

*Alexander Milstein, Susan Grotefels*

# **Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung**

URN: urn:nbn:de:0156-4035092



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 123 bis 138

Aus:

Stefan Greiving, Florian Flex (Hrsg.)

## **Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsberichte der ARL 17

Hannover 2016

Alexander Milstein, Susan Grotefels

# Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung

## Gliederung

- 1 Einleitung
- 2 Die Festlegung „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“
- 3 Zielqualität der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche
- 4 Vereinbarkeit der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche mit dem Recht auf Selbstverwaltung
- 5 Zusammenfassung

Literatur

## Kurzfassung

Dem neuartigen Steuerungsinstrument der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche (zASB) stehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken entgegen. Es kann als Ziel der Raumordnung im Sinne des §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG formuliert werden. Zwar handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, sein Inhalt kann jedoch im Wege der Auslegung hinreichend konkretisiert werden: Die räumliche Bestimmtheit steht außer Frage und ein kundiger Betrachter kann angesichts der vorliegenden Legaldefinition der zASB und der ausführlichen Erläuterungen den Zielinhalt mit hinreichender Genauigkeit bestimmen. Darüber hinaus ist das Ziel letztabgewogen.

Die Festlegungen bezüglich der zASB stehen ferner in Einklang mit der kommunalen Planungshoheit als Ausprägung des Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LVerf NRW. Durch die Regelungen wird zwar in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen, die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt des Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW werden jedoch gewahrt. Denn der Kernbereich wird nicht berührt, da den Gemeinden genügend Spielraum zur Verwirklichung kommunaler Bodennutzungsvorstellungen verbleibt. Daneben werden das Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot gewahrt. Die Regelungen verfolgen mit der Anpassung an den demografischen Wandel und mit dem Freiraumschutz legitime gesetzgeberische Ziele. Denn sowohl die Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse als auch der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen sind als Gemeinwohlbelange einhellig anerkannt. Die Maßnahmen sind zudem geeignet; insbesondere wird auf einen starren Schwellenwert in Form eines Ziels der Raumordnung verzichtet. Auch die Erforderlichkeit kann angesichts der Unverbindlichkeit raumordnerischer Verträge bejaht werden. Zuletzt steht der Eingriff in die kommunale Planungshoheit in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlbe-

langen. Den Gemeinden wird weiterhin eine eigenverantwortliche Siedlungsentwicklungsplanung ermöglicht, da pro Gemeindegebiet mindestens ein zASB ausgewiesen werden soll. Des Weiteren halten sich die Beschränkungen im Rahmen dessen, was aufgrund der Abwägungsdirektiven der §§1, 1a BauGB bereits nach geltendem Recht von den Gemeinden berücksichtigt werden muss. Denn die Gemeinden sind aufgrund der sog. Bodenschutzklausel des §1a Abs. 2 BauGB bereits zu einer Reduzierung des Flächenverbrauchs verpflichtet. Zudem wären Bauleitpläne, welche die Siedlungstätigkeit nicht auf sich selbst erhaltende Strukturen konzentrieren, wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot des §1 Abs. 7 BauGB nichtig. Der Landesplanung kann daher eine Verwirklichung der Regelungen empfohlen werden.

### Schlüsselwörter

Koevolution Mensch und Technik – Individualerfahrung und Systemverhalten – Raumplanung – Gesellschaftsentwicklung – Verkehrswesen

### On the Compatibility of the Restriction of Communal Settlement Development with the Right to Local Self-Government

#### Abstract

The new planning tool of general residential areas with significant central-place functions (*zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche* - zASB) is in accordance with the law. Firstly, it meets the criteria necessary for a spatial planning goal (*Ziel der Raumordnung*) as laid down in § 3(1) No. 2 of the Federal Spatial Planning Code (ROG). Even though it is a vague legal term, its meaning can be interpreted. There is no doubt that the objective (*Ziel*) is spatially definite. Furthermore, a knowledgeable observer would be able to interpret the meaning of the norm – using the legal definition and the detailed explanation – in a sufficiently precise manner. Finally, the norm is definitively balanced.

The stipulations (*Festlegungen*) are in accordance with the municipal planning sovereignty of Article 78 of the Constitution of North Rhine-Westphalia (LVerf NRW). Even though the norms interfere with the right of local self-government, the infringement can be justified under Article 78(2) LVerf NRW. Firstly, the norm does not touch the core area of local self-government, because the municipalities are granted sufficient scope in terms of implementation. Secondly, the distribution of local tasks is maintained and there is no arbitrariness. The regulation pursues legitimate objectives in the form of open space conservation and adaption to demographic change. There is no doubt that equality of living conditions and nature conservation are issues of public interest. In addition, the regulation is suitable and necessary. Finally, the stipulations are proportionate. Because there will be at least one zASB per municipality, the municipalities can still pursue their own land-use planning. Furthermore, the regulation specifies nothing that exceeds the existing limits of local self-government. According to §§ 1, 1a Federal Building Code (BauGB), the municipalities are already obliged to reduce land usage (soil protection clause, § 1a (2) BauGB). Moreover, development plans have to be sustainable, especially regarding settlement structures (§ 1(7) BauGB). We recommend the realization of the regulation.

#### Keywords

Co-evolution humankind and technology – personal experience and systemic behaviour – spatial planning – development of society – transportation

## 1 Einleitung

Der Entwurf des Landesentwicklungsplanes für das Land Nordrhein-Westfalen sieht eine neue Festlegung zur nachhaltigen Steuerung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung vor. Danach soll im Regelfall eine Ausweisung von Siedlungen durch die Bauleitplanung nur in „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen“ möglich sein. Der vorliegende Beitrag nimmt zu den daraus resultierenden Rechtsfragen Stellung.

Die Aufstellung landesweiter Raumordnungspläne im Sinne des § 8 Abs. 1 ROG ist ein langwieriger und komplexer Prozess. Denn diese Pläne erheben den Anspruch, die Entwicklung des Raumes eines Bundeslandes für mehrere Jahrzehnte zu steuern. So ist der in Nordrhein-Westfalen gültige landesweite Raumordnungsplan, der nach Landesrecht die Bezeichnung Landesentwicklungsplan trägt (vgl. § 2 Abs. 1 LPlG NRW), seit 1995 in Kraft.<sup>1</sup> Seit dem 25.06.2013 liegt nunmehr der Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP NRW-E) vor. Vom 30.08.2013 bis zum 28.02.2014 konnten die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit zur Stellungnahme wahrnehmen.

Aus juristischer Sicht stand für den Bereich der Landesplanung stets die Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Landesplanung im Vordergrund.<sup>2</sup> Diese Problematik ist jedoch für den vorliegenden Entwurf von geringem Interesse, da die entsprechenden Regelungen bereits in dem am 13.07.2013 in Kraft getretenen Sachlichen Teilplan Großflächiger Einzelhandel<sup>3</sup> enthalten sind. Im Vordergrund des LEP NRW-E stehen daher u. a. die Bewältigung der Herausforderungen des demografischen Wandels<sup>4</sup> sowie eine nachhaltige Landnutzung.<sup>5</sup> Hierzu hat die Landesplanungsbehörde mit den „zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereichen“ eine neue Festlegung entwickelt, welche die Siedlungsentwicklung auf tragfähige Strukturen konzentrieren soll (hierzu II.). Diese landesplanerische Innovation wirft zum einen die Frage auf, ob es sich bei der Festlegung um ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt (hierzu III.). Zum anderen ist die Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit zu untersuchen (IV.).

