

Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Die Vorsitzende  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30  
Fax: 0431 - 57 00 50 35  
e-mail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
Internet: [www.staedteverband-sh.de](http://www.staedteverband-sh.de)

per Mail: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Unser Zeichen: 61.00.01 zi-sk  
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 24.09.2012

**Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften - Landtagsdrucksache 18/92**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

der Städteverband Schleswig-Holstein bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem vorbezeichneten Gesetzentwurf.

Der Städteverband Schleswig-Holstein begrüßt den Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften ausdrücklich. Zur argumentativen Begründung beziehen wir uns auf die Stellungnahme des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 06.03.2012 (Landtags-Umdruck 17/3788), die wir noch einmal als **Anlage** beifügen.

Aufgrund der breiten Ablehnung, die das Gesetz zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften in der 17. Legislaturperiode von Verbänden der Wirtschaft, dem Bauernverband, der Wissenschaft und der Praxis sowie einer Reihe der potentiellen Aufgabenträger erfahren hat, erweist sich die Aufhebung des Gesetzes als richtige Maßnahme.

Mit freundlichen Grüßen

  
Jochen von Allwörden  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Herrn Vorsitzenden  
Thomas Rother, MdL  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Tel. 0431 - 57 00 50 30  
Fax: 0431 - 57 00 50 35  
e-mail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
Internet: [www.staedteverband-sh.de](http://www.staedteverband-sh.de)

**vorab per e-mail:** [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

---

Unser Zeichen: 61.00.01 zi  
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 06.03.2012

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (Landesplanungsänderungsgesetz) –** Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 17/2048

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Grundsätze zur Entwicklung des Landes (Landesentwicklungsgrundsätze-gesetz) –** Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW LT-Drs. 17/1359

Sehr geehrte Damen und Herren,

in vorbezeichneter Angelegenheit bedanken wir uns für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme.

**I. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (Landesplanungsänderungsgesetz) –** Gesetzentwurf der Landesregierung LT-Drs. 17/2048

Der Städteverband Schleswig-Holstein hat sich intensiv auf fachlicher Ebene sowie in den Vorständen mit dem vorbezeichneten Gesetzentwurf befasst. In einer gemeinsamen Vorstandssitzung hat die Mitgliederversammlung des Städteverbandes Schleswig-Holstein aufgrund der gravierenden fachlichen Bedenken den vorliegenden Gesetzentwurf einstimmig abgelehnt und hierzu folgenden Beschluss gefasst:

1. **Die Mitgliederversammlung bekräftigt, dass eine Kommunalisierung der Regionalplanung nicht zu zusätzlichen Verwaltungsebenen führen darf, die zusätzliche Kosten und Bürokratie verursachen. Eine Kommunalisierung darf auch nicht dazu führen, dass die Entscheidungsprozesse verlangsamt, die Abstimmungsverfahren verkompliziert und die Kommunen untereinander in Konflikte getrieben werden, die kontraproduktiv für die regionale Entwicklung wirken.**
2. **Die Mitgliederversammlung stellt fest, dass der vorliegende Gesetzentwurf nicht geeignet ist, die berechtigten Interessen der zentralen Orte an der Mitgestaltung der Regionalplanaufstellung und -festsetzung wirksam zu schützen. Der Gesetzentwurf wird deshalb abgelehnt. Der Landtag wird aufgefordert, den vorliegenden Gesetzentwurf nicht zu beschließen.**

Aus dem Beteiligungsverfahren, das die Landesregierung durchgeführt hat, ergibt sich eine ebenso breite Ablehnung des Gesetzgebungsvorhabens. Dies lässt sich aus einer dem Landesplanungsrat vorgelegten Synopse entnehmen. Danach ist festzustellen, dass die

- Verbände der Wirtschaft, wie z.B. der UV Nord, der Verband der Mittel- und Einzelbetriebe des Einzelhandels, die IHK,
- der Bauernverband und die Landwirtschaftskammer,
- die Wissenschaft und Praxis (Prof. Dr. Axel Prieb)

und

- bspw. **alle** potenziellen Aufgabenträger des Planungsraums III, in dem 720.000 Einwohnerinnen und Einwohner Schleswig-Holsteins leben,

den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form nicht mittragen und zum großen Teil bereits das „Ob“ der Kommunalisierung deutlich in Frage stellen. Das Anhörungsverfahren der Landesregierung hat zudem ergeben, dass es weder einen kommunalen Generalkonsens für das „Ob“ der Kommunalisierung der Regionalplanung noch über das „Wie“ der Kommunalisierung gibt. In dem wichtigen Feld der Regionalplanung, das durch die Öffnungsklauseln des Landesentwicklungsplans eine gesteigerte Bedeutung hat, erweist sich nach unserer Auffassung die Zustimmung künftigen Aufgabenträger und der kommunalen Ebene insgesamt zu dem Vorhaben als unerlässlich, um eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung in diesem Bereich sicherzustellen.

### **Begründung:**

Dem Beschluss der Mitgliederversammlung des Städteverbandes Schleswig-Holstein liegen sowohl grundsätzliche Erwägungen als auch konkret auf den Gesetzentwurf bezogene Bedenken zugrunde.

## I. Allgemeine Anmerkungen

In einem Bundesland der Größe Schleswig-Holsteins mit rund 2,8 Mio. Einwohnern und 1.116 Planungshoheiten wird eine einheitliche und durchsetzungsstarke Landesplanung grundsätzlich als notwendig erachtet, weil jede Gemeinde für sich berechtigterweise ihre eigenen Entwicklungsinteressen und Ansprüche an die Raumnutzung autonom definiert. Es bedarf eines Systems, das die ggf. gegenläufigen Entwicklungs- und Nutzungsinteressen der Kommunen untereinander sowie der Interessen des Landes in Einklang und Ausgleich bringt. Das vorgeschlagene System ist hierfür ungeeignet. Der vorliegende Gesetzentwurf ist nicht in der Lage, die regionale Zusammenarbeit und Kooperationsprozesse zu fördern und zu stärken, sondern eher geeignet, Konflikte zu erzeugen oder bestehende Konfliktlagen zu verschärfen.

Eine Kommunalisierung der Regionalplanung kommt – insbesondere aufgrund der im Landesentwicklungsplan enthaltenen weitreichenden Gestaltungsmöglichkeiten der Regionalplanung (z.B. in den Bereichen Siedlungs- und Gewerbeentwicklung) – nur dann in Betracht, wenn es einen breiten kommunalen Generalkonsens nicht nur über das „Ob“, sondern auch über das „Wie“ einer Kommunalisierung der Regionalplanung gibt. Dazu muss zunächst gemeinsam mit allen kommunalen Landesverbänden festgestellt werden, ob ein Konsens über die Kommunalisierung der Regionalplanung in wesentlichen Punkten erreichbar ist. Es ist von der Landesregierung nicht der Versuch unternommen worden, den Generalkonsens in der Vorbereitung zum Gesetzentwurf mit **allen** kommunalen Verbänden herzustellen. Bereits der Gesetzentwurf in der 15. Legislaturperiode (2004) stieß bei den kommunalen Landesverbänden (insbesondere beim Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag und dem Schleswig-Holsteinischen Landkreistag) auf erhebliche Widerstände. Spätestens seit diesem Zeitpunkt kann nicht mehr von einer gemeinsamen Forderung aller kommunalen Landesverbände für eine Kommunalisierung der Regionalplanung gesprochen werden. Durch das von der Landesregierung gewählte, extrem straff gestaltete Verfahren wurde insoweit ein inhaltlich-fachlicher Diskurs über den „besten Weg“ zur Kommunalisierung der Regionalplanung unmöglich gemacht. Dies ist sehr bedauerlich und wird eine breite Akzeptanz auf kommunaler Ebene verhindern.

Das jetzt vorgeschlagene Modell der Kommunalisierung der Regionalplanung unterscheidet sich deutlich von Vorbildern kommunalisierter Regionalplanung in anderen Bundesländern. Es fehlt in den Erläuterungen des Gesetzentwurfes eine ausreichende Begründung, warum man auf seit Jahren bewährte Modelle anderer Bundesländer nicht zurückgreifen will und einen eigenständigen Weg für erforderlich hält.

Da es sich bei dem Gesetzesvorhaben um eine Grundsatzfrage zukünftiger Raumentwicklung handelt, sollte das Modell auf Funktionsfähigkeit ausreichend geprüft sein. Dies ist nicht der Fall. Es wird darauf hingewiesen, dass der Bund für größere Änderungen im Städtebaurecht regelmäßig den Weg von Planspielen wählt, um die Auswirkungen von Gesetzesänderungen auf die Planungspraxis besser abschätzen zu können. Insoweit ermangelt es dem Gesetzgebungsvorhaben an einer belastbaren Gesetzfolgenabschätzung. Eine solche erweist sich aber gerade auch deshalb als unerlässlich, weil bereits jetzt eine Vielzahl der künftigen Adressaten der Aufgabenträgerschaft erhebliche Zweifel an der Umsetzbarkeit haben.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf ist insgesamt mehr Planungs- und Abstimmungsaufwand auf der kommunalen Ebene zu erwarten. Insoweit erfolgt kein Bürokratieabbau, im Gegenteil ist zu erwarten, dass für aufwändigere Planungsprozesse mehr Fachpersonal benötigt wird. Dies begründet sich durch zu erwartende, schwierige und langwierige Aushandlungsprozesse bei der Verteilung z. B. von Siedlungs- und Gewerbeflächen, bei denen das Land als bisheriger Moderator oder Entscheidungsinstanz zukünftig weitgehend ausfällt. Diese Prozesse werden durch die kleinteilige Gemeindestruktur im Land zusätzlich belastet, da jede der über 1.100 Gemeinden im Land grundsätzliche Planungshoheit besitzt. Die bisher durchgeführten Beteiligungsverfahren zum Gesetzentwurf lassen erwarten, dass alle Kommunalgruppen umfangreiche Beteiligungsmöglichkeiten an der zukünftigen Regionalplanung einfordern werden.

Der Gesetzentwurf genügt nicht der Funktion und Bedeutung der mittleren und größeren Städte als Träger für Wachstum und Entwicklung für eine perspektivische Landesentwicklung. Die Prinzipien von Stärken stärken, Konzentration von Entwicklungen auf Wachstums- und Entwicklungskerne durch Abkehr vom „Gießkannenprinzip“ kommen nicht genügend zum Ausdruck. Die vermeintliche neue „Gestaltungsfreiheit“ auf der Ebene der Regionalplanung wird regelmäßig dazu führen, dass die Städte durch die faktischen Mehrheitsverhältnisse in einem Planungsraum dem ländlichen Raum unterliegen und Kompromisslösungen an der Tagesordnung sind, die auf einer möglichst gleichmäßigen Berücksichtigung aller Interessen beruhen. Dies entspricht nicht den Notwendigkeiten starker Städte in starken Regionen. Auch wird eine auf Arbeitsteilung beruhende interkommunale Kooperation dadurch nicht befördert.

Eine allgemeine Bewertung des Gesetzentwurfs führt zu den folgenden Feststellungen:

- Der Gesetzentwurf bedeutet eine Abkehr von dem, was die Abteilung Landesplanung und Städtebau ehemals mit ihrem Thesenpapier „Starke Regionen - starke Städte -starke Stadregionen“ für richtig erkannt hat.
- Der Gesetzentwurf bedeutet eine Abkehr von der gemeinsamen Erklärung des Innenministeriums und des Städteverbandes Schleswig-Holstein vom 26. Juni 2007.
- Der Gesetzentwurf berücksichtigt noch nicht einmal im Ansatz den Appell des Städteverbandes Schleswig-Holstein im Jahr 2010, der gemeinsam mit dem UV Nord, der VMG, den Verbänden der Wohnungswirtschaft und der Architekten- und Ingenieurkammer Schleswig-Holstein an die Landesregierung und den Landtag gerichtet wurde.

Daraus kann politisch nur die Schlussfolgerung gezogen werden, dass die Städte, insbesondere im kreisangehörigen Bereich, im Bereich der Landesplanung vollständig aus dem Fokus geraten sind, ihre berechtigten Interessen nicht mehr ernst genommen werden und den Städten für die zukünftige Landesentwicklung keine Bedeutung mehr beigemessen wird. Das ist nicht akzeptabel.

- Der Gesetzentwurf stellt zu Recht fest, dass der Gesetzentwurf dem Demokratieprinzip nach Art. 20 Abs. 2 GG genügen muss. In einem Land mit 1.116 gemeindlichen Planungshoheiten sieht der Gesetzentwurf jedoch lediglich vor, dass als Mindestinhalt auf Trägerebene Bestimmungen über die frühzeitige Beteiligung der kreisangehörigen Städte

und Gemeinden bei der Erarbeitung des Regionalplanentwurfs zu treffen sind. Das Ziel einer echten Kommunalisierung mit einem Mehrwert für die kommunale Selbstverwaltung wird damit in 1.112 Fällen verfehlt.

- Der Gesetzgeber ist aufgefordert, die wesentlichen Inhalte der Partizipation am Planungsprozess selbst und vor allem einheitlich zu regeln und nicht von dem guten Willen der Träger abhängig zu machen.
- Die Konzeption der Kommunalisierung nimmt noch nicht einmal im Ansatz Rücksicht auf die besondere Bedeutung der zentralen Orte und des zentralörtlichen Systems, das wesentliche Grundlage der Raumordnung und der künftigen Landesentwicklung ist.
- Nicht in Kreisen, die flächendeckend bereits heute ihre Ausgleichs- und Ergänzungsfunktion nicht mehr wahrnehmen, sondern in den zentralen Orten wird sich die Lebensqualität der Einwohnerinnen und Einwohner Schleswig-Holsteins entscheiden.
- Das Gesetzgebungsvorhaben führt zudem dauerhaften Belastungen des Landeshaushalts, ohne den entsprechenden kommunalen Mehrwert zu erzeugen. Nach der von der Landesregierung selbst zugrunde gelegten Kostenschätzung, belaufen sich die Mehrkosten der Dezentralisierung auf 508.000 € jährlich, zuzüglich 500.000 € Integrationskosten im Jahr 2013. Vor dem Hintergrund der ernststen Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein erweisen sich diese Mehrbelastungen, die den Handlungsspielraum in den Finanzbeziehungen des Landes zu den Kommunen in anderen Feldern einschränken, als nicht vertretbar. Hinzu kommt, dass damit gerechnet werden muss, dass die Kosten sich als nicht ausreichend erweisen werden und perspektivisch aufgrund der Evaluation noch steigen werden.

## **II. Anmerkungen zu Einzelvorschriften**

Auch auf Grundlage der fachlichen Bewertung der Einzelvorschriften ergeben sich erhebliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf, die in der Gesamtschau dazu führen, dass der Gesetzentwurf in Gänze abgelehnt wird. Das LaPlaÄndG wird zu einem reinen "Verfahrensgesetz", notwendige Inhalte von Landesentwicklungsplan und Regionalplänen werden, anders als im geltenden LPIG (§§ 5 u. 6), nicht mehr dargestellt. Warum z.B. zukünftig auf eine Beschreibung der Nahbereiche in den Regionalplänen verzichtet werden soll, wird nicht begründet.

### **Zu § 3**

Die Zuschneidung der einzelnen Planungsräume entspricht der bisherigen Einteilung und bestehenden Kreisgrenzen. Sie berücksichtigt nicht räumlich abweichende Stadt- Umland-Verflechtungen und -Kooperationen und erschwert möglicherweise die Zusammenarbeit in der Praxis. Nach dem neuen Landesentwicklungsplan sollen Kommunen bei ihrer wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung verstärkt zusammenarbeiten und dazu interkommunale Vereinbarungen zur Siedlungsentwicklung schließen (Ziffer 2.9 LEP). Diese können auch Basis für zukünftige regionalplanerische Beurteilungen sein und sind mit den Trägern der Regionalplanung abzustimmen (Ziffer 2.9, Nr. 3 LEP). Die Nichtberücksichtigung solcher Stadt-Umland-Verflechtungen

in den Planungsräumen der Regionalpläne kann damit die verstärkte Zusammenarbeit von Kommunen behindern und zukünftige Stadt-Umland-Vereinbarungen erschweren. Die Regelung ist damit nicht zukunftsfähig.

Die in § 3 des Gesetzentwurfes für weitere 15 Jahre festgeschriebenen Grenzen der Planungsräume in Teilen des Landes entsprechen nicht mehr den tatsächlichen Verflechtungsbeziehungen. So ist z.B. der Zuschnitt des Planungsraums II für die Umsetzung des Gesetzes nicht geeignet. Die vorhandenen Verflechtungsbeziehungen mit dem südlichen Umland Lübecks werden nicht annähernd berücksichtigt, obwohl die raumordnerischen Kriterien wie Stadt-Umland-Verflechtungen und Pendlerbeziehungen Grundlage für den Zuschnitt der Planungsräume sein sollten. Mit der Beibehaltung des Planungsraums II entspricht auch zukünftig der Zuschnitt des Regionalplans nicht dem des Entwicklungskonzepts Region Lübeck.

Der fehlende Bezug zum Verflechtungsraum wurde in der Vergangenheit durch die direkte Einflussnahme der obersten Landesplanungsbehörde insbesondere bei der Aufstellung des Regionalplanes zum Planungsraum I kompensiert. Es wird in Frage gestellt, dass im Rahmen einer Abstimmung zwischen den Planungsräumen in Zukunft die unterschiedlichen Interessen ausgewogen vertreten werden und dass eine lediglich formale Beteiligung der obersten Landesplanungsbehörde ausreicht.

Weiterhin stehen als verantwortliche Behörde im Planungsraum II nur zwei Gebietskörperschaften zur Verfügung. Dies ist ein potenzieller Konflikttherd, da sich eine Hierarchisierung und mögliche Konkurrenzsituation einstellen kann. Sollte die Hansestadt Lübeck hier die Aufgaben der Regionalplanung übernehmen, fungiert das Innenministerium Schleswig Holstein für die eine Hälfte des Planungsraumes auch weiterhin als höhere Verwaltungsbehörde.

Im Ergebnis wird mit der Kommunalisierung der Regionalplanung der zweite Schritt vor dem Ersten gemacht. Eine Diskussion für die Begründung der räumlichen Grenzen der Planungsräume muss zwingend vor der Kommunalisierung geführt werden.

#### **Zu § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2, § 6 und Art. 3**

Zur Schaffung einer „leitenden regionalen Planungsstelle/ Zur Aufstellung des Regionalplanes als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe/ Zum Vollzug der raumordnungsrechtlichen Vorschriften als Aufgabe zur Erfüllung nach Weisung (Untere Landesplanungsbehörde)/ Zur Wahrnehmung von Aufgaben der höheren Verwaltungsbehörde nach dem Baugesetzbuch.

Auch wenn die Begründung zum Gesetzentwurf von der Schaffung einer „leitenden regionalen Planungsstelle“ ohne die Bildung einer zusätzlichen Verwaltungsebene spricht, so wird doch faktisch und auch rechtlich eine neue Behörde bzw. Instanz (Untere Landesbehörde und Träger der Regionalplanung) geschaffen. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass keine selbständige juristische Person errichtet wird, sondern die Aufgaben bei einer der jeweiligen Kreise bzw. kreisfreien Städte „angedockt“ werden.

Die im § 5 aufgeführten Zuständigkeiten der unteren Landesplanungsbehörde werden in der Begründung zum Gesetzentwurf als nicht abschließend bezeichnet. Es ist zu klären, ob sich mögliche Erweiterungen der Zuständigkeiten auch auf den Kostenausgleich auswirken würden.

Die untere Landesplanungsbehörde ist für Zielabweichungsverfahren und die Untersagung von Planungen im Kontext ihrer eigenen Regionalplanung verantwortlich. Diese Regelung erscheint fragwürdig. Die oberste Landesplanungsbehörde sollte weiterhin Einfluss nehmen.

## **Zu § 6**

Die Regelungen im § 6 „Trägerschaft der Regionalplanung“ des Gesetzesentwurfes zur Änderung landesplanungsrechtlicher Vorschriften (LaPlaÄndG), in dem die Übertragung der Regionalplanung auf einen Kreis oder eine kreisfreie Stadt als Träger vorgesehen ist, ist völlig ungeeignet eine über das gesamte Land ausgewogene Regionalentwicklung zu bewirken. Vielmehr wird der Qualitätsstandard der Planung jedem Planungsraum selbst überlassen. Darüber hinaus übt das Land nur eine Rechtsaufsicht und keine Fachaufsicht über die Träger der Regionalplanung aus.

Die im Gesetz vorgesehene Form der Trägerschaft hätte zur Konsequenz, dass Kreise und kreisfreie Städte sich im Konsens auf einen Träger einigen müssten, der mit der Übertragung der Satzungsbefugnis auch die Satzungshoheit für den gesamten Planungsraum hätte und somit direkten Einfluss auf die Bauleitplanung in der Region. Bei Nichteinigung im Bezug auf die Trägerschaft hat sich die Landesplanungsbehörde vorbehalten, den Träger zu bestimmen. Nach welchen Kriterien soll dies geschehen? Eine Trägerschaft durch Anordnung ist keine Voraussetzung für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit in der Region. Die Machtfülle des für die Regionalplanung bestimmten Kreises bzw. der kreisfreien Stadt für den Planungsraum ist nicht zu unterschätzen, zumal diese zusätzlich die Funktion der höheren Verwaltungsbehörde erhalten wird. Auch wenn organisatorische Vorkehrungen getroffen werden, bleiben der Landrat bzw. Oberbürgermeister Dienstvorgesetzter sowie die enge fachliche Bindung zu den sonstigen Planungsstellen bestehen. Somit sind Zielkonflikte und Ansatz von Misstrauen nicht von der Hand zu weisen, wenn eine Stadt z. B. die Änderung des Flächennutzungsplanes zugunsten großflächigen Einzelhandels der konkurrierenden Stadt / Kreis zur Genehmigung vorzulegen hat.

Die Konzeption der Regelung wird deshalb abgelehnt. Im Einzelnen:

### **§ 6 Abs. 1:**

Aufgabenübertragung mit der Verpflichtung des Abschlusses eines öffentlichen Vertrages bzw. bei Nichtabschluss Anordnung der Trägerschaft durch das Land und Entscheidung des Landes über den Inhalt des Vertrages.

Diese Regelung verstößt u. E. gegen das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung. Nach den § 18, 19 GkZ können Gemeinden öffentlich-rechtliche Vereinbarungen untereinander schließen. Die hier normierte Verpflichtung dazu verstößt gegen den verfassungsmäßigen Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung.

Die Aufgabe wird auf alle Kreise und kreisfreie Städte übertragen. Der Einigungszwang mit Androhung der kriterienlosen Bestimmung des Trägers im Falle der Nichteinigung erweist im Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben als unverhältnismäßig. Der Gesetzgeber ist aufgrund des Gesetzesvorbehalts und aus Gründen des Bestimmtheitsgebots in der Pflicht, die Kriterien für die Übernahme der Aufgabe als leitende regionale Planungsstelle



selbst zu bestimmen. Durch die Ausformung als Selbstverwaltungsaufgabe besteht keine Fachaufsicht, mit der Folge, dass aus Zweckmäßigkeitsgründen keine einheitlichen Verfahren (z.B. zur Beteiligung des kreisangehörigen Bereichs) von der Aufsichtsbehörde gefordert werden können.

#### **§ 6 Abs. 2 Nr. 1 1. HS**

Die Kriterien für die Bestimmung des Trägers der Regionalplanung im Falle der Nichteinigung werden nicht durch den Gesetzgeber bestimmt. Dies könnte gegen den Gesetzesvorbehalt verstoßen. Unklar bleibt, warum der Regionalplan als Satzung beschlossen werden muss. Dies wirft Fragen in der Systematik der Planhierarchien auf. Auf der untersten Planungsebene wird ein gemeindlicher Bebauungsplan als Satzung beschlossen, während der darüber liegende Flächennutzungsplan nicht diese Rechtsverbindlichkeit aufweist. Auf der nächst höheren Ebene soll dann der Regionalplan wieder allgemein verbindlichen Satzungscharakter erhalten. Neben einer anzustrebenden, sachgerechten Verzahnung der Planungsebenen stellen sich auch Verfahrensfragen bei einem Abweichen von den Festlegungen des Regionalplanes. Auf der Ebene des Bebauungsplanes steht ein über Jahre ausgereiftes Verfahrensschema zur Verfügung, das von einer Befreiung über eine vereinfachte Planänderung bis hin zu einem normalen Planänderungsverfahren reicht. Auf den Regionalplan bezogene Verfahrensregelungen sind im Gesetzentwurf explizit nicht vorhanden, es wird vielmehr allgemein auf die bei Raumordnungsplänen üblichen Zielabweichungs- und Raumordnungsverfahren (§§ 14 - 18) verwiesen.

#### **§ 6 Abs. 2 Nr. 1 2. HS**

Der Regionalplan kann vom Träger der Regionalplanung nur beschlossen werden, wenn die zuständigen Gremien aller Vertragspartner diesen vorher beschlossen haben. Völlig ungeklärt bleibt der Sachverhalt, wenn nicht alle Kreistage/Stadtvertretungen dem Planentwurf zustimmen? Wann muss ein neues Beteiligungsverfahren im kreisangehörigen Bereich durchgeführt werden, wenn es zu Änderungen nach dem Beteiligungsverfahren mit dem kreisangehörigen Bereich kommt (wesentliche Planänderung?). Hier stellt sich die Frage der weiteren Vorgehensweise, wenn es zu keiner Einigung zwischen den Vertragspartnern kommt. Es wäre z.B. schwer vorstellbar, dass dann die oberste Landesplanungsbehörde eintritt. Die Gefahr einer Nichteinigung ist dabei durchaus realistisch, da ein hohes Konfliktpotential zwischen Kreisen und kreisfreien Städten und auch innerhalb von Gemeinden eines Kreises, z. B. in den Bereichen Wohnbauentwicklung, Tourismus, zentralörtliche Einstufung von Gemeinden, Siedlungsschwerpunkte etc., bestehen kann.

#### **§ 6 Abs. 2 Nr. 2**

Offen bleibt, welche Beratungsaufgaben der Beirat konkret haben soll, wofür der Beirat benötigt wird und wie dieser (mindestens) zusammengesetzt sein soll. Offen bleibt wie die Beschlüsse eines solchen Gremiums abgewogen werden müssen, welchen Einfluss der Beirat also konkret auf die Planung haben soll.

### **§ 6 Abs. 2 Nr. 3**

Den kreisangehörigen Städten und Gemeinden wird kein Mitspracherecht im Rahmen der Regionalplanung eingeräumt. Damit wird das Ziel einer echten Kommunalisierung nach dem Vorbild anderer Bundesländer nicht erreicht. Es erfolgt lediglich eine Einbindung über den regionalen Planungsbeirat und die frühzeitige Beteiligung. Die Ausgestaltung der Beteiligung wird im Rahmen des zu schließenden öffentlich- rechtlichen Vertrages zwischen den Gebietskörperschaften eines Planungsraumes ausgehandelt und daher in den einzelnen Planungsräumen sehr unterschiedlich ausfallen. Nähere Vorschriften, die z. B. eine Vergleichbarkeit und landesweite Gleichbehandlung der Gemeinden und Städte sicherstellen können, fehlen. Wie wird die frühzeitige Beteiligung des kreisangehörigen Bereichs konkret sichergestellt? Wie wird im Rahmen des Gegenstromprinzips der Einfluss des kreisangehörigen Bereichs abgesichert? Wie wird die Vergleichbarkeit der Beteiligungsverfahren in den Planungsräumen sichergestellt? Welche Bedeutung haben die zentralen Orte, städtebauliche Planungen usw.? Wenn materiell durch Planungsrecht die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen angestrebt wird, müssen formal auch die Verfahren ein Mindestmaß an Gleichwertigkeit aufweisen und können nicht in das Bleiben der Vertragspartner gestellt werden. Auch hier gilt: Wesentliches muss der Gesetzgeber regeln – ohne die verfahrensmäßige Absicherung der Rechte des kreisangehörigen Raums ergeben sich erhebliche (verfassungs-)rechtliche Bedenken.

### **§ 6 Abs. 4**

Warum muss es bei Konnexitätsverpflichtung des Landes eine Kostenregelung im ö.-r. Vertrag geben? Das Land muss die Mehrbelastungen nach dem Konnexitätsprinzip ausgleichen. Eine Finanzbeziehung besteht nur zwischen der Trägerkörperschaft und dem Land. Deshalb ist zu fordern, dass das Land alle Kosten der Aufgabenübertragung übernimmt. Anderenfalls entsteht der Eindruck, dass das Land dem Anspruch auf Konnexität sich bereits im Gesetzgebungsverfahren durch Öffnungsklauseln zu entziehen versucht und dauerhaft Kosten bei den Kommunen verbleiben, die im kreisangehörigen Bereich – obwohl nicht Aufgabenträger und an der Planung nicht hinreichend beteiligt– kreisumlagefähig werden.

### **Zu § 7 Abs. 3**

Im § 7 (Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne) Abs. 3 sollte bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen neben den raumrelevanten Inhalten des Landschaftsplans auch das Verkehrsprogramm des Landes berücksichtigt werden.

### **Zu § 7 Abs. 5 und Abs. 6 Satz 7**

Bei der Erstellung des Regionalplanes (= Raumordnungsplan) sind sowohl der betroffene Kreis als auch seine kreisangehörigen Gemeinden zu beteiligen und geben eine Stellungnahme ab, anschließend wird ggf. durch den Kreis als Träger der Regionalplanung darüber entschieden.

Im Falle der Aufgabenübertragung auf einen Landkreis hat dieser als Träger der Regionalplanung zwischen seiner eigenen Stellungnahme und der seiner kreisangehörigen Gemeinden/Städte abzuwägen und zu entscheiden. Zudem kann er sich im Beteiligungsverfahren kritisch mit den Stellungnahmen seiner kreisangehörigen Gemeinden auseinandersetzen.

Es ist fraglich, ob die erforderliche Unabhängigkeit und Objektivität in den fachlichen Abwägungen in diesem Fall durch den Kreis als Träger der Regionalplanung gewährleistet werden kann, wenn die Entscheidungen letztlich von der gleichen Institution bzw. gleichen Personen, am Ende vom Landrat, getroffen werden. Die Akzeptanz und Neutralität eines solchen Trägers der Regionalplanung und unteren Landesplanungsbehörde ist sehr fraglich.

#### **Zu §7 Abs. 6 und 8**

Die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen bei der Aufstellung von Regionalplänen wurde auf vier Monate verkürzt, bei der Änderung die Möglichkeit der Verkürzung auf zwei Monate geschaffen. Es bestehen jeweils Verlängerungsmöglichkeiten.

Die Verkürzung der zzt. geltenden Frist von sechs Monaten auf vier Monate mit zusätzlicher Verlängerungsmöglichkeit ist für derartige Verfahren nach verwaltungspraktischer Erfahrung zu kurz für die Einholung von Stellungnahmen und umfangreichen politischen Beschlüssen in den Entscheidungsgremien der Kommunen.

#### **Zu § 9 Abs. 3 und 10 Abs.4**

Der Landesentwicklungsplan (LEP) wird zukünftig als Verordnung, der Regionalplan als Satzung definiert. Beide Raumordnungsinstrumente waren vorher rahmensetzende Leitpläne.

Sowohl die Einordnung des LEP als Verordnung, als auch die des Regionalplans als Satzung bedeuten zwar einerseits größere Möglichkeiten des Rechtsschutzes gegen die dortigen Regelungen. Andererseits bedingen diese Rechtsschutzinstrumente eine erhöhte Unsicherheit für den Planungsraum für den Fall, dass die Verordnung oder Satzung für unwirksam erklärt wird und die Auswirkungen dann auf die nachfolgenden Planwerke (F-Pläne, B-Pläne) treffen.

Ein möglicherweise interessanter Randaspekt ist dabei auch, dass der dem Regionalplan nachgelagerte Flächennutzungsplan keinen Satzungscharakter hat.

#### **Zu § 10 Abs.2**

Die neue Regelung, dass Regionalpläne zeitnah dem Landesentwicklungsplan anzupassen sind, kann neben der Aufstellung des Regionalplanes zu weiteren umfangreichen Änderungsverfahren und Teilfortschreibungen der Regionalpläne führen.

## **Zu § 12**

In § 12 und weiteren §§ wird von der Landesplanungsbehörde gesprochen, bei der die Gemeinden die Aufstellung von Bauleitplänen frühzeitig anzuzeigen haben. In § 4 wird jedoch nur noch von Landesplanungsbehörden gesprochen, die sich in eine oberste und untere Landesplanungsbehörde aufteilen. Zur Vermeidung von Missverständnissen sollte jeweils explizit ausgeführt werden, ob die oberste oder untere Landesplanungsbehörde gemeint ist.

Im Gesetzentwurf ist in den einzelnen Paragraphen oft nur von der Landesplanungsbehörde die Rede. Es ist unklar ob es sich um die untere oder die oberste Landesplanungsbehörde handelt. Lediglich in der Begründung zu den § 4 bis 6 wird ausgeführt, dass auch der Vollzug des Raumordnungsrechts, soweit er nicht der Landesebene vorbehalten bleibt, auf die Träger der Regionalplanung übertragen wird. Damit wäre für die Genehmigung von Flächennutzungsplänen und die genehmigungsbedürftigen Bebauungspläne der Träger der Regionalplanung zuständig. Es ist zu befürchten, dass es auch an dieser Stelle zu Konflikten zwischen dem Träger und den betroffenen Gebietskörperschaften kommen kann. Zudem ist nicht geregelt, nach welchen Kriterien die Zuständigkeit entschieden wird.

## **Zu § 16 Abs. 3**

Die Frist zur Stellungnahme sollte wie in § 7 Abs. 7 einen Monat nach Ablauf der Auslegungsfrist betragen.

## **Zu § 20 Abs. 1**

Bei einer Entschädigungspflicht der Gemeinde gegenüber Dritten muss jetzt auch der Träger der Regionalplanung unter bestimmten Voraussetzungen Ersatz leisten.

Vorher war lediglich das Land zum Ersatz verpflichtet (§ 17 geltendes Landesplanungsgesetz). Es besteht daher die Möglichkeit nicht unerheblicher Kostenrisiken für den Träger der Regionalplanung.

Im Rahmen des abzuschließenden öffentlich-rechtlichen Vertrages werden diese ggf. auf alle Gebietskörperschaften des Planungsraumes umgelegt.

## **Zu § 22 Abs. 1**

Es fällt auf, dass dem Landesplanungsrat zwar Vertreter des Landesfrauenrates, des Landesjugendringes und des Landeskulturverbandes angehören, nicht jedoch Mitglieder des Landesseniorenrates und Vertreter der Menschen mit Behinderung.

### **Zu § 22 Abs. 1 Nr. 3**

„Träger der Regionalplanung“ ist ein Kreis oder eine kreisfreie Stadt. Soll von dort tatsächlich ohne Abstimmung mit allen anderen Kommunen des Planungsraumes der Vertreter im Landesplanungsrat bestimmt werden?

### **zu § 23**

In „regelmäßigen Abständen“ wäre auch alle X Jahre. Besser wäre vielleicht: "Die Landesregierung berichtet dem Landtag innerhalb einer Legislaturperiode in regelmäßigen Abständen, mindestens alle 2 Jahre, über..."

### **Zu § 24**

Zum Aufbau eines Raumordnungsinformationssystems sind der obersten Landesplanungsbehörde die entsprechenden Informationen in digitaler Form bereitzustellen. Da das digitale Geoinformationssystem teilweise noch im Aufbau ist, kann eine Bereitstellung gewünschter Daten in digitaler Form zzt. noch nicht vollständig sichergestellt werden. Sind die hieraus entstehenden Kosten im Kostenausgleich enthalten?

### **Zu Art. 2, Kostenausgleich im Rahmen der Konnexität**

Die Kosten der Kommunalisierung der Regionalplanung, die aufgrund der Dezentralisierung weit höher, als die bisher beim Land zur Verfügung gestellten Ressourcen sein werden, werden aller Voraussicht nach höher sein, als bisher prognostiziert. In Ermangelung von Erfahrungswerten handelt es sich allein um eine Kostenschätzung. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass auch Kosten für eine mögliche Einbindung von externen Experten u.a. bei Rechtsstreitigkeiten oder mögliche Kosten, die durch Drittbeauftragungen (z.B. Umweltprüfungen bei Raumordnungsverfahren) notwendig werden. Es ist daher davon auszugehen, dass bei dem genannten Kostenausgleich ein nicht unerheblicher Betrag seitens des Trägers zu verauslagen ist, der über eine regionale Umlage ausgeglichen werden müsste. Spätestens an dieser Stelle ist ein regionaler Konflikt vorprogrammiert.

Es kann nicht mit der Erzielung weiterer Effizienzrenditen im Kontext sonstiger kommunaler Planungszuständigkeiten gerechnet werden. Diese Effizienzrendite kann aus den Beurteilungen der Akteure vor Ort nicht nachvollzogen werden, weil nach unserer Einschätzung die Aufgabe der Regionalplanung, des Vollzugs des Raumordnungsrechts und der höheren Verwaltungsbehörde eben nicht mit anderen planerischen Tätigkeiten verzahnt werden kann, sondern die Akzeptanz einer solchen Stelle eine hohe organisatorische Eigenständigkeit erfordert. Darüber hinaus ist der aufgeführte Aufgabenkatalog nicht abschließend („insbesondere“), so dass zu erwarten ist, dass zukünftig weitere Aufgaben auf die untere Landesbehörde delegiert werden.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass

- **die beabsichtigte Kommunalisierung und Dezentralisierung zu erheblichen Mehrkosten führt,**
- **eine „echte“ Kommunalisierung bei Übertragung auf Kreise und kreisfreie Städte nicht erreicht wird,**
- **eine ausreichende Partizipation des kreisangehörigen Bereichs, insbesondere der zentralen Orte nicht sichergestellt wird,**
- **der Gesetzentwurf zu viele Fragen ungeklärt lässt (z.B. Trägerschaft, Satzungsbeschluss)**
- **das dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Konzepte keine Akzeptanz bei anderen wesentlichen Akteuren und Betroffenen gefunden hat,**

und dass insbesondere

- **kein kommunaler „Generalkonsens“ über das „Ob“ und das „Wie“ einer Kommunalisierung der Regionalplanung besteht.**

Der Städteverband Schleswig-Holstein empfiehlt dem Schleswig-Holsteinischen Landtag deshalb, von einem Beschluss dieses Gesetzgebungsvorhabens abzusehen.

Mit freundlichen Grüßen



Jochen von Allwörden  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied