



Lenz und Johlen  
Rechtsanwälte Partnerschaft

Lenz und Johlen · Postfach 102365 · D 50463 Köln

Köln, den 11.12.2013  
Unser Zeichen: 02339/13 10/br

Sekretariat:  
Frau Mousa

Tel.: +49 221 97 30 02-80  
r.voss@lenz-johlen.de

**Rechtliche Begutachtung**

**zu Ziel 6.1 - 11 LEP NRW -**

**Flächensparende Siedlungsentwicklung**

**im Entwurf**

**des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen**

**(LEP NRW)**

Prof. Dr. Heribert Johlen<sup>PV</sup>  
Dr. Klaus Schmiemann<sup>PV</sup>  
Dr. Franz-Josef Pauli<sup>P</sup>  
Dr. Rainer Voß<sup>PVM</sup>  
Dr. Michael Oerder<sup>PV</sup>  
Dr. Thomas Lüttgau<sup>PV</sup>  
Thomas Elsner<sup>PB</sup>  
Rainer Schmitz<sup>PV</sup>  
Dr. Alexander Beutling<sup>PVM</sup>  
Dr. Markus Johlen<sup>PV</sup>  
Eberhard Keunecke<sup>PB</sup>  
Dr. Inga Schwertner<sup>PV</sup>  
Dr. Philipp Libert<sup>PF</sup>  
Dr. Christian Giesecke, LL.M.<sup>PVL</sup>  
Dr. Felix Pauli<sup>PV</sup>  
Dr. Tanja Lehmann<sup>V</sup>  
Martin Hahn  
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M.<sup>E</sup>  
Nick Kockler  
Béla Gehrken<sup>D</sup>  
Markus Nettekoven  
Philipp Caspar Hellermann

P Partner i.S.d. PartGG  
V Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
B Fachanwalt für Bau- u. Architektenrecht  
M AnwaltMediator DAA  
(Dr. Rainer Voß auch FU Hagen)  
L McGill University (Montreal, Kanada)  
E Master of European Studies  
F Maîtrise en droit (Université Paris X)  
D Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH)

Gegründet von RA Wolfgang Lenz

## I.

Neben der raumordnerischen Festlegung selbst hat eine Bewertung aus juristischer Perspektive maßgeblich auch die jeweilige Erläuterung zu den textlichen/zeichnerischen Festlegungen zu berücksichtigen. Der Regelungsgehalt von Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW lässt sich unter Berücksichtigung dieser Erläuterung im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen:

### 1.

Nach Ziff. 6.1-11 der als Ziel der Raumordnung gekennzeichneten textlichen Festlegungen des LEP NRW folgt die flächensparende Siedlungsentwicklung dem Leitbild, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auch „Netto-Null“ zu reduzieren.

Darüber hinaus wird auf Ebene des Landesentwicklungsplans festgelegt, dass der Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums **im Regionalplan** nur erweitert werden kann, wenn

- aufgrund der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ein Bedarf an zusätzlichen Bauflächen nachgewiesen wird (**Nachweis zusätzlichen Bedarfs**)
- andere (auf FNP-/Regionalplanebene) planerisch gesicherte nicht mehr benötigte Siedlungsflächen gem. Ziel 6.1/2 LEP NRW wieder dem Freiraum zugeführt wurden (**Aufgabe von Siedlungsflächenreserven**)
- im bisher festgelegten Siedlungsraum keine andere für die Planung geeignete Fläche der Innenentwicklung vorhanden ist (**fehlende Alternativflächen**) und
- ein Flächentausch i.S.d. Ziel 6.1/10 LEP NRW nicht möglich ist (**Unmöglichkeit des Flächentauschs**).

Ungeachtet jener Voraussetzungen ist darüber hinaus **ausnahmsweise** im Einzelfall die bedarfsgerechte Erweiterung vorhandener Betriebe möglich, soweit nicht andere spezifische freiraumschützende Festlegungen entgegenstehen (**sog. betriebsgebundene Siedlungsraumerweiterung**).

## 2.

In den Erläuterungen zu Ziff. 6.1-11 des LEP NRW wird ausgeführt, dass sich die Festlegung neuer allgemeiner Siedlungsbereiche und neuer Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen im Regionalplan am **Bedarf** orientieren soll.

Den Bedarf haben die Regionalplanungsbehörden, d.h. die Bezirksregierungen in Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster sowie der Regionalverband Ruhr, anhand einer landeseinheitlichen Methode zu ermitteln. Sodann wird der ermittelte Bedarf über das auf Grundlage des in Nordrhein-Westfalen bereits installierten Siedlungsflächenmonitorings mit den Bauflächenreserven der Gemeinde abgeglichen. Das Siedlungsflächenmonitoring dient darüber hinaus dazu, Aufschluss über die tatsächliche Neuinanspruchnahme der planerischen Reserven auf FNP-Ebene (Bauflächen) und der darüber hinausgehenden Siedlungsraumreserven zu geben.

Die Gemeinden haben die Regionalplanungsbehörden dadurch zu unterstützen, dass sie aktuelle Flächeninformationen zur Verfügung stellen und ggf. begründen, warum im Flächennutzungsplan dargestellte Bauflächen nicht genutzt werden können.

In Bezug auf das zu Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW eingangs formulierte Leitbild wird in den Erläuterungen ausgeführt, dass die Regionalplanung die Festlegung von Siedlungsbereichen am Leitbild auszurichten hat. Hierzu erfassen die Träger der Regionalplanung in den Erarbeitungsverfahren den Beitrag von Regionalplanänderungen zum täglichen Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche für ihr Plangebiet und berichten der Landesplanungsbehörde gem. § 4 Abs. 4 LPlG. Die Landesplanungsbehörde bewertet dies bereits im Rahmen ihrer Beratung der Regionalplanungsbehörden im lfd. Verfahren im Hinblick auf die landesweite Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche.

In Bezug auf die (ausnahmsweise) unter erleichterten Voraussetzungen zulässige sog. betriebsgebundene Siedlungsraumerweiterung wird ausgeführt, dass für die Erweiterung vorhandener Betriebe ausnahmsweise auch ohne Einhaltung der im Ziel genannten Bedingungen Freiraum in Anspruch genommen werden kann, wenn andere spezifisch freiraumschützende Festlegungen nicht entgegenstehen. Auch solche (betriebsgebundenen) Siedlungserweiterungen sind bei der Flächenbedarfsermittlung anzurechnen und ggf. durch entsprechende Rücknahme zu kompensieren. In der Regel sollen ab einer Größe von 10 ha hierfür Regionalplanänderungen erforderlich sein.

## II.

Ausgehend davon soll nachfolgend eine juristische Bewertung der textlichen Festsetzungen gem. Ziff. 6.1-11 des LEP NRW erfolgen. Dabei ist in erster Linie darauf einzugehen, ob es sich bei der zu Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW eingangs formulierten Vorgabe, wonach die flächensparende Siedlungsentwicklung dem Leitbild folgt, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf „Netto-Null“ zu reduzieren, als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren ist. Denn im Gegensatz zu Grundsätzen der Raumordnung sind Ziele der Raumordnung gem. § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sowie Entscheidung öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen strikt zu beachten.

Ob es sich bei einer landesplanerischen Festlegung um ein zu beachtendes Ziel oder (lediglich) einen zu berücksichtigenden Grundsatz der Raumordnung handelt, bestimmt sich maßgeblich danach, ob die landesplanerische Festlegung der gesetzlichen Definition eines Ziels der Raumordnung gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG entspricht. Ob bzw. dass die Landesplanungsbehörde die konkrete Festlegung gem. § 7 Abs. 4 ROG als Ziel der Raumordnung gekennzeichnet hat, ist insoweit nicht ausschlaggebend.

Vielmehr sind landesplanerische Festlegungen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nur dann als **Ziel der Raumordnung** zu qualifizieren, wenn es sich insoweit um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes handelt. Neben der Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit der raumordnerischen Vorgabe kommt es somit entscheidend darauf an, ob die jeweilige Festlegung abschließend abgewogen ist. Letzteres wird zusätzlich auch in § 7 Abs. 2 Satz 1, 2. HS ROG zum Ausdruck gebracht.

Jenen Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung wird die landesplanerische Festlegung unter Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW, um das Ergebnis an dieser Stelle bereits vorweg zu nehmen, nicht gerecht. Neben der hinreichenden Bestimmbarkeit fehlt es der landesplanerischen Festlegung bislang jedenfalls

- soweit ersichtlich - an einer § 7 Abs. 2 ROG entsprechenden abschließenden Abwägung der öffentlichen und privaten Belange.

### **1. Fehlende Zielqualität wegen mangelnder Bestimmbarkeit**

Die Frage der hinreichenden Bestimmtheit stellt sich in zweierlei Hinsicht.

#### **a)**

Auf den ersten Blick unbeantwortet lässt die als Ziel gekennzeichnete Festlegung unter Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW die Frage, wer Adressat der Festlegung sein soll. Denn neben dem Träger der Regionalplanung kommen zudem die nordrhein-westfälischen Gemeinden in Betracht, wenn und soweit in der raumordnerischen Festlegung - wie hier - von einer „flächensparenden Siedlungsentwicklung“ die Rede ist. Siedlungsentwicklung erfolgt grundsätzlich nämlich auch auf Ebene der vorbereitenden bzw. verbindlichen Bauleitplanung. Es handelt sich insoweit also nicht um eine spezifisch raumordnungsrechtliche Terminologie. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass Adressat der raumordnerischen Festlegung, wie aus den Erläuterungen zu Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW deutlich wird, nicht die Gemeinden, sondern die Träger der Regionalplanung sind. So wird in den Erläuterungen der raumordnerischen Festlegung nämlich klargestellt, dass „die Regionalplanung“ die Festlegung von Siedlungsbereichen am Leitbild auszurichten hat. Auf kommunaler Ebene wirkt sich die Festlegung (lediglich) insofern aus, dass selbstverständlich die kommunale Bauleitplanung an den die Festlegung unter Ziff. 6.1-11 beachtende bzw. berücksichtigenden regionalplanerischen Festlegungen auszurichten ist.

Im Ergebnis lässt sich dementsprechend aber festhalten, dass die landesplanerische Festlegung unter Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW in Bezug auf ihren Adressaten wenigstens hinreichend bestimmbar ist. Vor diesem Hintergrund genügt sie insoweit der bundesgesetzlichen Vorgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

#### **b)**

In inhaltlicher Hinsicht ist die raumordnungsrechtliche Festlegung unter Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW jedoch unter mehreren Gesichtspunkten weder hinreichend bestimmt noch bestimmbar.

Nicht eindeutig festgelegt ist insoweit beispielsweise, was unter „langfristig“ i.S.v. Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW zu verstehen ist. Insoweit stellt sich konkret die unbeantwortet bleibende Frage, ob die Reduzierung des täglichen Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsflächen auf „Netto-Null“ bereits zum 01.01.2020 oder einen Zeitraum danach zu beachten ist. Nur der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle im Übrigen darauf hingewiesen, dass raumordnerische Festlegungen gem. § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG regelmäßig (nur) für einen mittelfristigen Zeitraum zu treffen sind. Insoweit muss vor diesem Hintergrund ferner bezweifelt werden, dass eine langfristige Festlegung als raumordnerische Regelung überhaupt getroffen werden kann.

Ebenfalls nicht eindeutig bestimmt ist, wie das tägliche Siedlungs- bzw. Verkehrsflächenwachstum zu ermitteln ist. Offen bleibt nämlich, auf welchen Zeitpunkt insoweit abzustellen ist. So käme neben dem Zeitpunkt der Entscheidung der jeweiligen Regionalplanungsbehörde beispielsweise auch der Zeitpunkt der tatsächlichen Inanspruchnahme regionalplanerisch ausgewiesener allgemeiner Siedlungsbereiche bzw. von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen in Betracht.

c)

Zusammenfassend lässt sich dementsprechend als Zwischenergebnis festhalten, dass es sich bei dem eingangs zu Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW formulierten Leitbild bereits wegen fehlender Bestimmtheit nicht um ein Ziel der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt.

## **2. Fehlende Zielqualität wegen Mängeln im Abwägungsvorgang**

Darüber hinaus genügt die Festlegung auch nicht den aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 ROG resultierenden Anforderungen an das Gebot abschließender Abgewogenheit.

Zielen der Raumordnung kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich auf Ebene der Landesplanung bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze der Raumordnung verkörpert unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Einer weiteren Abwägung auf nachgeordneter Stu-

fe sind sie nicht zugänglich. Vielmehr sind die planerischen Vorgaben, die sich den Zielfestlegungen entnehmen lassen, verbindlich.

Auch unter diesem Gesichtspunkt begegnet die Festlegung unter Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP-NRW in mehrerer Hinsicht Bedenken.

**a)**

So kann zunächst schon nicht nachvollzogen werden, woraus sich der von der Landesplanungsbehörde festgelegte Schwellenwert von 5 ha des max. zulässigen Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums pro Tag ableiten lässt. Die Erläuterungen zu Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW geben über die hierzu angestellten Erwägungen keinen Aufschluss. Nur eine nachvollziehbare Erwägung der Landesplanungsbehörde kann jedoch Grundlage einer sachgerechten Abwägung sein.

Sofern es sich insoweit um eine Prognoseentscheidung handelt, müsste diese unter Heranziehung des jeweils gebotenen empirischen Materials wenigstens plausibel sein. Eine Plausibilitätskontrolle ist anhand der in den Erläuterungen zum Ausdruck gebrachten Erwägungen der Landesplanungsbehörde jedoch nicht möglich.

**b)**

Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass sich die landesplanerische Festlegung auf die verschiedenen Planungsräume der jeweils zuständigen Regionalplanungsbehörden ganz unterschiedlich und eher zufällig auswirkt. Insbesondere solche Planungsräume, in denen schon heute keine bzw. nur geringe Siedlungsflächenreserven zur Verfügung stehen, sind von der unter Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW getroffenen Regelungen weitaus stärker in ihren Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Davon ausgehend würde eine sachgerechte Abwägung voraussetzen, dass zunächst vorab eine Bestandserhebung erfolgt, um die planungsrechtlichen Auswirkungen jener Festlegung überhaupt sachgerecht beurteilen zu können. Darüber hinaus müsste die Abwägungsentscheidung selbst derart unterschiedliche Auswirkungen auf verschiedene Planungsräume berücksichtigen und sachgerecht abarbeiten.

c)

Auch dem Gebot abschließender Abwägung ist dementsprechend nicht hinreichend Rechnung getragen.

### III.

Zusammenfassend lässt sich somit insgesamt festhalten, dass die eingangs zu Ziff. 6.1-11 der textlichen Festlegungen des LEP NRW formulierte Regelung **kein Ziel** der Raumordnung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG darstellt, da es die insoweit gesetzlich normierten Voraussetzungen eines Ziels der Raumordnung nicht vollumfänglich erfüllt. Es handelt sich weder um eine hinreichend bestimmte, noch um eine abschließend in sich abgewogene Festlegung.

Allenfalls handelt es sich somit um einen Grundsatz der Raumordnung, der auf nachgeordneter Planungsebene im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, nicht aber strikt zu beachten ist.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Rainer Voß)  
Rechtsanwalt