

## Gesetzentwurf

der Fraktion der FDP

...tes Landesgesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes

### A. Problem und Regelungsbedürfnis

Das Landesentwicklungsprogramm gemäß §§ 7 und 8 des Landesplanungsgesetzes (LPIG) bildet den zusammenfassenden und übergeordneten Ordnungsrahmen für die räumliche Gesamtstruktur des Landes Rheinland-Pfalz. Es ist das entscheidende planerische Instrument, mit dem die Grundlagen für die langfristig angelegte räumliche Weiterentwicklung des Landes und seiner Teilräume geschaffen werden.

In besonderer Weise betroffen sind hierbei die Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese haben bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die im Landesentwicklungsprogramm festgeschriebenen Ziele der Raumordnung als rechtlich verbindliche Vorgaben strikt einzuhalten. Das hat für zahlreiche Gemeinden teils schwerwiegende Eingriffe in das in Artikel 49 der Landesverfassung verankerte Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung zur Folge.

Der Bedeutung, die das Landesentwicklungsprogramm somit für die langfristige Entwicklung des Landes und – damit verbunden – für das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände hat, trägt die Ausgestaltung des Planungsverfahrens, namentlich der Grad der Einbindung des Parlaments, nicht in ausreichendem Maß Rechnung. So beschließt die Landesregierung gemäß § 8 Abs. 1 Satz 5 LPIG im Benehmen mit dem Innenausschuss des Landtags über das Landesentwicklungsprogramm, das sodann gemäß § 8 Abs. 1 Satz 7 LPIG durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt wird. Nach derzeitiger Rechtslage liegt somit die endgültige Beschlussfassung ausschließlich in den Händen der Landesregierung. Diese schwache Stellung des Parlaments erweist sich als unbefriedigend. Gerade vor dem Hintergrund des vielfach beklagten Bedeutungsverlusts der Landesparlamente kann es nicht angehen, dass eine für die Zukunftsfähigkeit des Landes bedeutsame Weichenstellung in letzter Konsequenz allein durch die Exekutive verantwortet wird. Das parlamentarische Selbstverständnis, alle für das Gemeinwesen grundlegenden Entscheidungen selbst zu treffen, gebietet es vielmehr, auch für die endgültige Entscheidung über das Landesentwicklungsprogramm die parlamentarische Verantwortung zu übernehmen.

Diese Verantwortung kann im Übrigen sinnvollerweise nur durch das gesamte Parlament unter Beteiligung aller betroffenen Fachausschüsse wahrgenommen werden. Die bisherige Beschränkung der parlamentarischen Beratung auf den Innenausschuss greift mit Blick auf die vielfältigen, typischerweise vom Landesentwicklungsprogramm berührten Lebensbereiche – z. B. Umweltschutz, Forstwirtschaft, Gesundheitsschutz, Verkehr, Energieversorgung, Landwirtschaft, Weinbau und Bildung – zu kurz.

### B. Lösung

Der Erlass der Rechtsverordnung, mit der die Landesregierung das Landesentwicklungsprogramm beschließt, wird an die Zustimmung des Landtags geknüpft. Das Parlament übernimmt damit die unmittelbare Verantwortung für das Landesentwick-

lungsprogramm und damit für eine grundlegende Weichenstellung hinsichtlich der Zukunft des Landes. Dies erscheint auch mit Blick auf das verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Kommunen als angemessen. Zudem ist durch die Neuregelung sichergestellt, dass künftig das gesamte Parlament mit allen durch das Landesentwicklungsprogramm betroffenen Fachausschüssen in die parlamentarische Beratung mit einbezogen wird.

Diese Lösung entspricht auch den Anforderungen, die das Bundesverfassungsgericht an sogenannte Zustimmungsverordnungen stellt (vgl. BVerfGE 8, 274 [321]). Denn einerseits handelt es sich bei der Erarbeitung des Landesentwicklungsprogramms um eine fachlich hochkomplexe Materie, die ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren mit einer Fülle von Detailfragen überladen würde, so dass im Grundsatz eine Delegation auf die Exekutive sinnvoll und notwendig ist. Andererseits begründet aber die Bedeutung des Landesentwicklungsprogramms ein legitimes Interesse der Legislative, sich entscheidenden Einfluss auf Erlass und Inhalt der Rechtsverordnung vorzubehalten.

### **C. Alternativen**

Beibehaltung der bisherigen rechtlichen Regelung unter Verzicht auf das Erfordernis einer Zustimmung durch den Landtag.

### **D. Kosten**

Die vorgesehenen Änderungen sind für das Land kostenneutral.

**...tes Landesgesetz  
zur Änderung des Landesplanungsgesetzes**

Der Landtag Rheinland-Pfalz hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1**

Das Landesplanungsgesetz vom 10. April 2003 (GVBl. S. 41), zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. März 2006 (GVBl. S. 93), BS 230-1, wird wie folgt geändert:

§ 8 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

1. Satz 5 wird gestrichen.
2. Der bisherige Satz 6 wird Satz 5.
3. Der bisherige Satz 7 wird Satz 6 und erhält folgende Fassung:  
„Das Landesentwicklungsprogramm wird durch Rechtsverordnung der Landesregierung, die der Zustimmung des Landtags bedarf, beschlossen.“

**Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeines

Das Landesentwicklungsprogramm ist das entscheidende planerische Instrument, mit dem die Grundlagen für die langfristig angelegte räumliche Weiterentwicklung des Landes und seiner Teilräume geschaffen werden. Die drei bislang beschlossenen Landesentwicklungsprogramme von 1968, 1980 und 1995 zeigen, dass es um Planungszeiträume von mehr als zehn Jahren geht. Mit der Verabschiedung des Landesentwicklungsprogramms werden daher die grundlegenden Weichen für die zukunftsfähige Entwicklung des Landes gestellt.

In besonderer Weise betroffen sind hierbei die Gemeinden und Gemeindeverbände. Diese haben bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die im Landesentwicklungsprogramm festgeschriebenen Ziele der Raumordnung als rechtlich verbindliche Vorgaben strikt einzuhalten (§ 4 Abs. 1 des Raumordnungsgesetzes des Bundes – ROG –). So ergibt sich etwa im Bereich der Bauleitplanung aus § 1 Abs. 4 des Baugesetzbuches für die Kommunen die Pflicht, die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung und damit den im Landesentwicklungsprogramm festgeschriebenen Zielen anzupassen. Diese Ziele können sehr vielgestaltig sein und etwa Gemeinden die Verpflichtung zur Kooperation auferlegen, ihre Entwicklungsmöglichkeiten von einer Anbindung an den Rheinland-Pfalz-Takt abhängig machen oder das Gebot enthalten, die Innen- vor der Außenentwicklung zu fördern.

Verfassungsrechtlich gesehen kommt es durch die Verabschiedung des Landesentwicklungsprogramms für zahlreiche Gemeinden zu teils schwerwiegenden Eingriffen in das in Artikel 49 der Landesverfassung verankerte Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung. Dieses umfasst auch die kommunale Planungshoheit, also die Befugnis, voraussehbare Entwicklungen längerfristig zu steuern und insbesondere für das eigene Gebiet die Bodennutzung festzulegen. Wesentliches Element der gemeindlichen Planungshoheit ist die Bauleitplanung.

Der Bedeutung, die das Landesentwicklungsprogramm somit für die langfristige Entwicklung des Landes und – damit verbunden – für das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbände hat, trägt die Ausgestaltung des Planungsverfahrens, namentlich der Grad der Einbindung des Parlaments, nicht in ausreichendem Maß Rechnung.

So hält nach derzeitiger Rechtslage die oberste Landesplanungsbehörde gemäß § 8 Abs. 1 Satz 4 LPIG bei der Erarbeitung des Entwurfs für das Landesentwicklungsprogramm den Innenausschuss des Landtags über den Stand der Arbeiten auf dem Laufenden und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Trägt die Landesregierung bei der Beschlussfassung über das Landesentwicklungsprogramm dieser oder einer anderen Stellungnahme nicht Rechnung, so hat sie dies nach § 8 Abs. 1 Satz 6 LPIG zu begründen. Gemäß § 8 Abs. 1 Satz 5 LPIG beschließt die Landesregierung im Benehmen mit dem Innenausschuss des Landtags über das Landesentwicklungsprogramm, das sodann gemäß § 8 Abs. 1 Satz 7 LPIG durch Rechtsverordnung der Landesregierung für verbindlich erklärt wird.

Nach derzeitiger Rechtslage liegt somit die endgültige Beschlussfassung ausschließlich in den Händen der Landesregierung. Das Parlament wird lediglich über den Innenausschuss informiert, der eine die Landesregierung nicht bindende Stellungnahme abgeben kann. Diese schwache Stellung des Parlaments erweist sich als unbefriedigend. Gerade vor dem Hintergrund des vielfach beklagten Bedeutungsverlusts der Landesparlamente kann es nicht angehen, dass eine für die Zukunftsfähigkeit des Landes derart bedeutsame Weichenstellung in letzter Konsequenz allein durch die Exekutive verantwortet wird. Das parlamentarische Selbstverständnis, alle für das Gemeinwesen grundlegenden Entscheidungen selbst zu treffen, gebietet es vielmehr, auch für die endgültige Entscheidung über das Landesentwicklungsprogramm die parlamentarische Verantwortung zu übernehmen.

Diese Verantwortung kann im Übrigen sinnvollerweise nur durch das gesamte Parlament wahrgenommen werden. Die bisherige Beschränkung der parlamentarischen Beteiligung auf den Innenausschuss greift mit Blick auf die vielfältigen, typischerweise vom Landesentwicklungsprogramm berührten Lebensbereiche zu kurz. So geht es etwa um Belange des Umweltschutzes, der Sicherung des Kulturgutes und des Denkmalschutzes, um Fragen des Verkehrs und der Energieversorgung, der Landwirtschaft, des Weinbaus und der Forstwirtschaft oder um Belange des Gesundheitsschutzes und der Bildung. Diese Beispiele verdeutlichen, dass nahezu jeder Bereich der parlamentarischen Arbeit durch das Landesentwicklungsprogramm berührt sein kann, so dass es notwendig ist, auch den Sachverstand des gesamten Parlaments und seiner Fachausschüsse einzubringen.

Vor diesem Hintergrund dient das vorliegende Gesetz dazu, die Rolle des Parlaments im Rahmen des Planungsverfahrens zu stärken, indem der Erlass der Rechtsverordnung, mit der das Landesentwicklungsprogramm für verbindlich erklärt wird, an die Zustimmung des Landtags geknüpft wird.

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits im Jahre 1958 anerkannt, dass derartige Zustimmungsverordnungen der Staatspraxis entsprechen und verfassungsrechtlich prinzipiell zulässig sind (BVerfGE 8, 274 [319 ff.]). Das gilt nach dem Bundesverfassungsgericht für solche Sachbereiche, „für die ein legitimes Interesse der Legislative anerkannt werden muß, zwar einerseits die Rechtsetzung auf die Exekutive zu delegieren, sich aber andererseits – wegen der Bedeutung der zu treffenden Regelung – entscheidenden Einfluß auf Erlaß und Inhalt der Verordnung vorzubehalten“ (BVerfGE 8, 274 [321]). So verhält es sich vorliegend. Einerseits handelt es sich bei der Erarbeitung des Landesentwicklungsprogramms um eine fachlich hochkomplexe Materie, welche ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren mit einer Fülle von Detailfragen überladen würde, so dass im Grundsatz eine Delegation auf die Exekutive sinnvoll und notwendig ist. Andererseits begründet aber die Bedeutung des Landesentwicklungsprogramms ein legitimes Interesse der Legislative, sich entscheidenden Einfluss auf Erlaß und Inhalt der Rechtsverordnung vorzubehalten. In dieser Situation schafft das vorliegende Gesetz eine sachangemessene Lösung, indem es prinzipiell an

dem bewährten Verfahren, das Landesentwicklungsprogramm mittels Rechtsverordnung zu beschließen, festhält, diese Rechtsverordnung aber an die Zustimmung des Parlaments knüpft und somit eine für die Zukunft des Landes überaus bedeutsame Entscheidung in die unmittelbare Verantwortung der Legislative gibt.

### **B. Zu den einzelnen Bestimmungen**

#### Zu Artikel 1

Die bisherige Regelung, wonach die Landesregierung im Benehmen mit dem Innenausschuss des Landtags über das Landesentwicklungsprogramm beschließt, entfällt. Stattdessen wird der Erlass der Rechtsverordnung an die Zustimmung des

Landtags geknüpft. Das Parlament übernimmt damit unmittelbare Verantwortung für das Landesentwicklungsprogramm. Dies erscheint auch mit Blick auf das verfassungsrechtlich verankerte Selbstverwaltungsrecht der betroffenen Kommunen als angemessen. Die Neuregelung stellt zudem sicher, dass künftig das gesamte Parlament mit allen durch das Landesentwicklungsprogramm betroffenen Fachausschüssen in die parlamentarische Beratung mit einbezogen wird.

#### Zu Artikel 2

Diese Vorschrift regelt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes. Die gesetzliche Neuregelung findet damit auch auf bereits in der Erarbeitung befindliche Entwürfe für das Landesentwicklungsprogramm Anwendung.

Für die Fraktion:  
Herbert Mertin