## 2 Die Festlegung „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“

Der LEP NRW-E sieht in Ziel 6.2-1 vor, dass die Siedlungsentwicklung in den Gemeinden auf solche Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) auszurichten ist, „die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen (zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche)“. Als Beispiele für diese Einrichtungen werden in den Erläuterungen Leistungen „der Bildung, der Kultur, der Verwaltung, der sozialen und medizinischen Betreuung und des Einzelhandels“ genannt.<sup>6</sup> Ferner wird klargestellt, dass im Regionalplan für jede Gemeinde mindestens ein zentralörtlich bedeutsamer Allgemeiner Siedlungsbereich (zASB) auszuweisen ist.<sup>7</sup> Die Steuerungswirkung des Ziels 6.2-1 wird weiter ausgeformt durch den

<sup>1</sup> Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen v. 11. Mai 1995, GVBl NRW 1995, 532.

<sup>2</sup> Dazu nur Köpfler 2014: 289 ff., m. w. N. insbesondere zu der umfangreichen nordrhein-westfälischen Rechtsprechung.

<sup>3</sup> GVBl NRW 2013, 420.

<sup>4</sup> Vgl. LEP NRW-E, 2 f. (Einleitung).

<sup>5</sup> Vgl. LEP NRW-E, 6 (Einleitung).

<sup>6</sup> LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

<sup>7</sup> LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

Grundsatz 6.2-3, wonach vorhandene ASB, die nicht über ein räumliches Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen, auf eine Eigenentwicklung beschränkt bleiben. Zudem soll die Rücknahme von ASB im Regionalplan bzw. entsprechender Bauflächen im Flächennutzungsplan vorrangig bei nicht zentralörtlich bedeutsamen ASB vorgenommen werden (Umkehrschluss aus Grundsatz 6.2-5). An vorhandene zASB können hingegen neue ASB angeschlossen werden (Ziel 6.2-4).<sup>8</sup>

Zur Begründung wird insbesondere angeführt, dass die Beschränkung der über die Eigenentwicklung hinausgehenden Siedlungsentwicklung der Gemeinden auf zASB dem Gebot der nachhaltigen Raumentwicklung entspricht:<sup>9</sup>

„Angesichts des in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens absehbaren Bevölkerungsrückgangs ist hierbei die zukünftige Siedlungsentwicklung auf die zentralörtlich bedeutsamen Siedlungsbereiche auszurichten, um die notwendigen Siedlungserweiterungen an die bestehenden Netze der Infrastruktur und die vorhandenen sozialen Einrichtungen effizient anbinden zu können. Mit der Ausrichtung auf zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche soll zugleich auf eine kompakte Siedlungsstruktur hingewirkt werden, um die Inanspruchnahme von Freiraum und die Kosten für technische Infrastruktur gering zu halten und günstigere Voraussetzungen für den Öffentlichen Personenverkehr zu schaffen“.<sup>10</sup>

Besondere Konsequenzen hat dieser Regelungsmechanismus für Ortsteile, die nicht als ASB ausgewiesen sind:

„Der Ausweisung neuer Baugebiete stehen in den im Regionalplan nicht als ASB dargestellten Ortsteilen mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2000 Einwohnerinnen und Einwohnern die Belange des Freiraumschutzes und die angestrebte Ausrichtung der weiteren Siedlungsentwicklung auf zentralörtlich bedeutsame Siedlungsbereiche entgegen. Ihre Entwicklung soll strikt auf die Eigenentwicklung und die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur beschränkt werden“.<sup>11</sup>

Es wird deutlich, dass das neue Instrument der zASB Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung hat. Im Folgenden soll daher sowohl die Zielqualität der Regelung 6.2-1 LEP NRW-E als auch die Vereinbarkeit der Ergänzenden Festlegungen für Allgemeine Siedlungsbereiche 6.2 LEP NRW-E mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1, 2 LVerf NRW geprüft werden.

### **3 Zielqualität der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche**

Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E führt mit den zASB einen neuen Begriff in die Landesplanung ein. Die Zielqualität dieser Vorgabe ergibt sich jedoch nicht bereits aus der bloßen Kennzeichnung als Ziel der Raumordnung, vielmehr müssen auch die materiellen Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllt sein.<sup>12</sup> Danach sind Ziele „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der

<sup>8</sup> Der Grundsatz 6.2-2 LEP NRW-E hat für die vorliegende Untersuchung keine Relevanz.

<sup>9</sup> Vgl. LEP NRW-E, 37 (Erläuterung).

<sup>10</sup> LEP NRW-E, 39 (Erläuterung).

<sup>11</sup> LEP NRW-E, 39 (Erläuterung). Für „[g]roße, dünnbesiedelte Flächengemeinden beispielsweise in der Eifel oder im Sauerland“ können jedoch Ausnahmen vorgesehen werden.

<sup>12</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel 2010, § 3. Ansonsten kommt eine Umdeutung in einen Grundsatz der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) in Betracht.

Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 [ROG]) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“. Angesichts der Ist-Formulierung steht die Verbindlichkeit der Festlegung nicht infrage.<sup>13</sup> Zu untersuchen ist jedoch, ob der Begriff hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar ist. Ferner stellt sich die Frage, ob es sich um eine abschließend abgewogene Regelung handelt.<sup>14</sup>

## 1. Bestimmtheit

Die räumliche Bestimmtheit steht außer Frage, da der LEP NRW-E für das gesamte Landesgebiet gelten soll. Anders ist dies bei der sachlichen Bestimmtheit, da die „zentralörtliche Bedeutsamkeit“ einen unbestimmten Rechtsbegriff darstellt.

Das landesplanerische Erfordernis der Bestimmtheit ergibt sich bereits aus dem rechtsstaatlichen Gebot hinreichender Bestimmtheit (Art. 20 Abs. 3 GG). Danach ist eine aus der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe resultierende Auslegungsbedürftigkeit unschädlich, „solange die Auslegung unter Nutzung der juristischen Methodik zu bewältigen ist [...] und die im konkreten Anwendungsfall verbleibenden Ungewissheiten nicht so weit gehen, dass Vorhersehbarkeit und Justitiabilität des Verwaltungshandelns gefährdet sind“.<sup>15</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG überführt diesen allgemeinen Grundsatz in das Planungsrecht und trägt dessen Besonderheiten Rechnung.<sup>16</sup> Zunächst ist die Bestimmtheit nicht aus Bürgersicht zu ermitteln, sondern anhand des spezifischen Adressatenkreises.<sup>17</sup> Denn gerade die landesweiten Raumordnungspläne müssen ein hohes Maß an Abstraktheit aufweisen, um den nachfolgenden Planungsstufen einen Konkretisierungsspielraum zu gewährleisten.<sup>18</sup> Da die vorliegende Festlegung des LEP NRW-E sich an juristisch versierte öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts richtet (vgl. § 4 ROG), kann nicht mehr gefordert werden, als dass ein kundiger Betrachter den Zielinhalt mit hinreichender Genauigkeit bestimmen können muss.<sup>19</sup> Daneben können über die anerkannten Auslegungsmethoden hinaus auch der Kontext des Plans, insbesondere die örtlichen Gegebenheiten seines Gegenstandes, sowie die Planbegründung zur Zielbestimmung herangezogen werden.<sup>20</sup> Diese raumordnungsspezifischen Einschränkungen des allgemeinen Bestimmtheitsgebotes führen dazu, dass an die Bestimmtheit im Sinne

<sup>13</sup> Vgl. zu den Anforderungen an die Verbindlichkeit Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel 2010, § 3 Rn. 16.

<sup>14</sup> Die Zielqualität infrage stellend Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen – LEP NRW 2013 vom 28.02.2014, 13.

<sup>15</sup> BVerfGE 21, 73 (79 f.); BVerfGE 31, 255 (264); BVerfGE 83, 130 (145); BVerfGE 110, 33 (53).

<sup>16</sup> Runkel (o. Fn. 12), § 3 Rn. 22.

<sup>17</sup> OVG NRW, BauR 2005, 1577 (1582); Kment 2006: 1337.

<sup>18</sup> Kment 2006: 1336 ff.; vgl. ferner Spieker 1999: 74.

<sup>19</sup> Kment 2006: 1336 f.

<sup>20</sup> OVG Berlin-Brandenburg, LKV 2005, 123 (128 f.); BayVGH, BayVBl 2004, 530 (532); Hahn 2006: 193 f.; Kment 2006: 1336 ff.; Runkel (o. Fn. 12), § 3 Rn. 36.

des §3 Abs.1 Nr.2 ROG – wie auch das BVerwG in der Mühlheim-Kärlich-Entscheidung klargestellt hat<sup>21</sup> – keine überhöhten Anforderungen gestellt werden dürfen.

Für die zu untersuchenden zASB des Ziels 6.2-1 LEP NRW-E spricht für eine Bestimmtheit, dass die Festlegung eine Legaldefinition der zASB enthält. Danach sind unter zASB solche ASB zu verstehen, „die über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen verfügen“. Da der Begriff der ASB durch Nr.1.a) der PlanzeichenVO NRW<sup>22</sup> als „Flächen für Wohnen, wohnverträgliches Gewerbe, Wohnfolgeeinrichtungen, öffentliche und private Dienstleistungen“ zuzüglich akzessorischer Nebenflächen definiert ist, stellt sich allein die Frage der Abgrenzung zu den zASB. Insoweit weist der Begriff „zentralörtlich“ bereits darauf hin, dass in Fortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts<sup>23</sup> den zASB eine überörtliche Versorgungsfunktion zukommen muss. Wie auch die systematische Auslegung mit Blick auf Grundsätze 2.2 und 6.1-3 S. 2 LEP NRW-E nahelegt, decken die öffentlichen und privaten Dienstleistungen nicht nur den Bedarf des eigenen ASB im Sinne von Nr.1.a) 1. Spiegelstr. PlanzeichenVO NRW, sondern strahlen in die umliegenden, schlichten ASB aus. Dieser Befund lässt sich durch die – im Wege der Auslegung hinzuzuziehenden – LEP-Erläuterungen weiter vertiefen. Die beispielhafte Aufzählung öffentlicher und privater Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen („der Bildung, der Kultur, der Verwaltung, der sozialen und medizinischen Betreuung und des Einzelhandels“<sup>24</sup>) verdeutlicht, dass hierunter ein ausdifferenziertes Angebot an Leistungen der Daseinsvorsorge zu verstehen ist, deren Einzugsbereich über den unmittelbaren Nahbereich hinausgeht. Abschließen legt die Erläuterung zu Ziel 6.1-4 LEP NRW-E dar, dass unter der räumlichen Bündelung eine „kompakte“ Bebauung zu verstehen ist, die weder eine bandartige Siedlung noch eine Splittersiedlung darstellt.<sup>25</sup> Angesichts der Legaldefinition sowie der Möglichkeiten der Konkretisierung anhand der systematischen Auslegung und der LEP-Erläuterungen ist dem Vorwurf, der LEP NRW-E konkretisiere den Begriff der zASB nicht, entgegenzutreten. Von einer hinreichenden Bestimmtheit der Festlegung ist dementsprechend auszugehen.

## 2. Abschließende Abgewogenheit

Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E weist keine zASB im Wege zeichnerischer Festlegungen aus. Die Erläuterungen übertragen diese Aufgabe vielmehr auf die Regionalplanung.<sup>26</sup> Daraus lässt sich jedoch nicht folgern, dass deswegen das Ziel nicht letztabgewogen sei.<sup>27</sup> Diese Aufgabenübertragung ist vielmehr aufgrund des Gebotes der

<sup>21</sup> Vgl. BVerwGE 119, 25 = NVwZ 2005, 220 (225) [Urteilsgründe nur teilweise in der amtlichen Sammlung abgedruckt]. In der Entscheidung hat das Gericht sowohl das „Konzentrationsgebot“ als auch das „städtebauliche Integrationsgebot“ des LEP III Rheinland-Pfalz als Ziele der Raumordnung anerkannt, obwohl es sich um vage und in hohem Maße auslegungsbedürftige Begriffe handelt. Damit dürfte der strengere Prüfungsmaßstab des OVG NRW, BauR 2005, 1577 (1581 ff.), in der Centro-Entscheidung nicht mehr aufrechterhalten werden können. In dieser Entscheidung beschränkt das OVG sich auf die Benennung von Auslegungsalternativen, um das Urteil der Unbestimmtheit zu belegen, ohne sich mit den Auslegungsmethoden in dem gebotenen Maße auseinanderzusetzen.

<sup>22</sup> GVBI NRW 2005, 517.

<sup>23</sup> Zu Inhalt und Herkunft des Zentrale-Orte-Konzepts grundlegend Blotvogel, in: ARL 2005: 1307 ff.; aus juristischer Sicht Hoppe 2004: 282 ff.; Hoppe 2007: 191 ff.; Reichel 2009: 60 ff.

<sup>24</sup> LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

<sup>25</sup> LEP NRW-E, 32 (Erläuterung).

<sup>26</sup> Vgl. LEP NRW-E, 37 f. (Erläuterung).

<sup>27</sup> So aber Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen 2014: 13.

ebenenspezifischen Planung zwingend. Die aus dem Gegenstromprinzip (§1 Abs. 3 ROG) und dem Subsidiaritätsprinzip abgeleitete Vorgabe für die Landesplanung setzt gerade voraus, dass planerische Entscheidungen soweit wie möglich auf der untersten Stufe getroffen werden und dabei der Dialog mit den betroffenen Gemeinden gesucht werden muss.<sup>28</sup> In diesem Sinne verzichtet der LEP NRW-E auf zeichnerische Festlegungen und überlässt dies der sachnäheren Regionalplanung. Dabei handelt es sich um eine Praxis, die beispielsweise bei den Ausweisungen von Konzentrationszonen für die Windenergie bewährt und höchstrichterlich anerkannt ist.<sup>29</sup> Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E ist daher letztabgewogen. Die Zielqualität der Festlegung ist daher gegeben.

#### 4 Vereinbarkeit der zentralörtlich bedeutsamen Allgemeinen Siedlungsbereiche mit dem Recht auf Selbstverwaltung

Art. 78 Abs. 1 und 2 LVerf NRW räumt den Gemeinden das „Recht der Selbstverwaltung“ ein. Sie „sind in ihrem Gebiet die alleinigen Träger der Verwaltung, soweit Gesetze nichts anderes vorschreiben“. Trotz des abweichenden Wortlauts steht dieses Recht vollauf in Einklang mit der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, so dass die Rechtsprechung des BVerfG ergänzend hinzugezogen werden kann.

##### 1. Beeinträchtigung des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung

Die alleinige Trägerschaft der öffentlichen Verwaltung auf dem Gemeindegebiet weist den Gemeinden das Recht zu, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in eigener Verantwortung zu regeln (vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG). Zu diesen Angelegenheiten zählen „diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“.<sup>30</sup> Unzweifelhaft gehört zu diesem Kreis das als Planungshoheit bezeichnete „Recht der Gemeinde, im Rahmen ihrer Bauleitplanung die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets grundsätzlich nach eigenen Vorstellungen zu steuern und zu gestalten“.<sup>31</sup> Das Tatbestandsmerkmal der Eigenverantwortlichkeit unterstreicht, dass für die Aufstellung der planerischen Leitlinien der Bodennutzung im Gemeindegebiet die Freiheit von imperativen Formen staatlicher Beeinflussung gewährleistet wird.<sup>32</sup>

Nach der Rechtsprechung des VerfGH NRW greift die Landes- oder Regionalplanung in die kommunale Planungshoheit „jedenfalls ein, wenn sie eine konkrete örtliche Planung nachhaltig stört“.<sup>33</sup> Zwar entfalten die Ziele des LEP aus sich heraus keine Rechtsfolgen für die Gemeinden in NRW, gemäß der sog. Raumordnungsklausel des §1 Abs. 4 BauGB sind sie jedoch gehalten, ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen.<sup>34</sup> Diese Pflicht betrifft nicht nur Pläne in der Aufstellung oder Änderung, sondern es muss auch eine Anpassung an nachfolgende Ziele sowie

<sup>28</sup> Vgl. Kment 2012: 1867 ff.; ferner Rojahn 2011: 654 f.; weiterführend Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky 2010: §1 Rn. 88 ff.

<sup>29</sup> Vgl. nur Schneider 2013: 869 ff.; Schmidt-Eichstaedt 2013: 639 ff.

<sup>30</sup> BVerfGE 79, 127 (151); BVerfGE 110, 370 (400).

<sup>31</sup> VerfGH NRW, OVGE 46, 295 (303); VerfGH NRW, NVwBl. 2002, 376 (377); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1287).

<sup>32</sup> Just, in: Hoppe/Bönker/Grotefels 2010; Oebbecke 2010: 239 f.; Schmidt-Aßmann 2001: 244, 803; Tettinger/Erbguth/Mann 2012: 811.

<sup>33</sup> VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1287). Zu weit hingegen Pieroth, in: Jarass/Pieroth 2014: Art. 28 Rn. 18: „alle belastenden Regelungen gemeindlicher Angelegenheiten durch andere Träger öffentlicher Gewalt“; wie hier Oebbecke 2010: 239 ff.; zur Abgrenzung von Ausgestaltung und Eingriff nur Ehlers 2000: 1301 ff.

<sup>34</sup> Schmidt-Aßmann 1972: 140 ff.



eine erstmalige Aufstellung (sog. Erstplanungspflicht) geleistet werden.<sup>35</sup> Das Ziel 6.2-1 LEP NRW-E sowie die darauffolgenden Konkretisierungen sehen Beschränkungen für die gemeindliche Siedlungsentwicklung vor. Angesichts der Pflichten des §1 Abs. 4 BauGB kann dadurch eine bestehende Planung hinfällig werden, sodass eine Beeinträchtigung der kommunalen Selbstverwaltung anzunehmen ist.

## 2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Bereits der Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW („soweit die Gesetze nichts anderes vorschreiben“) verdeutlicht, dass das Recht auf kommunale Selbstverwaltung nicht schrankenlos ist, sondern nur im Rahmen der Gesetze garantiert ist. Danach ist es dem Gesetzgeber möglich, den Entscheidungsspielraum der Gemeinden durch oder aufgrund eines Gesetzes einzuschränken.<sup>36</sup> Dabei unterliegt der Gesetzgeber seinerseits verfassungsrechtlichen Beschränkungen. Diese variieren danach, ob der Gesetzgeber in den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie eingreift oder nur eine Regelung bezüglich des Randbereichs trifft.<sup>37</sup>

### a) Kernbereichsprüfung

Der Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie darf vom Gesetzgeber nicht angetastet werden. Hierunter sind „die identitätsbestimmenden Merkmale gemeindlicher Selbstverwaltung“ zu verstehen.<sup>38</sup> In der Literatur wird die Bebauungsplanung diesem Tabubereich zugerechnet, während die Einordnung der Flächennutzungsplanung umstritten ist.<sup>39</sup> Der praktische Nutzen dieser Diskussion hält sich in engen Grenzen, da der Kernbereichsschutz nur vor der Beseitigung und der nahezu vollständigen Aushöhlung der Kernbereichsmaterien schützt.<sup>40</sup> Eine Regelung wie in Ziel 6.2-1 ff. LEP NRW-E, die sich mit der Siedlungsentwicklung nur auf einen Teilaspekt der Bauleitplanung bezieht und zudem Ausnahmeregelungen (vgl. z. B. Ziel 6.2-4 S. 2) enthält, belässt den Gemeinden genügend Spielraum zur Verwirklichung kommunaler Bodennutzungsvorstellungen. Daher wird der Kernbereich nicht angetastet.

### b) Randbereichsprüfung

Welche Anforderungen an den Gesetzgeber in dem sonstigen Randbereich zu stellen sind, ist umstritten. Der VerfGH NRW legt einen strengen Maßstab an und verlangt, dass „der Gesetzgeber das verfassungsrechtliche Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie das Verhältnismäßigkeitsprinzip und das Willkürverbot zu beachten“. Während das BVerfG in den 1990er Jahren eine geringere Kontrolldichte angelegt hatte,<sup>41</sup> ist es in zwei jüngeren Entscheidungen ebenfalls zu einer strengen Verhältnismäßig-

<sup>35</sup> Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: 39 ff.; Jarass/Kment 2013: 14 ff.; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 1 Rn. 32.

<sup>36</sup> So der herrschende weite Gesetzesbegriff des Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, vgl. nur BVerfGE 107, 1 (15) bzgl. Rechtsverordnungen; BVerfGE 76, 107 (114) bzgl. Raumordnungsprogrammen. Zum Ganzen Pieroth (o. Fn. 33), Art. 28 Rn. 20.

<sup>37</sup> Zur Unterscheidung einer Kern- und Randbereichsprüfung BVerfGE 79, 127 (146), Pieroth (o. Fn. 33), Art. 28 Rn. 22. Hingegen sollte auf den Begriff einer „Wesensgehaltsgarantie“ verzichtet werden, da dieser Begriff bereits der Grundrechtsdogmatik zugewiesen ist (vgl. Art. 19 Abs. 2 GG).

<sup>38</sup> BVerfGE 107, 1 (12).

<sup>39</sup> Zum Diskussionsstand Just (o. Fn. 32), § 2 Rn. 35 f. Die Rechtsprechung hat diese Frage bislang offengelassen, vgl. BVerfGE 76, 107 (118 f.); BVerfGE 103, 332 (336).

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 56, 298 (312); BVerfGE 107, 1 (12); BVerfGE 107, 1 (12).

<sup>41</sup> Z. B. in BVerfGE 79, 127. Zur damit verbundenen Absage an eine Verhältnismäßigkeitsprüfung Schoch 1990: 18 ff.

keitsprüfung übergegangen.<sup>42</sup> Der folgenden Prüfung ist daher dieser Maßstab zugrunde zu legen; demzufolge müssen die Ziele des LEP NRW-E einen legitimen Zweck verfolgen und dabei geeignet, erforderlich und angemessen sein.

#### aa) Legitimer Zweck

Einen legitimen Zweck stellen alle Anliegen dar, die einem öffentlichen Interesse dienen und im Rahmen der Verfassung liegen.<sup>43</sup> Die häufig anzutreffende Formulierung, wonach der legitime Zweck durch ein „überörtliches Interesse“ getragen sein muss,<sup>44</sup> ist unpräzise. Denn das Verfassungsrecht erlaubt auch Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie zum Schutz der betroffenen Gemeinde selbst.<sup>45</sup> Das Ziel des 6.2-1 LEP NRW sowie die folgenden konkretisierenden Regelungen verfolgen zwei legitime Zwecke. Zum einen soll die Siedlungsstruktur an die Herausforderungen des demografischen Wandels angepasst werden.<sup>46</sup> Es ist nahezu unumstritten, dass die Veränderung der demografischen Struktur gerade in den ländlichen Räumen die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen der Daseinsvorsorge in erheblichem Maße erschweren wird.<sup>47</sup> Gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen (vgl. §1 Abs. 2 ROG) können nur dann gewährleistet werden, wenn durch die Planung tragfähige Siedlungsstrukturen bewirkt werden. Zum anderen zielt der Regelungsvorschlag darauf ab, den Freiraum vor nicht nachhaltiger Siedlungsentwicklung zu schützen.<sup>48</sup> Diese Aufgabe der Raumordnung ist im Gebot des Schutzes natürlicher Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) verfassungsrechtlich verankert.<sup>49</sup>

#### bb) Geeignetheit, insbesondere von Schwellenwerten

Die Regelung müsste zudem geeignet und erforderlich sein. Sie ist geeignet, wenn sie den verfolgten Zweck zumindest fördert.<sup>50</sup> Grundsätzlich kann nicht daran gezweifelt werden, dass erhöhte Anforderungen an die gemeindliche Siedlungsentwicklung sowohl einer Anpassung an den demografischen Wandel als auch einer Verringerung des Flächenverbrauchs dienlich ist. Eine Regelung ist jedoch auch dann ungeeignet, wenn sie eines sachlichen Grundes entbehrt und damit gegen das rechtsstaatliche Willkürverbot verstößt.<sup>51</sup> Eine landesplanerische Festlegung ist dann willkürlich, wenn sie bei verständiger Würdigung der die LVerf NRW beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und „sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht“. <sup>52</sup> Insofern bedarf der in den Erläuterungen zu Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E (Eigenent-

<sup>42</sup> Vgl. BVerfGE 119, 331; BVerfGE 125, 141. Ebenso die h. L.: Ehlers 2000: 1301 ff.; Pieroth (o. Fn. 33), Art. 28 Rn. 23; Finkelnburg/Ortloff/Kment 2011: § 5 Rn. 5; differenzierend Oebbecke (o. Fn. 33): 239, 250 ff.; a. A. Schmidt-Aßmann (o. Fn. 32): 803, 806 f.

<sup>43</sup> BVerfGE 100, 313 (359); BVerfGE 115, 320 (345); BVerfGE 124, 300 (331).

<sup>44</sup> So bspw. Bunzel/Hanke 2011: 25 f.

<sup>45</sup> Z. B. Fälle der Kommunalaufsicht bei kommunalen Devisengeschäften.

<sup>46</sup> Vgl. LEP NRW-E, 37 f. (Erläuterung).

<sup>47</sup> Kersten 2007: 309 ff.; Edenharter 2014: 61 ff.

<sup>48</sup> Vgl. LEP NRW-E, 37 f. (Erläuterung). Zu dem Begriff der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ausführlich Kersten 2006a: 245 ff.; Reichel 2009: 162 ff.

<sup>49</sup> Spannowsky 2005: 201 ff.

<sup>50</sup> Pieroth (o. Fn. 33): Art. 28 Rn. 84.

<sup>51</sup> Der genaue Standort des Willkürverbotes in der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist ungeklärt; alternativ käme auch eine Prüfung auf Ebene der Angemessenheit in Betracht. Hier soll dem Aufbau des VerfGH NRW gefolgt werden.

<sup>52</sup> So die vergleichbare ständige Rechtsprechung des BVerfG seit BVerfGE 4, 1 (7); vgl. ferner den Überblick von Kischel, in: Epping/Hillgruber 2014, Art. 3 Rn. 83.

wicklung untergeordneter Ortsteile) aufgeführte Schwellenwert, wonach ein Ortsteil in der Regel mindestens 2.000 Einwohner aufweisen muss, um als zASB ausgewiesen werden zu können, einer vertieften Untersuchung.<sup>53</sup> Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass der VerfGH NRW in dem Urteil vom 26.08.2009 einen anderen landesplanerischen Schwellenwert als willkürlich verworfen hat.<sup>54</sup> In jenem Fall war nach Ansicht des Gerichtshofes die Regelung des §24a Abs. 1 S. 4 LEPro a.F., demzufolge Hersteller-Direktverkaufszentren mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche nur in einer Gemeinde mit mehr als 100.000 Einwohnern ausgewiesen werden können, nicht durch einen sachlichen Grund legitimiert. Den Urteilsgründen lässt sich jedoch entnehmen, dass solche Bedenken gegen den vorliegenden Schwellenwert des Grundsatzes 6.2-3 LEP NRW-E nicht durchgreifen.

Entscheidend ist, dass das in der Entscheidung vom 26.08.2009 angenommene „besondere Rechtfertigungserfordernis“<sup>55</sup> des Schwellenwertes gemäß §24a Abs. 1 S. 4 LEPro NRW a.F. nur aus dessen strikter und undifferenzierter Wirkung resultierte. Denn landesplanerische Schwellenwerte unterliegen nicht von sich aus einem strengen Prüfungsmaßstab. Der VerfGH NRW hat vielmehr festgehalten, dass grundsätzlich dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative für tatsächliche Sachverhalte zuzubilligen ist und nur dann, wenn die Schwellenwerte besonders strikt wirken, erhöhte Anforderungen an den Gesetzgeber zu stellen sind.<sup>56</sup> Während der Schwellenwert des §24a Abs. 1 S. 4 LEPro NRW als Ziel der Raumordnung festgelegt war, zudem nicht durch Ausnahmen oder Soll-Regelungen relativiert wurde und damit ein absolutes Verbot der Ansiedlung von Hersteller-Direktverkaufszentren in den betroffenen Gemeinden (vgl. §1 Abs. 4 BauGB) herbeiführte, handelt es sich bei der Festlegung 6.2-3 LEP NRW-E nur um einen *Grundsatz* der Raumordnung. Eine weitere Relativierung des Schwellenwerts ergibt sich daraus, dass er allein in den LEP-Erläuterungen aufgeführt ist und nicht in der Festlegung selbst. Somit liegt bei Weitem keine strikte Bindung vor, sondern die gemeindliche Bauleitplanung kann den Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E im Wege der Abwägung überwinden.<sup>57</sup> Es liegt somit kein absolutes Verbot der über die Eigenentwicklung hinausgehende Baulandausweisung für Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnern vor, sondern beim Vorliegen vernünftiger Gründe können auch solche Ortsteile erweitert werden. Nach alledem unterliegt der in Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E angelegte Schwellenwert nur einer Evidenzkontrolle. Da die getroffene Regelung nicht zur Verfolgung der legitimen Ziele „offensichtlich ungeeignet“<sup>58</sup> ist, sondern auf den Erfahrungswerten der jahrzehntelangen

<sup>53</sup> Eine Verfassungswidrigkeit aus diesem Grund legen nahe: Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (o. Fn. 15): 14.

<sup>54</sup> VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1288).

<sup>55</sup> VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1288). Diesem Begründungserfordernis war der Landesgesetzgeber nicht ausreichend nachgekommen.

<sup>56</sup> Vgl. VerfGH NRW, NVwZ 2009, 1287 (1288): „Die Einschätzungsprärogative ist größer, wenn der Gesetzgeber Ausnahmen von den festgesetzten Schwellenwerten zulässt. Je strikter die Schwellenwerte wirken, desto höher ist die Begründungslast des Gesetzgebers für den festgelegten Wert.“

<sup>57</sup> Runkel (o. Fn. 13): § 3 Rn. 65 ff. Entgegen Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (o. Fn. 13): 14, muss daher auch keine ausdrückliche Ausnahme in den Grundsatz 6.2-3 LEP NRW-E aufgenommen werden, da gerade kein Ziel vorliegt.

<sup>58</sup> So der Maßstab des BVerfG bei der Evidenzkontrolle, vgl. BVerfG, NJW 1988, 1651 (1651).

Planungspraxis der Landesregierung NRW beruht, handelt es sich bei den Festlegungen der zASB um eine geeignete Maßnahme.

#### cc) Erforderlichkeit

Ferner muss die Regelung erforderlich sein und damit das mildeste Mittel zur Zweckerreichung darstellen. Das Gebot ist dann verletzt, „wenn das Ziel der staatlichen Maßnahme auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann“, welches das Recht auf Selbstverwaltung weniger einschränken würde.<sup>59</sup> Namentlich raumordnerische Verträge stellen kein gleich wirksames Mittel dar, da sie nur ergänzend neben die Raumordnungspläne treten dürfen.<sup>60</sup> Gemäß §13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG weisen sie nur informellen Charakter auf und können daher nicht zielersetzend wirken.<sup>61</sup> Rechtsverbindliche Vorgaben lassen sich nur über Raumordnungspläne im Sinne des §3 Abs. 1 Nr. 7 ROG treffen.

Auch eine Ausgestaltung der zASB als Grundsatz der Raumordnung<sup>62</sup> stellt kein gleich wirksames Mittel dar. Denn gemäß §4 Abs. 1 S. 2 a.E. ROG sind die Grundsätze der Raumordnung nur in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen und können daher im Wege der wertenden Gewichtung überwunden werden.<sup>63</sup> Allein eine Festlegung als Ziel löst die Anpassungspflicht des §1 Abs. 4 BauGB aus. Da vorliegend keine sonstigen Mittel ersichtlich sind, die ebenso effektiv wie eine Zielfestlegung sind, kann die Erforderlichkeit der Maßnahme bejaht werden.

#### dd) Angemessenheit

Die Regelungen des LEP NRW-E sind dann angemessen, wenn der Eingriff in das Recht auf Selbstverwaltung „bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe“ steht.<sup>64</sup> Diese auch als „Übermaßverbot“<sup>65</sup> bezeichnete Prüfung bedarf vor dem Hintergrund der dogmatischen Besonderheiten des Art. 78 LVerf NRW einer Modifikation. So ist das in der Selbstverwaltungsgarantie angelegte Regel-Ausnahme-Prinzip bezüglich der örtlichen Angelegenheiten zu berücksichtigen.<sup>66</sup> Ferner gilt, dass die „Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers“ mit der Schwere des Eingriffs korrespondiert. Sie „ist dabei umso enger und die gerichtliche Kontrolle umso intensiver, je mehr als Folge der gesetzlichen Regelung die Selbstverwaltung der Gemeinden an Substanz verliert“.<sup>67</sup>

Der Kompetenzkatalog des Grundgesetzes verdeutlicht, dass die gemeindliche Bauleitplanung in ein mehrstufiges System der Raumplanung integriert ist (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Als unterste Stufe des Planungssystems muss die Bauleitplanung die Aussagen der höherstufigen, überörtlichen Planungsstufen

<sup>59</sup> Vgl. BVerfGE 68, 193 (219); BVerfGE 126, 112 (144 f.).

<sup>60</sup> Bartram 2012: 236.

<sup>61</sup> Grotefels/Lorenz 2001: 328 ff.; vgl. ferner Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel 2010: § 13 Rn. 19.

<sup>62</sup> So der Vorschlag von Städtetag Nordrhein-Westfalen/Landkreistag Nordrhein-Westfalen/Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen/VKU Landesgruppe Nordrhein-Westfalen, Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen: 13.

<sup>63</sup> Goppel (o. Fn. 61), § 4 Rn. 52 f.

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 80, 297 (312); BVerfGE 118, 168 (195).

<sup>65</sup> BVerfGE 90, 145 (173).

<sup>66</sup> BVerfGE 79, 127 (149).

<sup>67</sup> BVerfGE 110, 370 (401).

ebenenspezifisch konkretisieren.<sup>68</sup> Dabei ist sie jedoch nicht auf „schlichten Normvollzug“<sup>69</sup> beschränkt, sondern die exklusive Aufgabe, „die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden zu regeln“<sup>70</sup> (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), erfordert einen gewissen Spielraum. Dieses Regelungsprivileg ist jedoch nicht mit einem Abwägungsvorbehalt gleichzusetzen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG ist auch ein „landesplanerischer Durchgriff“ zulässig, soweit die gemeindlichen Verfahrensrechte gewahrt werden, die durch die Landesplanung verfolgten Gemeinwohlbelange Vorrang vor der kommunalen Planungshoheit genießen und im Übrigen „noch substantieller Raum für eine konkretisierende Bauleitplanung verbleibt“.<sup>71</sup>

Vor diesem Hintergrund bestehen keine durchgreifenden Bedenken gegen die Vereinbarkeit der Regelungen des LEP NRW-E mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Zum einen stellen die Vorgaben keine parzellenscharfen Festlegungen – die im Übrigen nach herrschender Meinung zulässig sein können<sup>72</sup> – dar, sondern formulieren nur einen allgemeinen Rahmen, innerhalb dessen die Gemeinden eine eigenverantwortliche Siedlungsentwicklung betreiben können. Der verfassungsrechtlich geforderte Planungsspielraum ist dadurch gewährleistet, dass pro Gemeindegebiet mindestens ein zASB ausgewiesen werden soll.<sup>73</sup> Soweit die Voraussetzungen einer zukunftsfähigen Infrastruktur vorliegen, sind auch weitaus mehr Ausweisungen zulässig. Zu der Ausgewogenheit der Regelungen trägt zudem bei, dass in den LEP-Erläuterungen Ausnahmen für „[g]roße, dünnbesiedelte Flächengemeinden beispielsweise in der Eifel oder im Sauerland“ vorgesehen sind und so einzelfallabhängig (vgl. § 34 LPiG NRW) auch in diesen Gebieten eine Siedlungsentwicklung in den Außenbereich ermöglicht werden kann.<sup>74</sup> Zum anderen dienen die Maßnahmen mit der Anpassung der Siedlungsentwicklung des Landes NRW an die Herausforderungen des demografischen Wandels und mit der Gewährleistung einer nachhaltigen Raumnutzung zwei Zielen, die zu den zentralen Zukunftsaufgaben der Raumordnung gehören. Damit geht einher, dass der Einsatz und Verbrauch von Ressourcen sich an rationalen Kriterien zu orientieren hat.<sup>75</sup> Indem die Siedlungsentwicklung auf zASB konzentriert wird, werden diese Maßstäbe für die Landesplanung in verfassungskonformer Weise umgesetzt.<sup>76</sup> Hingegen wäre eine reine textliche Festlegung zur Verwirklichung dieses Ziels nicht ausreichend, da gerade in der gebietsscharfen Bestimmung der zASB ihre besondere Steuerungswirkung begründet ist.<sup>77</sup>

<sup>68</sup> Kment 2012: 1867 ff.

<sup>69</sup> BVerwGE 90, 329.

<sup>70</sup> BVerfGE 3, 407 (424); BVerfGE 34, 139 (144).

<sup>71</sup> BVerwGE 90, 329; unter Bezugnahme auf BVerfGE 76, 107. Bereits zuvor grundlegend BVerwGE 6, 342 (345). Übereinstimmend die h.L.: Brohm 1980: 653, 656; Schmidt-Aßmann 2001: 140 ff.; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr: § 1 Rn. 34. Zur Relativierung der Planungshoheit durch die Landesplanung ferner Mitschang 2006: 642, 642 f.; Sparwasser 2006: 264, 270 f.; Mehde, in: Maunz/Dürig 2012: Art. 28 Abs. 2 Rn. 60.

<sup>72</sup> Vgl. VGH Mannheim, NuR 2002, 747 (748); Hoppe 1983: 555, 584; Bartram 2012: 238.

<sup>73</sup> Vgl. LEP NRW-E, 38 (Erläuterung).

<sup>74</sup> Vgl. LEP NRW-E, 39 (Erläuterung).

<sup>75</sup> Vgl. Kersten 2006b: 245 ff.; ders., Verw 40 (2007), 309 ff.; Edenharter 2014: 270 ff.; weiterführend zu den konfligierenden Raumnutzungsansprüchen Jarass/Schnittker/Milstein 2011: 215 f.

<sup>76</sup> So auch Einig/Spiecker 2002: 150, 156 für das vergleichbare Instrument der raumordnerischen Mengenziele.

<sup>77</sup> Zu einem anderen Ergebnis könnte man gelangen, wenn man die Argumentation von Bunzel/Hanke 2011: 65 zu den Zentralen Orten im LEP-Entwurf Sachsen 2010 auf die vorliegende Konstellation überträgt.

Im Übrigen gehen die Regelungen kaum über das hinaus, was nach geltender Rechtslage bereits an Anforderungen an die Bauleitplanung gestellt wird. Namentlich die sog. Bodenschutzklausel des §1a Abs. 2 BauGB sowie der Aufgabenbeschreibung des §1 Abs. 5 S. 3 BauGB verpflichten die Gemeinden darauf, ihre Bauleitplanung vorrangig auf die Innenentwicklung der Gemeinde auszurichten. Auf diese Weise soll der Flächenverbrauch deutlich reduziert werden.<sup>78</sup> Der Leitgedanke einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung wird zudem in §1 Abs. 5 S. 1 BauGB betont.<sup>79</sup> Es ist ferner deutlich, dass die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen (vgl. §1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB), eine Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche (vgl. §1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB) oder die Belange der Versorgungssicherheit (§1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB) eine Konzentration der Siedlungstätigkeiten auf sich selbst erhaltende Strukturen erfordert.<sup>80</sup> Dies legt den Schluss nahe, dass Bauleitpläne, die nicht in Einklang mit den Regelungen des LEP NRW-E stehen, schon nach geltendem Recht wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot des §1 Abs. 7 BauGB unwirksam wären. Die Festlegungen der zASB sind daher auch angemessen und somit verhältnismäßig.

## 5 Zusammenfassung

Dem neuartigen Steuerungsinstrument der zASB stehen keine durchgreifenden rechtlichen Bedenken entgegen. Es kann als Ziel der Raumordnung im Sinne des §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG formuliert werden. Zwar handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, sein Inhalt kann jedoch im Wege der Auslegung hinreichend konkretisiert werden. Die Festlegungen bezüglich der zASB stehen ferner in Einklang mit der kommunalen Planungshoheit als Ausprägung des Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 LVerf NRW. Durch die Regelungen wird zwar in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie eingegriffen, die Anforderungen an den Gesetzesvorbehalt des Art. 78 Abs. 2 LVerf NRW werden jedoch gewahrt. Zum einen wird der Kernbereich nicht berührt, zum anderen werden das Aufgabenverteilungsprinzip hinsichtlich der Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft, das Verhältnismäßigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot gewahrt. Die Regelungen verfolgen mit der Anpassung an den demografischen Wandel und mit dem Frei-raumschutz legitime gesetzgeberische Ziele. Die Maßnahmen sind zudem geeignet und erforderlich. Zuletzt steht der Eingriff in die kommunale Planungshoheit in einem angemessenen Verhältnis zu den verfolgten Gemeinwohlbelangen. Den Gemeinden wird weiterhin eine eigenverantwortliche Siedlungsentwicklungsplanung ermöglicht, die Beschränkungen halten sich im Rahmen dessen, was aufgrund der Abwägungsdirektiven der §§1, 1a BauGB bereits nach geltendem Recht von den Gemeinden berücksichtigt werden muss. Der Landesplanung kann daher eine Verwirklichung der Regelungen empfohlen werden.

<sup>78</sup> Vgl. Faßbender 2010: 81 ff.; Otto 2013: 434 ff.; Krautzberger/Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: § 1a Rn. 15 ff.; Jarass/Kment 2013: § 1a Rn. 2.

<sup>79</sup> Weiterführend Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: § 1 Rn. 103; Battis/Krautzberger/Löhr 2014: § 1 Rn. 45.

<sup>80</sup> Vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg et al. 2013: § 1 Rn. 130, 165.

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Bartram, G. (2012): Die Ziele der Raumordnung. Baden-Baden.
- Battis, U.; Krautzberger, M.; Löhr, R. (2014): Baugesetzbuch. BauGB. 12. Auflage. München.
- Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2010): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Stand Lfg. 1/10 April 2010. Berlin.
- Brohm, W. (1980): Verwirklichung überörtlicher Planungsziele durch Bauleitplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 653-659.
- Bunzel, A.; Hanke, S. (2011): Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit. Wiesbaden.
- Edenharter, A. (2014): Der demografische Wandel als Herausforderung für das Raumordnungsrecht und das Baurecht. Berlin.
- Ehlers, D. (2000): Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1301-1310.
- Einig, K.; Spiecker, M. (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 150-157.
- Epping, V.; Hillgruber, C. (Hrsg.): Beck-Online-Kommentar zum Grundgesetz. Stand: 01.06.2014. München.
- Ernst, W.; Zinkahn, W.; Bielenberg, W.; Krautzberger, M. (Hrsg.): BauGB-Kommentar. 109. Lfg. Juni 2013. München.
- Faßbender, K. (2010): Der Beitrag der Rechtsprechung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Zeitschrift für Umweltrecht, 81-85.
- Finkelnburg, K.; Ortloff, K.; Kment, M. (2011): Öffentliches Baurecht Band I: Bauplanungsrecht. 6. Auflage. München.
- Grotefels, S.; Lorenz, J. (2001): Der landesplanerische Vertrag nach § 13 S 5 ROG. In: Umwelt und Planungsrecht, 328-335.
- Hahn, C. (2006): Raumordnung und Landesplanung in der Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg. In: Landes- und Kommunalverwaltung, 193-198.
- Hoppe, W. (1983): Kommunale Selbstverwaltung und Planung. In: von Mutius, A. (Hrsg.): Festgabe zum 70. Geburtstag von Georg Christoph von Unruh. Selbstverwaltung im Staat der Industriegesellschaft. Heidelberg, 555-586.
- Hoppe, W. (2004): Das zentralörtliche Gliederungsprinzip: Keine Basis für Gemeindenachbarklagen und für ein klagebewehrtes raumordnungsrechtliches Kongruenzgebot – Gegen die Erweiterung der interkommunalen Klagebefugnisse durch § 2 II 2 und § 34 III BauGB 2004-Entwurf. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 282-288.
- Hoppe, W. (2007): Das Nachhaltigkeitsprinzip und das planungsrechtliche Prinzip der zentralörtlichen Gliederung (Zentrale-Orte-Konzept) – Ein Steuerungsinstrument der Raumordnung zwischen Raumforschung und Planungs- sowie Umweltrecht. In: Führ, M.; Wahl, R.; von Wilimowsky, P. (Hrsg.): Festschrift für Eckhard Reh binder. Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Berlin, 191-212.
- Hoppe, W.; Bönker, C.; Grotefels, S. (2010): Öffentliches Baurecht. 4. Auflage. München.
- Jarass, H. D.; Kment, M. (2013): BauGB-Kommentar. München.
- Jarass, H. D.; Pieroth, B. (2014): Grundgesetz (GG). Kommentar. 13. Auflage. München.
- Jarass, H. D.; Schnittker, D.; Milstein, A. (2011): Schwerpunktbereich – Einführung in das Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. In: Juristische Schulung, 215-222.
- Kersten, J. (2006a): Abschied von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. In: Umwelt- und Planungsrecht, 245-252.

- Kersten, J. (2006b): Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Wie ändert sich das Raum- und Staatsverständnis? In: Raumforschung und Raumordnung 64, 245-257.
- Kersten, J. (2007): Demographie als Verwaltungsaufgabe. In: Die Verwaltung 40, 309-346.
- Kment, M. (2006): Ziele der Raumordnung – Anforderungen an ihre Bestimmtheit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1336-1345.
- Kment, M. (2012): Ebenspezifische Planung – Konfliktbewältigung – Erforderlichkeit der Planung: Die Raumordnung im Spannungsfeld planerischer Gebote. In: Baurecht 2012, 1867-1872.
- Köpfler, A. (2014): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Sachlicher Teilplan Großflächiger Einzelhandel. In: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter. 2014, 289-294.
- Maunz, T.; Dürig, G. (Begr.): Grundgesetz-Kommentar. 67. Lieferung November 2012. München.
- Mitschang, S. (2006): Restriktionen europäischer Richtlinien für die kommunale Planungshoheit. In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 642-654.
- Oebbecke, J. (2000): Die verfassungsrechtliche Planungshoheit der Gemeinden. In: Erbguth, W.; Oebbecke, J.; Rengeling, H.; Schulte, M. (Hrsg.): Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. Planung. München, 239-252.
- Otto, C. (2013): Innenentwicklung und Klimaschutz – Besteht ein Vorrang? In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 434-437.
- Reichel, S. (2009): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. München.
- Rojahn, O. (2011): Umweltschutz in der raumordnerischen Standortplanung von Infrastrukturvorhaben. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 654-662.
- Scheidler, A. (2013): Die Tabuzonenproblematik bei der Ausweisung von Konzentrationsflächen für die Windenergienutzung. In: Natur und Recht, 869-874.
- Schmidt-Aßmann, E. (1972): Grundfragen des Städtebaurechts. Göttingen.
- Schmidt-Aßmann, E. (2001): Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. In: Badura, P.; Dreier, H. (Hrsg.): Festschrift – 50 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts. Tübingen, 803-825.
- Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Repowering in der Regionalplanung – Welche Festlegungen sind in Regionalplänen zugunsten des Repowering zulässig oder sogar geboten? In: Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht, 639-647.
- Schoch, F. (1990): Zur Situation der kommunalen Selbstverwaltung nach der Rasteder Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. In: Verwaltungsarchiv 81, 18-54.
- Spannowsky, W. (2005): Rechtliche Steuerung der Freiraumentwicklung. In: Umwelt- und Planungsrecht, 201-208.
- Spannowsky, W.; Runkel, P.; Goppel, K. (2010): Raumordnungsgesetz (ROG). Kommentar. München.
- Sparwasser, R. (2006): Stadtplanung und Raumplanung – Herausforderung Einzelhandel oder: Braucht der Einzelhandel mehr Steuerung? In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 264-272.
- Spiecker, M. (1999): Raumordnung und Private. Berlin.
- Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Landesplanungsbehörde: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen – Entwurf (Stand 25.06.2013).
- Städtetag Nordrhein-Westfalen; Landkreistag Nordrhein-Westfalen; Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen; VKU-Landesgruppe Nordrhein-Westfalen (2014): Stellungnahme zu dem Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. Vom 28.02.2014.
- Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Entwurf des neuen Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP NRW-E).  
<http://www.nrw.de/landesregierung/landesplanung/erarbeitung-des-neuen-lep-nrw.html>  
 (07.10.2014).
- Tettinger, P.; Erbguth, W.; Mann, T. (2012): Besonderes Verwaltungsrecht. 11. Auflage. Heidelberg.



## Autoren

Dr. **Susan Grotefels**, Geschäftsführerin, Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Lehrbeauftragte der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster und der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW.

Dr. **Alexander Milstein**, Wissenschaftlicher Referent am Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster.