie Stadt durch öffentlich-rechtliche Vereinbarung übertragen (leitende regionale Planungsstelle). Diese Kommune wird dann Untere Landesplanungsbehörde für den Planungsraum. Gibt es innerhalb der Planungsräume keine Einigung hierüber, entscheidet das Innenministerium. Die Zuständigkeiten dieser Behörde ergeben sich aus § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfes, umfassen also insbesondere auch den Vollzug des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne, z. B. die Durchführung von Zielabweichungsverfahren. Hinzu kommt gem. Art. 3 des Entwurfes die Zuständigkeit als „höhere Verwaltungsbehörde“ für die Genehmigung von B-Plänen und F-Plänen gem. § 6 und § 10 BauGB.

Damit wird pro Planungsraum ein einziger Kreis / kreisfreie Stadt zuständig für die Aufstellung und Änderung der Regionalpläne und Untere Landesplanungsbehörde mit allen Aufgaben gemäß § 5 Abs. 2 des Gesetzentwurfes. Wir haben erhebliche Zweifel, ob diese Konzeption tragfähig ist. Denn fraglich ist bereits, ob in den Planungsräumen, die eine kreisfreie Stadt einbeziehen, eine Einigung über diese Zuständigkeit möglich ist. Daraus folgt auch die Frage nach einer hinreichenden Akzeptanz, wenn die Oberste Landesplanungsbehörde die Zuständigkeitsentscheidung nach § 6 Abs. 4 treffen müsste.

Hinsichtlich der Vollzugsaufgaben sind die Probleme noch gravierender. Denn es wird nicht selten vorkommen, dass Planungsvorhaben einzelner Kommunen im Planungsraum auf erhebliche Interessengegensätze möglicherweise gerade zu demjenigen Kreis / kreisfreie Stadt stoßen, die Aufgabenträger ist. Dies lässt sich beispielsweise an den Interessengegensätzen der vergangenen Jahre im Planungsraum III (Factory-Outlet-Center in Neumünster, Entwicklung in Schwentinental, CITTI-Park in Kiel, Entwicklung der Kieler Umlandkommunen etc.) plastisch belegen. Wie soll hier erwartet werden, dass Mitarbeiter eines Kreises / einer kreisfreien Stadt ihre Aufgaben losgelöst vom Interesse des eigenen Dienstherrn versehen?

Entscheidende Schwäche des Gesetzentwurfes ist also, dass die zuständigen Mitarbeiter nicht eine eigene Behörde bzw. Körperschaft mit der entsprechenden Unabhängigkeit bilden (so wie beispielsweise in § 8 Abs. 1 des Gesetzentwurfes Drucksache 15/3472), die im Sinne aller Kreise / kreisfreien Städte eines Planungsraumes zu handeln hat, sondern eine Kommune je Planungsraum mit seinen eigenen Mitarbeitern für alle tätig werden soll. Letztlich sind damit die anderen Kommunen des Planungsraumes auch davon abhängig, dass die Trägerkommune stets die notwendigen Kapazitäten für die Aufgabenwahrnehmung nach § 6 und § 5 Abs. 2 des Entwurfes zur Verfügung stellt, also alle Planungsvorhaben (auch diejenigen, die möglicherweise den Interessen der Trägerkommune zuwiderlaufen) mit gleichem Vorrang behandelt.

2. Beschlussfassung über den Regionalplan

Die Beschlussfassung über die Satzung des Regionalplanes obliegt ebenfalls ausschließlich dem Kreis / kreisfreie Stadt, die / der Aufgabenträger ist (§ 10 Abs. 4 des Gesetzentwurfes). Zwar ist Voraussetzung für den Beschluss, dass die anderen Kreistage / Stadtvertretungen des Planungsraumes zuvor zugestimmt haben (§ 6 Abs. 2 Nr. 1, § 10 Abs. 4 Satz 2). Auch hier wird sich jedoch die Frage stellen, ob eine Beschlussfassung in dem zuständigen Organ auch dann hinreichend schnell getroffen werden kann, wenn die Trägerkommune an der Entscheidung kein Interesse hat. Das Beschlussfassungsverfahren (Entscheidung im Organ der Kommune nach vorheriger Zustimmung durch bis zu 3 andere Vertretungskörperschaften) ist außerdem außerordentlich schwerfällig. Denn beispielsweise Verhandlungen zur Erzielung von Kompromissen wären allenfalls durch informelle Kontakte zwischen den Vertretungskörperschaften möglich. Auch hier zeigt sich der Vorteil der von uns ursprünglich vorgeschlagenen Lösung (Bildung einer Planungsversammlung). Denn wenn ein Organ die Entscheidungen zu treffen hat, dem Vertreter aller Trägerkommunen angehören, ist eine Entscheidungsfindung / Kompromissfindung ohne weiteres im Rahmen der Sitzungen dieses Organs möglich. Zeitlich nacheinander beschließende Organe können letztlich nur „Ja“ oder „Nein“ sagen.

3. Fehlende Einbeziehung der kreisangehörigen Städte und Gemeinden

Im Aufstellungs- und Entscheidungsverfahren sind die Interessen der kreisangehörigen Städte und Gemeinden völlig unzureichend berücksichtigt. Obwohl die Gemeinden selbst Träger der Bauleitplanung sind und die maßgebliche politische Last für die Entwicklung von Wohnraum, Wirtschaft, Verkehr sowie Natur und Landschaft zu tragen haben, haben die Gemeinden gemäß § 10 Abs. 1 des Gesetzentwurfes nur ein Stellungnahmerecht, das sich lediglich durch die zeitliche Vorlagerung, nicht jedoch in der Qualität von dem Stellungnahmerecht unterscheidet, das gemäß § 7 Abs. 5 dutzenden anderen Vereinen und Verbänden zusteht, die zumeist Partikularinteressen vertreten.

Irgendeine Form von Mitentscheidung der Gemeinden über die Pläne gibt es nicht. Damit wird ein wesentliches Ziel der Kommunalisierung der Regionalplanung verfehlt, nämlich den von den Bürgern in Verantwortung gewählten Akteuren vor Ort eine angemessene Mitgestaltung der Regionalpläne zu ermöglichen. Die Einführung der von uns vorgeschlagenen Planungsversammlung hätte es ermöglicht, unmittelbare Vertreter der kreisangehörigen Städte und Gemeinden in die Entscheidung einzubeziehen. Deswegen ist zwingend ein Verfahren bzw. ein Organ erforderlich, in dem die Gemeinden mitbestimmen.

4. Schlussfolgerung: Bildung von Planungsverbänden mit Planungsversammlung ermöglichen

Die drei bisher genannten Probleme lassen sich dadurch lösen, dass so, wie von uns ursprünglich vorgeschlagen, die Zuständigkeit regionalen Planungsverbänden oder Planungsgemeinschaften übertragen wird, die ein den gesamten Planungsraum abdeckendes Entscheidungsorgan haben, dem unmittelbare Vertreter der kreisangehörigen Kommunen angehören und dem ein Mitarbeiterstab zugeordnet werden kann.

Wenn der Gesetzentwurf in diesem Punkt nicht grundlegend geändert werden soll, schlagen wir vor, den Kreisen/kreisfreien Städten eines Planungsraumes die Wahlmöglichkeit einzuräumen, einen solchen Planungsverband zu bilden. Der

Gesetzentwurf müsste dann um Regelungen hierfür ergänzt werden. Es kann dann von den Betroffenen selbst aus der kommunalen Praxis heraus entschieden werden, welchem Modell die beste Funktionalität zugetraut wird. Wir sind davon überzeugt, dass in allen Teilen des Landes die Verbandslösung gewählt würde. Aber selbst wenn im Ergebnis unterschiedliche Entscheidungsstrukturen in den fünf Planungsräumen entstehen, wäre dies kein völliges Neuland. So gibt es nach unseren Informationen auch in Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen vergleichbare Alternativen zum Regelfall, die auch genutzt wurden.

Die Wahlmöglichkeit könnte dadurch geschaffen werden, dass § 4 Abs. 2 des Gesetzentwurfes durch folgende Sätze ergänzt wird.

„Sofern die Kreise und kreisfreien Städte eines Planungsraumes nach § 6 Abs. 4 Satz 1 einen Zweckverband bilden, nimmt der Zweckverband für das Gebiet des Planungsraumes nach § 3 die Aufgaben der Unteren Landesplanungsbehörde wahr. Der Zweckverband nimmt die Aufgaben nach § 5 Abs. 2 zur Erfüllung nach Weisung wahr.“

Die Wahlmöglichkeit könnte durch eine Ergänzung von § 6 durch einen neuen Absatz geschaffen werden, der es den Kreisen und kreisfreien Städten eines Planungsraumes ausdrücklich ermöglicht, die Aufgaben durch öffentlich-rechtlichen Vertrag einem Zweckverband zu übertragen. Die Verbandsversammlung könnte nach Einwohnerzahl der dem Planungsraum angehörenden Kreise/kreisfreien Städte besetzt werden. Die Einbeziehung des kreisangehörigen Raumes könnte dadurch geschehen, dass die von den Kreisen in die Verbandsversammlung zu entsendenden Vertreter mindestens zur Hälfte Bürgermeister kreisangehöriger Kommunen sein müssen, wobei Gemeinden unterschiedlicher Größenklassen angemessen zu berücksichtigen sind. Konkrete Formulierungen auch hierfür können bei Bedarf vorgelegt werden. Es zeigt sich, dass nur wenige kurze Ergänzungen des Gesetzes genügen, damit in den Planungsräumen eine erfolgversprechende Verwaltungs- und Entscheidungsstruktur entstehen kann.

5. Genehmigungsvorbehalt

Gemäß § 10 Abs. 4 bedürfen die Regionalpläne der Genehmigung durch die Oberste Landesplanungsbehörde. Dieser Genehmigungsvorbehalt widerspricht im Prinzip der Zielsetzung einer konsequenten Kommunalisierung der Regionalplanung. Allerdings ist die Prüfungskompetenz gemäß § 10 Abs. 4 Satz 4 insoweit begrenzt, dass die Landesplanungsbehörde lediglich die Verletzung von Rechtsvorschriften geltend machen kann. Insofern gehen wir davon aus, dass im Genehmigungsverfahren keine umfassende fachliche Zweckmäßigkeitprüfung mehr zulässig ist. Gegen die Beibehaltung einer Rechtmäßigkeitskontrolle bestehen keine Bedenken.

6. Wahrung des Konnexitätsprinzips

Wie bei jeder Aufgabenübertragung auf die Kommunen legen wir Wert darauf, dass die Kosten vollständig und verlässlich ausgeglichen werden und kein Risiko entsteht, dass die Gemeinden noch stärker für die Finanzierung von Kreisaufgaben in Anspruch genommen werden.

Die Vorschriften über den Kostenausgleich in Artikel 2 § 1 des Gesetzentwurfes wurden gegenüber dem Referentenentwurf erheblich verbessert. Letztlich können

nur die beteiligten Kreise und kreisfreien Städte beurteilen, ob die darin enthaltenden Summen ausreichen, um die Aufgabenerfüllung vollständig abzudecken.

Zwar ist einerseits eine gewisse Pauschalierung der Beträge zweckmäßig. Andererseits darf nicht übersehen werden, dass die Zahl der Planungsträger (für B-Pläne und für F-Pläne) und damit auch der Aufwand jedenfalls für die Weisungsaufgaben als untere Landesplanungsbehörde und als höhere Verwaltungsbehörde gemäß BauGB zwischen den Planungsräumen erheblich voneinander abweicht (37 Gemeinden im Planungsraum II bzw. über 330 Gemeinden im Planungsraum I). Trotzdem ist im § 1 Abs. 3 ein einheitlicher Kostenausgleich vorgesehen. Daher ist die in Artikel 2 § 1 Abs. 5 vorgesehene Revisionsregelung von besonderer Bedeutung.

B. Weitere Änderungen

Der Gesetzentwurf enthält eine Reihe von Straffungen und notwendigen Anpassungen an übergeordnetes Recht, die zu begrüßen sind. Zu den sonstigen Änderungen ist im Übrigen folgendes anzumerken:

I. Regionalstudien

In Artikel 2 § 1 ist vorgesehen, dass pro Planungsraum einmalig 100.000 € für eine „Regionalstudie“ zur Verfügung gestellt wird. Die Funktion der Regionalstudie lässt sich auch der Begründung nicht exakt entnehmen. Entscheidend ist, dass die kreisangehörigen Gemeinden bei der Konzipierung und Durchführung der Studie frühzeitig eingebunden werden.

II. Raumplanerisches Abstimmungsverfahren

Neu in das Landesplanungsgesetz aufgenommen wurde das raumplanerische Abstimmungsverfahren nach § 12 Abs. 4, für das die Untere Landesplanungsbehörde zuständig soll.

Dieses dient ausschließlich der Informationsbeschaffung für die Stellungnahme nach § 12 Abs. 2 Satz 1. Allerdings müsste die Untere Landesplanungsbehörde nach unserer Beurteilung auch ohne ein aufwendiges Verfahren in der Lage sein, die zu beachtenden Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG) und die Ziele der Raumordnung nach § 4 ROG zu beschreiben. Entscheidend ist, dass durch dieses Abstimmungsverfahren in der Praxis keine unnötige Verzögerung wichtiger Planungsvorhaben entsteht. Daher halten wir es nicht für angemessen, dass gemäß § 12 Abs. 4 Satz 4 die Frist für die Mitteilung der Unteren Landesplanungsbehörde (Regelfall 2 Monate) ohne konkrete Begrenzung verändert werden kann. Wir schlagen daher vor, hierbei zumindest eine Höchstfrist zur Begrenzung der Verlängerung einzufügen.

III. Regelungen über das zentralörtliche System

Die Eingliederung der Regelung über das zentralörtliche System ins Landesplanungsgesetz wird begrüßt, da hierdurch die Übersichtlichkeit verbessert wird.

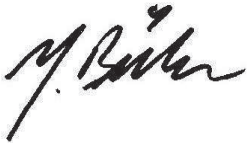
Zur Reformbedürftigkeit des zentralörtlichen Systems verweisen wir auf unsere Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan Umdruck 16/3840.

Diese Vorschläge werden durch den Gesetzentwurf in keiner Weise berücksichtigt. So lehnen wir insbesondere die Streichung des bisherigen § 15 Abs. 3 des

Landesentwicklungsgrundsätzegesetzes ab, mit dem ländliche Zentralorte in dünn besiedelten Gebieten nach abweichenden Kriterien festgelegt werden konnten. Wir sehen nach wie vor einen Bedarf für eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Unterschiede bei der Festlegung der Bedingungen für Zentrale Orte.

Ebenso wenig sehen wir einen Grund dafür, die Höchstentfernung von Wohnplätzen von einem ländlichen Zentralort von 10 auf 12 KM anzuheben. Der in der Gesetzesbegründung enthaltene Hinweis auf die „deutliche besseren Mobilität“ nützt jedenfalls denjenigen Personen nichts, die auf den insofern nicht verbesserten öffentlichen Personennahverkehr angewiesen sind. Die geänderte Regelung scheint insofern weniger auf die Versorgungsbedürfnisse der Bevölkerung abzustellen als vielmehr darauf, zusätzliche Einstufungsbegehren von solchen Gemeinden abzuwehren, die in den vergangenen 10 Jahren in ihrer Bedeutung gewachsen sind.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J. Bülow', written in a cursive style.

Jörg Bülow
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied