



Lenz und Johlen

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB

Lenz und Johlen · Postfach 102365 · D 50463 Köln

Köln, 02.11.2016

Unser Zeichen: 02038/16 10/ub

Sekretariat:

Frau Bachirt

Tel.: +49 221 97 30 02-80

r.voss@lenz-johlen.de

Prof. Dr. Heribert Johlen^{PV}
Dr. Klaus Schmiemann^{PV}
Dr. Franz-Josef Pauli^P
Dr. Rainer Voß^{PVM}
Dr. Michael Oerder^{PV}
Dr. Thomas Lüttgau^{PV}
Thomas Elsner^{PB}
Rainer Schmitz^{PV}
Dr. Alexander Beutling^{PVM}
Dr. Markus Johlen^{PV}
Eberhard Keunecke^{PB}
Dr. Inga Schwertner^{PV}
Dr. Philipp Libert^{PF}
Dr. Christian Giesecke, LL.M.^{PVL}
Dr. Felix Pauli^{PV}
Dr. Tanja Parthe^{PV}
Martin Hahn^T
Dr. Kai Petra Dreesen, LL.M.^{PVE}
Nick Kockler^V
Béla Gehrken^D
Gerrit Krupp
Markus Nettekoven
Kristina Knauber
Dr. Meike Kilian
Eva Strauss
Janine Mues, LL.M.

Gutachterliche Stellungnahme

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

zu Ziel 2-3 im LEP 2025

Lenz und Johlen · Kaygasse 5 · D 50676 Köln

Partnerschaftsgesellschaft mbB
Sitz Köln, AG Essen PR 1775
USt.ID.-Nr. DE 122725191

Tel. +49 221 973 002-0
Fax +49 221 973 002-22
www.lenz-johlen.de

Sparkasse KölnBonn
IBAN: DE57 3705 0198 0014 0020 18
BIC: COLSDE33XXX

Commerzbank AG
IBAN: DE56 3704 0044 0151 5600 00
BIC: COBADEFFXXX

I.

Die vorliegende Untersuchung beschäftigt sich mit der Frage, ob und wie das neue Ziel 2-3 und dessen Erläuterungen im Landesentwicklungsplan (LEP) Nordrhein-Westfalen für die Regionalplanung und Bauleitprüfung umsetzbar sind. Hierbei soll zunächst die Zielqualität untersucht und dann herausgearbeitet werden, inwiefern die Ausnahmeformulierungen gegenüber den §§ 34 und 35 Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) ausschließende Wirkung erzeugen.

1. Einleitung

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat am 25.06.2013 beschlossen, einen neuen LEP zu erstellen, der den bisher gültigen LEP aus dem Jahr 1995, der um den LEP IV "Schutz vor Fluglärm" und den LEP Sachlicher Teilplan "Großflächiger Einzelhandel" ergänzt wurde, ersetzt. Der Änderungsbedarf ergibt sich aus geänderten Rechtsgrundlagen und neuen Anforderungen der Rechtsprechung. Der neue LEP soll der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung entsprechen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen beiträgt. Diese Leitvorstellung spiegelt sich konstant in allen Zielen und Grundsätzen des neuen LEP wider, u.a. auch in dem hier relevanten Ziel zur räumlichen Struktur des Landes und der Nutzung des Freiraums. Zudem stellt ein Schwerpunkt des neuen LEP der Klimaschutz dar. Dieses Ziel soll unter anderem durch eine Sicherung und Entwicklung des Freiraums erreicht werden. Bei Nutzungskonflikten ist den Erfordernissen des Umweltschutzes Vorrang einzuräumen, wenn Leben und Gesundheit der Bevölkerung oder die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet sind. Es soll noch stärker als in der Vergangenheit auf eine flächensparende, kompakte Siedlungsentwicklung und damit zugleich auf eine geringst mögliche Inanspruchnahme des Freiraumes hingewirkt werden.

Derzeit befindet sich der LEP 2025 in der Fassung vom 05.07.2016 in Aufstellung. Er sieht bezüglich der Nutzung des Freiraums als Ziel 2-3 vor, dass das Land in Gebiete für Siedlungsraum und Freiraum zu unterteilen ist und sich die Siedlungsentwicklung innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche vollzieht. Eine solche Siedlungsentwicklung kann sich unter strengen Voraussetzungen im Freiraum vollziehen. Ausnahmsweise können unter bestimmten Voraussetzungen im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und – gebiete dargestellt und festgesetzt werden.

Aufgrund dieses neuen Ziels befürchten die IHK NRW, dass zukünftig Betriebserweiterungen im Freiraum, die bisher auf Grundlage der §§ 34, 35 LPlG NRW und des LEP 1995 erfolgten, künftig nicht mehr möglich sind.

2. Planungshierarchie

Der LEP ist Teil einer vertikalen Planungshierarchie. Er ist maßgeblich für die weitere Planung durch die Regionalplanungsbehörde sowie die Gemeinden.

a. Landesentwicklungsplan

Beim LEP handelt es sich um einen Raumordnungsplan für das Landesgebiet. Er stellt eine Rechtsverordnung dar und wird auf Grundlage von § 8 Abs. 1 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG) entwickelt. Er enthält Ziele, Grundsätze sowie Erfordernisse. Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG umfassen Erfordernisse sowohl Ziele, Grundsätze als auch sonstige Erfordernisse. Gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt es sich bei Zielen der Raumordnung um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Grundsätze hingegen sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Gem. § 4 Abs. 1 ROG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. § 6 ROG lässt bezüglich dieser Bindung Ausnahmen und Abweichungen zu. § 6 Abs. 1 ROG sieht vor, dass von Zielen der Raumordnung im Raumordnungsplan selbst Ausnahmen festgelegt werden können. § 6 Abs. 2 ROG ermächtigt zur Abweichung von Zielen der Raumordnung, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

b. Regionalpläne

Der LEP dient gem. § 8 Abs. 1 Nr. 2 iVm Abs. 2 ROG als Grundlage für die Entwicklung von Regionalplänen. Regionalplanungsbehörde ist gem. § 4 LPlG NRW die Bezirksregierung. Regionale Planungsträger sind gem. §§ 6 ff. LPlG NRW gewählte Regionalräte. Die Bezirksregierung erarbeitet gem. §§ 33 ff. der Verordnung zur Durch-

führung des Landesplanungsgesetzes (LPIG DVO) die Regionalpläne. Hierbei werden unter anderem gem. § 33 Abs. 1 Nr. 13 LPIG DVO die Industrie- und Handelskammern beteiligt. § 35 LPIG DVO gibt die Darstellungen für die Regionalpläne vor und bestimmt, dass gem. § 35 Abs. 6 LPIG DVO die textlichen Darstellungen der Regionalpläne den LEP für das jeweilige Plangebiet konkretisieren.

c. Bauleitplanung

Die Gemeinden erlassen als Ausfluss ihrer kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG Bauleitpläne in einem zweistufigen Verfahren: den Flächennutzungsplan gem. §§ 5 ff. BauGB und den Bebauungsplan gem. § 8 ff. BauGB. Gem. § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Anpassung bedeutet, dass die Ziele der Raumordnung für die Bauleitplanung unmittelbar bindende Vorgaben sind, die auch bei der Abwägung nicht überwunden werden können.

BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 – 4 NB 20/91 –

3. Bisherige Praxis

Bis heute findet der LEP von 1995 Anwendung. Auf Grundlage dieses LEP wurden die Regionalpläne entwickelt. Die Bauleitplanung wurde den bisherigen Zielen der Raumordnung angepasst.

Die Ziele des LEP 1995 sehen bezüglich der Nutzung des Freiraums unter anderem folgendes Ziel vor:

1.22 Die Regionalplanung hat den Freiraum durch Bereiche mit Freiraumfunktionen weiter zu entwickeln und durch zusätzliche regionale Bereiche mit Freiraumfunktionen zu ergänzen.

1.23 Freiraum darf nur in Anspruch genommen werden, wenn die Inanspruchnahme erforderlich ist; dies ist dann der Fall,

- wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes bzw. für Verkehrsinfrastruktur nicht durch Ausbau vorhandener Infrastruktur gedeckt werden kann oder

- wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht.

1.24 Die Inanspruchnahme von Freiraum ist bei bestehendem Bedarf abweichend von 1.23 auch zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt oder in eine innerstädtische Grünfläche umgewandelt wird.

1.25 Ist die Inanspruchnahme von Freiraum erforderlich, muss sie flächensparend und umweltschonend erfolgen.

Zudem sieht der LEP folgendes Ziel vor:

2.2 Vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für gewerbliche und industrielle Nutzung sind die Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland auf innerstädtischen Flächen, soweit städtebau- und umweltverträglich, auszuschöpfen.

Unter anderem auf Grundlage dieser Ziele haben die Regionalplanungsbehörden ihre Regionalpläne entwickelt. Diese ermöglichten bisher auch Betriebserweiterungen im Freiraum, der nicht als Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB) gekennzeichnet war. Dies konnte durch eine Anfrage gem. §§ 34, 35 LPlG NRW erfolgen. § 34 LPlG NRW sieht eine landesplanerische Anfrage dahingehend vor, dass die Gemeinde bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes bei der Regionalplanungsbehörde anfragt, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen. Äußert sich die Regionalplanungsbehörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist, kann die Gemeinde davon ausgehen, dass keine Bedenken erhoben werden. Äußert sie sich, wird ggf. eine Einigung erzielt oder von der Regionalplanungsbehörde oder der Landesplanungsbehörde eine Entscheidung gefällt. Gem. § 35 LPlG NRW kann die Landesregierung verlangen, dass die Gemeinden ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anpassen bzw. Bauleitpläne entsprechend den Zielen der Raumordnung aufstellen. Voraussetzung für eine einvernehmliche Entscheidung gem. § 34 LPlG NRW bzw. für das Fehlen jeglicher Bedenken ist, dass die gemeindliche Planungsabsicht mit den Zielen der Raumordnung in Einklang zu bringen ist. Das ist gem. § 6 ROG nur dann der Fall, wenn ausdrücklich in der Raumordnung Ausnahmen zuge-

lassen sind (§ 6 Abs. 1 ROG) oder wenn eine Abweichung von Zielen der Raumordnung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist (§ 6 Abs. 2 ROG).

Bezüglich der Ausnahme zur Inanspruchnahme von Freiraum stellt der bisherige LEP im Ziel 1.23 auf die Erforderlichkeit ab. Diese wird konkretisiert durch die zwei Spiegelstriche, wonach die Erforderlichkeit gegeben ist, wenn der Flächenbedarf nicht innerhalb des Siedlungsraumes gedeckt werden kann oder wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht. Werden diese Voraussetzungen erfüllt, ist eine Inanspruchnahme von Freiraum zielgerecht. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, entscheiden bisher die Bezirksplanungsräte, die die Inanspruchnahme textlich in den Gebietsentwicklungsplänen darstellen; eine Änderung des LEP ist nicht erforderlich. Obwohl die Voraussetzungen für eine Inanspruchnahme im LEP durch das Merkmal der abschließend definierten Erforderlichkeit vorgegeben sind, konnte die Inanspruchnahme in der Vergangenheit erfolgen. Grund hierfür ist, dass es sich bei den Begriffen der Deckung, des Flächenbedarfs und der ortsüblichen Siedlungsstruktur um unbestimmte Rechtsbegriffe handelt, deren genauen Vorgaben nicht ohne weiteres erkennbar sind. Das Vorliegen dieser Voraussetzungen wurde bisher von der Regionalplanungsbehörde bejaht, sodass die Anfragen für die Gemeinde positiv entschieden wurden.

4. Das neue Ziel 2-3

Fraglich ist, welche Rechtsfolgen das neue Ziel 2-3 sowie das Ziel 6.1-1 zur Nutzung des Freiraums für Betriebserweiterungen auf die bisherige Praxis in NRW hat. Hierfür sollen zunächst die Ziele und ihre verschiedenen Erläuterungen dargestellt und untersucht werden.

a. Freiraumziele und Ziele der Siedlungsentwicklung

Der LEP sieht in Bezug auf die hier relevante Nutzung des Freiraums folgendes vor:

2-3 Ziel Siedlungsraum und Freiraum

Als Grundlage für eine nachhaltige, umweltgerechte und den siedlungsstrukturellen Erfordernissen Rechnung tragende Entwicklung der Raumnutzung ist das Land in Gebiete zu unterteilen, die vorrangig Siedlungsfunktionen (Siedlungsraum) oder vorrangig Freiraumfunktionen (Freiraum) erfüllen oder erfüllen werden.

Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden vollzieht sich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche.

Unberührt von Satz 2 kann sich in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen; die Siedlungsentwicklung in diesen Ortsteilen ist unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der landwirtschaftlichen Nutzfläche auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten.

Ausnahmsweise können im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und -gebiete dargestellt und festgesetzt werden, wenn

- *die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes dies erfordert oder*
- *die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind.*

-

Zudem ist das Ziel 6.1-1 relevant:

Die Siedlungsentwicklung ist flächensparend und bedarfsgerecht an der Bevölkerungsentwicklung, der Entwicklung der Wirtschaft, den vorhandenen Infrastrukturen sowie den naturräumlichen und kulturlandschaftlichen Entwicklungspotenzialen auszurichten.

Die Regionalplanung legt bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen fest.

Sofern im Regionalplan bereits bedarfsgerecht Siedlungsraum dargestellt ist, darf Freiraum für die regionalplanerische Festlegung neuen Siedlungsraums in Anspruch genommen werden, wenn zugleich an anderer Stelle ein gleichwertiger, bisher planerisch für Siedlungszwecke vorgesehener Bereich im Regionalplan wieder als Freiraum festgelegt oder eine gleichwertige Baufläche im Flächennutzungsplan in eine Freifläche umgewandelt wird (Flächentausch).

Bisher in Regional- oder Flächennutzungsplänen für Siedlungszwecke vorgehaltene Flächen, für die kein Bedarf mehr besteht, sind wieder dem Freiraum zuzuführen, sofern sie noch nicht in verbindliche Bauleitpläne umgesetzt sind.

b. Unterteilung Siedlungs- und Freiraum

Der LEP stellt den aus den Regionalplänen mit Stand vom 01.01.2015 dargestellten Siedlungsraum nachrichtlich dar, um eine Vorstellung von der aktuellen Siedlungsstruktur zu vermitteln. Die Festlegung dieser Räume obliegt der Regionalplanung. Auch die Fortschreibung oder einzelfallbezogene Änderung ist Aufgabe der Regionalplanung. Hierbei findet auf Grundlage des Ziels 2-3 S. 1 eine Unterteilung in Siedlungs- und Freiräume statt. Siedlungsräume sind Gebiete, die vorrangig Siedlungsfunktionen erfüllen oder erfüllen werden. Mindestgröße für die Siedlungsbereiche ist eine vorhandene oder geplante Mindestgröße von 2.000 Einwohnern. Kleine Ortsteile sind dem Freiraum zuzuordnen. Bei diesem handelt es sich um einen unverbauten und unversiegelten Raum für die Erhaltung und Regeneration der natürlichen Lebensgrundlagen.

c. Siedlungsentwicklung im Siedlungsraum

Das Ziel 2-3 S. 2 legt fest, dass eine Siedlungsentwicklung der Gemeinden sich nur innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche vollzieht. Die Vollziehung soll bedarfsgerecht, nachhaltig und umweltverträglich erfolgen. Der Begriff „Siedlungsentwicklung“ umfasst ausweislich der Erläuterungen die bauleitplanerische Ausweisung von Bauflächen und Baugebieten sowie Entwicklungen gem. § 34 BauGB. Das Ziel 6.1-1 sieht vor, dass die Regionalplanung innerhalb des Siedlungsraums bedarfsgerecht Allgemeine Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen festlegt. Bedarfsgerecht bedeutet, dass einerseits ausreichende Flächen für eine Siedlungsentwicklung zur Verfügung gestellt werden sollen, andererseits die Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß beschränkt werden soll. Dabei kommt der sachgerechten Ermittlung der quantitativen Flächenbedarfe für die Siedlungsentwicklung eine zentrale Rolle zu. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Bedarf für räumliche Ansprüche der Wirtschaft an gewerblichen und industriell nutzbaren Flächen nicht abhängig ist von der Bevölkerungsentwicklung und der Wohnsiedlungsflächenstruktur, da auch der Strukturwandel und die Entwicklung einzelner Branchen Einfluss haben.

Ziel des LEP ist es, die derzeit verschiedenen Vorgehensweisen zur Ermittlung eines regionalplanerischen Bedarfs in den Planungsregionen zu vereinheitlichen. Der Umfang des Bedarfs an zusätzlichen Siedlungsflächen ermittelt sich aufbauend auf ein Gutachten der RWTH Aachen. Für den hier relevanten Bereich des Bedarfs an Wirtschaftsflächen sind die Ergebnisse eines Siedlungsflächenmonitorings gem. § 4 Abs. 4 LPIG NRW maßgeblich. Dieses sieht eine Beobachtung und Überwachung durch die Regionalplanungsbehörden in Zusammenarbeit mit den Gemeinden vor. Die Nutzung eines über den Bedarf hinausgehenden Siedlungsraums ist nur unter Einschränkungen zulässig. Eine regionalplanerische Festsetzung neuen Siedlungsraums zu Lasten bestehenden Freiraums ist nur möglich, wenn an anderer Stelle ein planerisch zu Siedlungszwecken festgelegter Bereich in eine Freifläche umgewandelt wird.

d. Entwicklung im Freiraum

Neben der Entwicklung im Siedlungsraum ist auch eine – ebenfalls nur unter Einschränkungen zulässige – Entwicklung im Freiraum aufgrund des LEP 2015 möglich.

aa. Siedlungsentwicklung im Freiraum

Diese richtet sich nach dem Ziel 2-3 S. 3. Hiernach kann sich in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen. Durch diesen Satz wird auf die kleinen Ortsteile von weniger als 2.000 Einwohnern Bezug genommen, die dem Freiraum zuzuordnen sind. Diese können sogar bei bestehendem Siedlungsflächenbedarf und fehlenden Möglichkeiten der Weiterentwicklung bereits regionalplanerisch festgelegter Siedlungsbereiche weiterentwickelt werden. Sie sind dann regionalplanerisch als Siedlungsbereich festzulegen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und der landwirtschaftlichen Nutzfläche berücksichtigt werden und dass die Siedlungsentwicklung auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe ausgerichtet wird. So soll eine Eigenentwicklung kleinerer Ortsteile im Hinblick auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und die Entwicklung vorhandener Betriebe weiterhin möglich sein.

bb. Bauflächen und -gebiete im Freiraum

Satz 4 des Ziels 2-3 lässt Ausnahmen zu. Es können im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und -gebiete dargestellt und festgesetzt werden, wenn entweder eine öffentliche Zweckbestimmung des Bundes oder Landes dies erfordert oder die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung funktional und im Flächenumfang deutlich untergeordnet sind. Aus den Erläuterungen geht hervor, dass

die Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind. Unter den Begriff der öffentlichen Zweckbestimmungen fallen etwa Justizvollzugsanstalten und forensische Kliniken. Die Ausnahme soll ausweislich der Erläuterungen gerade nicht für Bauleitplanungen für gewerbliche Betriebe gelten, die infolge Errichtung nicht oder wegen einer Erweiterung oder Änderung nicht mehr der Privilegierung gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 oder 6 BauGB unterliegen. Änderungen vorhandener, bereits genehmigter Betriebe, die nur der Aufrechterhaltung des bereits genehmigten Betriebes dienen, sollen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB weiterhin möglich sein.

II.

Bevor auf die Umsetzungsfähigkeit des Ziels 2-3 eingegangen wird, soll das Ziel 2-3 auf seine Zielqualität hin untersucht werden.

1. Zielqualität

Fraglich ist, ob das Ziel 2-3 Zielqualität besitzt. Maßgeblich für die Untersuchung der Zielqualität ist § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sowie die zu dieser Norm maßgeblichen Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts. Hierbei ist zwischen der Zielvorgabe selbst und den normierten Ausnahmen zu differenzieren.

a. Bestimmtheit und Bestimmbarkeit der Ziele

§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG definiert Ziele als 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 Raums. Sie entfalten gem. § 4 Abs. 1 S. 1 und 2 ROG eine weitreichende Bindungswirkung, da sie strikt einzuhalten sind. Diese Verbindlichkeit ist auf Grundlage des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nicht konstitutiv, sondern tritt nur ein, wenn die Ziele den Formulierungsvoraussetzungen der Norm entsprechen. Hierbei ist klarzustellen, dass Ausnahmen vom Ziel einer Verbindlichkeit nicht entgegenstehen; vielmehr können auch Soll-Ziele oder In-der-Regel-Ziele formuliert werden.

*Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG Kommentar,
§ 3 Rn. 11*

Das Ziel muss sich aus dem LEP selbst ergeben. Die Zielfestlegung kann sowohl durch einen Text als auch durch eine Zeichnung erfolgen. Sie muss bestimmt oder zumindest bestimmbar sein. Sie sind bestimmbar, wenn sich ihr Inhalt durch Auslegung unter Heranziehung der hierfür maßgeblichen Gesichtspunkte ermitteln lässt. Die Gemeinden, die bei ihrem raumbedeutsamen Handeln an diese Ziele gebunden sind, müssen exakt wissen, welche inhaltlichen Anforderungen sie zu erfüllen haben.

Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG Kommentar, § 3 Rn. 19

Erweist sich ein Ziel der Raumordnung als fehlerhaft, so kommt eine Umdeutung in einen Grundsatz der Raumordnung, der als Vorgabe für eine Abwägungs- oder Ermessensentscheidung dient, in Betracht. Voraussetzung hierfür ist, dass die für Grundsätze geltenden rechtlichen Anforderungen erfüllt sind.

BVerwG, Beschluss vom 15. April 2003 – 4 BN 25/03 –, juris

b. Ausnahmevoraussetzungen

Die Regel-Ausnahme Struktur einer Planaussage schließt die Zielqualität nicht von vornherein aus.

BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 – 4 CN 20/02 –, BVerwGE 119, 54-63; Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG Kommentar, § 3 Rn. 11 f.

Das Bundesverwaltungsgericht urteilte, dass auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit festgelegt werden müssen.

BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 – 4 CN 20/02 –, BVerwGE 119, 54-63, Rn. 30

Diese Entscheidung wurde durch ein neues Urteil des Bundesverwaltungsgerichts konkretisiert. Hiernach genügt es, wenn die zulässigen Ausnahmen im Wege der Auslegung auf der Grundlage des Plans hinreichend bestimmt oder bestimmbar sind. Der Plangeber muss Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle liefern. Hierbei

können auch abstrakte Kriterien genügen, etwa die Zielvorstellungen des Plangebers und der Normzusammenhang der Regelung.

BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8/10 –, BVerwGE 138, 301-316

c. Zielqualität des Ziels 2-3

Das Ziel 2-3 ist nicht allein deshalb als Zielfestlegung zu qualifizieren, weil es unter der Überschrift "Ziele" ausgewiesen ist.

So auch BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 – 4 CN 20/02 –, BVerwGE 119, 54-63, Rn. 28

Vielmehr bedarf es einer genauen Betrachtung der Bestimmbarkeit bzw. der Bestimmtheit des Ziels. Satz 1 legt die Unterteilung des Landes in Siedlungs- und Freiräume fest, um eine nachhaltige Entwicklung der Raumnutzung sicherzustellen. Satz 2 sieht vor, dass sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche vollzieht. Bei diesen beiden Festlegungen handelt es sich um bestimmte Vorgaben für die Regionalplanungsbehörde. Es bedarf keiner Auslegung dieses Ziels, um es umsetzen zu können.

Fraglich ist, ob dies auch für die zugelassenen Ausnahmen gilt. Hier heißt es, dass ausnahmsweise im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und –gebiete dargestellt und festgesetzt werden können. Aus der Formulierung wird bereits deutlich, dass es sich um eine Ausnahme handelt.

Als Voraussetzung werden für die Ausnahmen zum einen die Erforderlichkeit einer besonderen öffentlichen Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes genannt. Zum anderen ist Voraussetzung, dass die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind. Während bei der ersten Voraussetzung deutlich wird, dass hiervon gerade öffentliche Einrichtungen erfasst werden, die sinnvollerweise aufgrund ihres Zwecks nicht innerhalb der Siedlungen liegen – wie etwa Justizvollzugsanstalten oder forensische Kliniken – ist aufgrund der Formulierung der zweiten Ausnahme nicht nachvollziehbar, wann eine deutliche Unterordnung der baulichen Nutzung zum Freiraum vorliegt. Hierbei handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, der einer Auslegung bedarf. Wie das Bun-

desverwaltungsgericht entschieden hat, ist dies zulässig, sofern der Plangeber Anhaltspunkte für die Reichweite geliefert hat.

BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8/10 –, BVerwGE 138, 301-316

Für diese Anhaltspunkte kann auch auf die Zielvorstellungen zurückgegriffen werden. Im neuen LEP sind das die Erläuterungen, die die Ziele und Grundsätze begründen und Hinweise zur Umsetzung geben.

Zu prüfen ist, ob aus den Erläuterungen hervorgeht, wann eine deutliche Unterordnung vorliegt. Die Erläuterungen geben Aufschluss darüber, dass die Ausnahmeregelungen eng anzuwenden sind. Diese Vorgabe entspricht auch der schonenden Inanspruchnahme des Freiraums, die an mehreren Stellen im LEP verankert ist. Auch wird anhand der Erläuterungen deutlich, wann eine Ausnahme gerade nicht gilt. Hierunter fallen insbesondere Betriebserweiterungen, die nicht gem. § 35 Abs. 1 BauGB privilegiert sind. Hingegen geht nicht hervor, welcher Fall mit der deutlichen Unterordnung zum Freiraum gemeint ist. Dies ist auch nicht aufgrund der weiteren Erläuterungen, denen zufolge die bisherige Praxis zur Bedarfsermittlung von Freiraumflächen vereinheitlicht werden sollte, nachvollziehbar. Auch ist aufgrund der Systematik nicht ersichtlich, welche Ausnahmen von der deutlichen Unterordnung erfasst werden. Somit ist im Rahmen der Ausnahmen kein System für die Reichweite atypischer Fälle erkennbar. Der LEP 2025 gibt den Regionalplanungsbehörden und Gemeinden keine Kriterien vor, anhand derer eine Ausnahme gewährt werden kann. Gem. § 7 Abs. 2 S. 1 HS. 2 ROG muss bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung abschließend abgewogen worden sein. Die späteren Entscheidungsebenen sind gerade nicht berechtigt, ohne Anhaltspunkte festzustellen, wann eine deutliche Unterordnung vorliegt, da es sich hierbei um eine abwägende Entscheidung handelt.

d. Auswirkungen

Die fehlende Bestimmtheit und Bestimmbarkeit der Ausnahmen hat zur Konsequenz, dass das gesamte Ziel an einem Abwägungsdefizit leidet und der Zielqualität entbehrt.

aa. Umdeutung

Es könnte jedoch eine Umdeutung stattfinden, da ohne weiteres angenommen werden kann, dass der Plangeber zumindest die schwächere Bindungswirkung als Rückfallposition in seine planerische Willensbildung aufgenommen hat.

BVerwG, Beschluss vom 15. April 2003 – 4 BN 25/03 –; Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG Kommentar, § 7 Rn. 123

Voraussetzung für eine Umdeutung ist, dass die Anforderungen an einen Grundsatz gem. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG erfüllt werden. Grundsätze sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung, und Sicherung des Raumes als Vorgaben für nachfolgende Ermessensentscheidungen. Dies befugt den Entscheidungsträger, die Grundsätze hinter von ihm höher gewichteten Belangen zurückzustellen. Raumordnungsgrundsätze sind damit im Rahmen der Abwägung und Ermessensausübung überwindbar.

Das Ziel 2-3 enthält die Vorgabe, dass die Siedlungsentwicklung der Gemeinden sich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche vollzieht. Diese Vorgabe bezieht sich auf eine Aussage zur Entwicklung des Raumes – des Siedlungsraumes zur Schonung des Freiraums. Wenngleich die Ausnahmen von dieser Vorgabe ausweislich der Erläuterungen eng auszulegen sind, kann bezüglich der deutlichen Unterordnung der baulichen Nutzung argumentiert werden und der Grundsatz der Siedlungsentwicklung im Siedlungsraum im Einzelfall zugunsten einer Siedlungsentwicklung im Freiraum zurückgestellt werden. Somit kann sie auch als Vorgabe für nachfolgende Ermessensentscheidungen dienen. Eine solche Ermessensentscheidung muss die Erwägung des Grundsatzes berücksichtigen, kann jedoch auch andere Erwägungen schwerer gewichten. Folglich wäre der Grundsatz der Flächenentwicklung im Siedlungsbereich im Rahmen der Abwägung und Ermessensausübung zugunsten einer Entwicklung des Freiraums überwindbar.

bb. Maßnahmen der Landesplanungsbehörde

Es besteht die Möglichkeit, dass die Landesplanungsbehörde nachträglich im Rahmen eines Änderungsverfahrens die Formulierung ändert und den derzeitigen LEP dahingehend konkretisiert, dass die Voraussetzungen für eine Ausnahme zur Inanspruchnahme von Freiraum für eine Siedlungsentwicklung bestimmbar sind. Dieses Änderungsverfahren auf Grundlage des § 17 LPIG NRW ist sehr aufwendig und kann dazu führen, dass das Ziel eine Zielqualität aufweist und damit für die nachfolgenden Entscheidungsebenen verbindlich ist. Eine solche nachträgliche Änderung birgt das Risiko, dass die Ausnahme der deutlichen Unterordnung konkretisiert wird und damit aufgrund der Erläuterungen zum LEP keine Siedlungsentwicklungen im Freiraum möglich sind.

Darüber hinaus kann die Landesplanungsbehörde Einfluss auf die Entscheidungen der weiteren Plangeber nehmen, hier der Regionalplanungsbehörde sowie der Gemeinden. Hierfür stehen ihr die in den §§ 33 ff. LPIG NRW genannten Instrumente zur Planverwirklichung und Plansicherung zur Verfügung.

Gem. § 33 Abs. 1 LPIG NRW kann die Landesplanungsbehörde die Verpflichtung der Regionalplanungsbehörde feststellen, den Regionalplan den Zielen der Raumordnung entsprechend aufzustellen bzw. zu ändern und der Landesplanungsbehörde vorzulegen. Kommt der zuständige Planungsträger dieser Planungspflicht nicht fristgerecht nach, kann die Landesplanungsbehörde die Planung selbst durchführen oder sie der Regionalplanungsbehörde übertragen.

Gem. § 34 Abs. 4 LPIG NRW kann die Landesplanungsbehörde über die Übereinstimmung der gemeindlichen Planungsabsichten mit den Zielen der Raumordnung entscheiden, wenn die Regionalplanungsbehörde keine einvernehmliche Entscheidung mit dem Regionalrat über die Anpassung der Bauleitplanung treffen konnte.

Zudem kann die Landesregierung gem. § 35 LPIG NRW verlangen, dass die Gemeinden ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung entsprechend aufstellen bzw. anpassen.

Gem. § 36 LPIG NRW kann die Landesplanungsbehörde auch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie Entscheidungen über deren Zulässigkeit untersagen. Diese Untersagung kann gem. § 36 Abs. 1 Nr. 2 LPIG NRW befristet erfolgen, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und zu befürchten ist, dass die Planung oder Maßnahme die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde. Sobald das Raumordnungsplanverfahren mit dem Erarbeitungsbeschluss begonnen hat, ist von einem in Aufstellung befindlichen Ziel auszugehen. Aus diesem Grund kann die Landesplanungsbehörde bereits jetzt Maßnahmen, die dem zukünftigen Ziel 2-3 widersprechen, untersagen. Diese Befugnis haben gem. § 36 Abs. 2 LPIG NRW in Verbindung mit § 14 Abs. 2 ROG auch Bezirksregierungen gegenüber den Baugenehmigungsbehörden.

cc. Rechtsschutz

Diesen Entscheidungen können die Gemeinden sowie die Regionalplanungsbehörden das Argument entgegen halten, dass es sich um kein Ziel handle, sondern um einen Grundsatz, sodass keine verbindliche Umsetzung erfolgen müsse. Sie können gegen die Maßnahme der Landesentwicklungsbehörde Klage erheben. Hierbei erfolgt jedoch nur eine inzidente Überprüfung der Zielqualität des maßgeblichen Ziels im LEP mit einer Bindungswirkung zwischen den Parteien.

2. Umsetzung des Ziels 2-3

Unter der Annahme, dass das Ziel 2-3 die erforderliche Zielqualität besitzt, ist im Folgenden zu prüfen, wie es von der Regional- und Bauleitplanung umzusetzen ist.

a. Regionalplanung

Da es sich um ein Ziel im LEP handelt, ist es im Rahmen der Regionalplanung zwingend zu beachten. Aus dem LEP ergeben sich gleich mehrere Aufgaben der Regionalplanung. Zunächst obliegt es derselben, festzulegen, ob ein Bereich im Planungsgebiet dem Siedlungs- oder dem Freiraum zuzuordnen ist. Dabei ist sie an eine nachhaltige Raumentwicklung verbunden mit der Umweltvorsorge und Sicherung von Ressourcen sowie dem Leitbild der flächensparenden Siedlungsentwicklung gebunden. Hinsichtlich des bereits vorhandenen Siedlungsraums obliegt ihr kein Spielraum, da dieser durch die Einwohnerzahl festgelegt wird. Jedoch kann sie den Bedarf an Siedlungsraum für eine Siedlungsentwicklung bereits im Regionalplan festsetzen und so die Erforderlichkeit einer späteren Änderung der Festsetzung verhindern. Hierbei ist sie an die Feststellung eines gewissen Bedarfs gebunden. Während der Bedarfsberechnung für Wohnraum eine genaue Berechnung zugrunde liegt, stellt die Regionalplanungsbehörde den Bedarf an neuen Wirtschaftsflächen durch ein so genanntes Siedlungsflächenmonitoring gem. § 4 Abs. 4 LPlG NRW fest. Die Bedarfsberechnung erfolgt folgendermaßen:

1. Für jeweils eine Region (mindestens einen Kreis) wird die durchschnittliche jährliche Inanspruchnahme der letzten (mindestens zwei) Monitoring Perioden ggf. differenziert nach lokal und überörtlich bedeutsamen Flächen mit der Zahl der Jahre des Planungszeitraums multipliziert.
2. Die im Hinblick auf den bauleitplanerisch erforderlichen Umfang von Siedlungsflächen ermittelten Bedarfe können für die regionalplanerische Festlegung

von Siedlungsraum um einen Planungs- bzw. Flexibilitätszuschlag von bis zu 20% erhöht werden.

3. Die Regionalplanung stellt diesem Bedarf die auf Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings ermittelten planerisch verfügbaren Flächenreserven gegenüber. Eine Teilmenge dieser planerisch verfügbaren Flächenreserven stellen die Brachflächen dar, die sich für eine bauliche Nachnutzung eignen und bereits als Siedlungsflächen festgelegt sind.
4. Betriebsgebundene Erweiterungsflächen sind dann zur Hälfte anzurechnen, wenn ihre Inanspruchnahme in die Berechnung des Bedarfs an Wirtschaftsflächen eingeflossen ist.
5. Hieraus können sich drei Möglichkeiten ergeben:
 - a. Der prognostizierte Bedarf übersteigt die Flächenreserven, sodass Siedlungsraum neu dargestellt werden muss.
 - b. Entspricht der prognostizierte Bedarf dem Umfang der Flächenreserven kann allenfalls ein Flächentausch stattfinden, um die Qualität zu verbessern
 - c. Übersteigen die Flächenreserven den prognostizierten Bedarf, müssen Flächen zurückgenommen werden.

Das bedeutet für die Regionalplanungsbehörde, dass sie die Möglichkeit hat, zusätzlich zu dem bisherigen Siedlungsraum ehemalige Freiraumflächen für eine Siedlungsentwicklung darzustellen, sofern sie hierfür anhand der o.g. Maßstäbe einen Bedarf nachweisen kann. Zu dieser langfristigen Planung der Regionalplanungsbehörde – in Zusammenarbeit mit den Gemeinden – kommt hinzu, dass die Flächen des Siedlungsraums in die Allgemeinen Siedlungsbereiche und Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen unterteilt werden müssen und hierdurch bereits im Rahmen der Planung eine Bindung für die zukünftige Nutzbarkeit eintritt. Eine über den Bedarf hinausgehende Inanspruchnahme kann nur erfolgen, wenn ein Flächentausch stattfindet. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich sowohl im Hinblick auf die Qualität als auch im Hinblick auf die Quantität um gleichwertige Flächen handelt. Zur Gleichwertigkeit ist im Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen ggf. eine Stellungnahme der zuständigen Fachbehörden einzuholen. Ebenfalls mit dem Mittel des Flächentausches umsetzbar ist die Möglichkeit, später eine siedlungsräumliche Nutzung statt in einem festgesetzten Siedlungsbereich in einem neu auszuweisenden Siedlungsbereich unterzubringen. Es muss ein gleichwertiger, bisher planerisch für Siedlungszwecke vorge-

sehener Bereich im Regionalplan wieder dem Freiraum zugeführt oder eine Baufläche im Flächennutzungsplan in eine innerstädtische Freifläche umgewandelt werden. Überschreitet der tatsächliche Bedarf den errechneten Bedarf für den Planungszeitraum, kann eine Regionalplanänderung durchgeführt werden.

Die Regionalplanänderung erfolgt auf Grundlage des § 19 LPlG NRW. Dieser sieht ein mehrstufiges Verfahren vor. Es erfolgt zunächst ein Erarbeitungsverfahren, das durch den Regionalrat beschlossen wird und in dem öffentliche Stellen sowie Personen des Privatrechts sich gem. § 4 ROG äußern können. Hierbei muss ggf. eine Umweltprüfung gem. § 12 Abs. 4 LPlG NRW iVm § 9 ROG erfolgen. Dann entscheidet der Regionalrat über die Aufstellung des Regionalplans. Abschließend wird er bekanntgemacht. Sofern nicht die Grundzüge der Planung berührt werden, sieht § 19 Abs. 5 S. 1 LPlG NRW ein vereinfachtes Änderungsverfahren vor. Für die Eröffnung des Erarbeitungsverfahrens genügt bereits der Beschluss des Vorsitzenden und eines weiteren stimmberechtigten Mitglieds des Regionalrats.

b. Bauleitplanung

Den Gemeinden obliegt die Bauleitplanung. Diese ist gem. § 1 Abs. 4 BauG den Zielen der Raumplanung anzupassen. Somit sind die Gemeinden sowohl an die Ziele des LEP als auch an die Regionalpläne gebunden. Das hat für sie zur Konsequenz, dass sie auch an die Festsetzungen des Siedlungs- und Freiraums der Regionalplanungsbehörde gebunden sind; sie können allein aufgrund des Siedlungsmonitorings gem. § 4 Abs. 4 LPlG NRW Einfluss nehmen. Unabhängig von den Festsetzungen der Regionalplanung ist eine Nutzung des Freiraums für die Gemeinden nur erschwert möglich. Sie haben nur zwei Möglichkeiten.

aa. Siedlungsentwicklung im Freiraum

Zum einen können sie durch ihre Bauleitplanung eine Siedlungsentwicklung im Freiraum steuern. Sie können bauleitplanerisch Bauflächen und – gebiete ausweisen und so eine Entwicklung gem. § 34 BauGB forcieren. Einschränkende Voraussetzung ist, dass ein Ortsteil im Freiraum, also unter 2.000 Einwohnern, entwickelt wird, dass die Erfordernisse der Landwirtschaft berücksichtigt werden und dass die Entwicklung auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten ist. Hierdurch soll die Eigenentwicklung der Ortsteile gefördert sowie eine angemessene Daseinsvorsorge und Attraktivierung der Dorfkerne sichergestellt werden.

bb. Ausnahmen

Das Ziel sieht Ausnahmen für eine Ausweisung von Bauflächen und -gebieten im Freiraum zugunsten öffentlicher Zweckbestimmungen für bauliche Anlagen des Bundes oder Landes vor. Zudem sind Ausnahmen möglich, wenn die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind. In den Erläuterungen ausdrücklich ausgenommen sind Ausnahmen der Bauleitplanung zugunsten der Errichtung, Erweiterung oder Änderung von Betrieben, sofern sie nicht der Privilegierung gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 oder 6 BauGB unterfallen. Änderungen vorhandener, bereits genehmigter Betriebe, die nur der Aufrechterhaltung des bereits genehmigten Betriebes dienen, sind nach der Vorschrift § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB weiterhin möglich, wenn sie nicht mit einer baulichen Erweiterung verbunden sind. Hieraus folgt, dass zukünftig zugunsten des Freiraums eine Orientierung an § 35 BauGB erfolgt und diesbezüglich keine abweichende Zulässigkeit des Vorhabens aufgrund einer Bauleitplanung der Gemeinde möglich ist.

3. Auswirkungen auf die bisherige Praxis

Zu prüfen ist, welche Auswirkungen das Ziel 2-3 auf die bisherige Praxis zur Nutzung des Freiraums für Betriebserweiterungen hat.

a. Voraussetzung einer Siedlungsentwicklung

Die Erweiterung eines Betriebs im Freiraum könnte im Hinblick auf das Ziel 2-3 S. 3 weiterhin zulässig sein. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass sich eine Siedlungsentwicklung im Freiraum vollzieht. Dies ist nur der Fall, wenn bereits ein Ortsteil mit weniger als 2.000 Einwohnern besteht. Zudem existiert die einschränkende Voraussetzung, dass die Entwicklung auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandenen Betriebe auszurichten ist. Hierdurch soll lediglich eine Eigenentwicklung des Dorfes angestrebt werden. Sofern die Betriebserweiterungen über die Versorgung des eigenen Dorfes hinausgehen, ist sie im Rahmen der Siedlungsentwicklung im Freiraum nicht möglich. Somit werden von dieser Möglichkeit der Erweiterung vorliegend nur kleine Betriebe erfasst, die zu einem kleinen Ortsteil im Freiraum gehören. Hierbei handelt es sich nicht um den für die Praxis relevanten Bereich.

b. Ausnahme gem. § 6 Abs. 1 ROG

Die betrieblichen Erweiterungen von Unternehmen der IHK könnten weiterhin eine Ausnahme im Sinne von § 6 Abs. 1 ROG darstellen.

§ 6 Abs. 1 ROG sieht vor, dass von Zielen der Raumordnung im Raumordnungsplan Ausnahmen festgelegt werden können. Diese Ausnahmen sind für die nachfolgenden Hierarchieebenen maßgeblich, sodass auch die Regionalplanungsbehörden und insbesondere die Gemeinden im Rahmen ihrer Planung an die Ausnahmen im LEP gebunden sind. Hinsichtlich der Konkretisierung und Bestimmbarkeit der Ausnahmen gelten strenge Anforderungen. So müssen sich die Ausnahmetatbestände zumindest aus der Begründung des Ziels eindeutig erschließen lassen.

BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 – 4 CN 20/02 –; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, § 6 Rn. 8 ff.

Zur Überprüfung der Voraussetzung einer solche Ausnahme erfolgt in NRW eine landesplanerische Anfrage gem. §§ 34, 35 LPlG NRW. Die Ausnahmen des Ziels 2-3 sind eng anzuwenden. Eine bauliche Anlage des Bundes oder Landes mit einer öffentlichen Zweckbestimmung kommt für die Betriebe, die Mitglied der IHK sind, von vornherein nicht in Betracht. Es müsste sich für eine Anwendung der Ausnahme bei den betrieblichen Erweiterungen um eine bauliche Nutzung handeln, die einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet ist. Hierfür maßgeblich ist eine Orientierung an § 35 BauGB. Zu prüfen ist, ob die Erweiterungen der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 1, 4 oder 6 BauGB unterfallen könnten.

Gem. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ist im Außenbereich ein Vorhaben nur zulässig, wenn es einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dient und nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnimmt. Forstwirtschaft ist die planmäßige Bewirtschaftung des Waldes. Ein landwirtschaftlicher Betrieb im Sinne dieser Bestimmung liegt vor, wenn er auf die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte nicht unerheblichen Ausmaßes gerichtet ist. Wird einem landwirtschaftlichen Betrieb ein nicht landwirtschaftlicher Betriebsteil angegliedert, ist für dessen Teilnahme an der Privilegierung maßgebend, dass er erkennbar dem landwirtschaftlichen Betrieb zu- und untergeordnet sein und gegenüber diesem bodenrechtliche Nebensache bleiben muss.

Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB; § 35 Rn. 13 f.

Unter Berücksichtigung dieser Voraussetzungen können die Betriebe der IHK nicht unter diese Privilegierung fallen, da es sich gerade nicht um land- oder forstwirtschaftliche Betriebe, sondern um das Handelsgewerbe bzw. Handwerksbetriebe handelt. Die

land- und forstwirtschaftlichen Betriebe sind hinsichtlich ihres Hauptgewerbes Mitglieder der Landwirtschaftskammer.

Gem. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist im Außenbereich ein Vorhaben nur zulässig, wenn es wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll. Entscheidend hierfür ist, ob das Vorhaben nicht auch im Innenbereich (§ 34 BauGB) oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB) ausgeführt werden kann. Bei der Beurteilung der privilegierten Zulässigkeit sonstiger Vorhaben ist somit darauf abzustellen, ob sie nicht in einem Baugebiet untergebracht werden könnten.

Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang, BauGB; § 35 Rn. 33 ff.

Diese Voraussetzung gilt jedoch bezüglich einer Erweiterung nur, wenn hierfür auch die Voraussetzungen einer nicht möglichen Ausführung im Innenbereich gegeben sind und die Erweiterung des Vorhabens allenfalls zu einer unerheblichen zusätzlichen Belastung des Außenbereichs führt. Sofern diese Voraussetzungen für Betriebe der IHK zutreffen, können sie sich auch in Zukunft auf diese Ausnahme berufen.

Gem. § 35 Abs. 1 Nr. 6 BauGB ist im Außenbereich ein Vorhaben nur zulässig, wenn es der energetischen Nutzung von Biomasse im Rahmen eines Betriebes nach Nummer 1 oder 2 oder eines Betriebes nach Nummer 4, der Tierhaltung betreibt, sowie dem Anschluss solcher Anlagen an das öffentliche Versorgungsnetz dient.

Wie bereits festgestellt, handelt es sich vorliegend bei den Betriebserweiterungen schon nicht um solche, die in den Anwendungsbereich der § 35 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 4 BauGB fallen, insbesondere, da in dieser Privilegierung im Rahmen von § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB nur Betriebe der Tierhaltung erfasst werden.

Somit kann eine Erweiterung eines Betriebes der IHK im Freiraum nur genehmigt werden, wenn sichergestellt ist, dass das Vorhaben aufgrund seiner Anforderungen oder nachteiligen Wirkungen nicht im Innenbereich oder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ausgeführt werden kann und die Erweiterung des Vorhabens allenfalls zu einer unerheblichen zusätzlichen Belastung des Außenbereichs führt.

c. Abweichung gem. § 6 Abs. 2 ROG

Fraglich ist, ob eine Betriebserweiterung aufgrund der Abweichungsmöglichkeit des § 6 Abs. 2 ROG in Verbindung mit § 16 LPlG NRW möglich ist. Eine solche Abweichungsmöglichkeit bedeutet gerade nicht eine Änderung des Ziels selbst; dieses bleibt in seinem Bestand unberührt und befreit lediglich die der Zielbindung unterworfenen öffentliche Stelle – hier die Gemeinde – in einem konkreten Einzelfall von dieser Bindung. Maßgeblich für ein Zielabweichungsverfahren ist die Auslegung des Ziels. Dieses ist im Hinblick auf alle seine Bestandteile auszulegen; so vor allem hinsichtlich der unbestimmten Rechtsbegriffe oder zur Ausfüllung von „in der Regel“ – Tatbeständen. Auch Soll-Formulierungen sind bezüglich des Vorliegens eines atypischen Einzelfalls zu hinterfragen.

Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz; § 6 Rn. 14 ff.

Zuständig für Zielabweichungsverfahren in NRW ist gem. § 16 Abs. 2 LPlG NRW die Landesplanungsbehörde, soweit eine Abweichung vom LEP erfolgen soll. Bezieht die Abweichung sich lediglich auf den Regionalplan ist gem. § 16 Abs. 3 LPlG NRW die Regionalplanungsbehörde zuständig.

Materiell-rechtliche Voraussetzung einer Abweichung ist, dass diese unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein muss und die Grundzüge der Planung nicht berührt sein dürfen. Diese Voraussetzungen gestalten eine Abweichung schwierig, da es sich um relativ vage unbestimmte Rechtsbegriffe handelt.

Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz § 6 Rn. 20 ff.

aa. Nichtberührtsein der Grundzüge der Planung

Fraglich ist, ob eine Abweichung vom Ziel 2-3 zugunsten der Erweiterung von Betrieben im Freiraum die Grundzüge der Planung berührt.

Maßgeblich für das Berührtsein der Grundzüge des Gesamtplanwerks ist zum einen die Frage, auf welche anderen Ziele das Ziel, von dem abgewichen werden soll, Auswirkungen hat und wie diese Auswirkungen von einer Abweichung beeinflusst würden. Nach dieser Vorgabe sind die Grundzüge der Planung dann berührt, wenn durch die Abweichung neue Konflikte hinsichtlich der Auswirkungen des Ziels auf andere Ziele

entstehen, die nur durch Abwägung, d.h. letztlich durch eine Planänderung, gelöst werden könnten.

Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz; § 6 Rn. 28

Zum anderen ist festzustellen, welches Rechtsgut das durch eine Zielabweichung betroffene Ziel schützt bzw. welche Anliegen es verfolgt und welche dieser Anliegen sich als Haupt- oder Nebenanliegen erweisen. Im Sinne einer restriktiven Handhabung des Zielabweichungsverfahrens wird man eine Abweichung im Hinblick auf die Grundzüge der Planung nur dann zulassen, wenn durch die Abweichung das Hauptanliegen des primär tangierten Ziels allenfalls „geringfügig beeinträchtigt“ wird. Bezüglich der Nebenanliegen erscheint ein großzügiger Maßstab vertretbar; hier wird man eine „nicht unverhältnismäßige“ Beeinträchtigung als hinnehmbar erachten.

Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz; § 6 Rn. 27 ff.;
Söfker, in: Ernst/Zinkhahn, BauGB; § 31 Rn. 36

Übertragen auf die vorliegenden Vorhaben ist zunächst festzustellen, dass das wesentliche Ziel von 2-3 ein verantwortungsbewusster Umgang mit dem Siedlungs- und Freiraum ist. Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden hat sich innerhalb des Siedlungsraumes bedarfsgerecht, nachhaltig und umweltverträglich zu vollziehen. Der Freiraum ist grundsätzlich zu erhalten und seiner ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung entsprechend zu sichern und funktionsgerecht zu entwickeln.

Durch die Abweichung werden Bauvorhaben zugelassen, die eine Erweiterung bereits im Freiraum vorhandener Betriebe vorsehen. Hierdurch wird der Freiraum in seiner ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung beeinträchtigt, da er gerade in seiner Funktion als unversiegelter und unverbaute Raum für die Erhaltung und Regeneration der natürlichen Lebensgrundlagen eingeschränkt werden soll. Somit liegt hier die Abweichung eines Hauptanliegens vor.

Fraglich ist, ob durch diese Abweichung mehr als eine „geringfügige Beeinträchtigung“ gegeben ist. Durch die geplanten Abweichungen finden eine Versiegelung der Fläche und eine zusätzliche Bebauung statt. Auch kann der Freiraum zukünftig nicht mehr für Erholungszwecke bzw. als Lebensraum für Tiere und Pflanzen genutzt werden. Obwohl durch ein einzelnes Vorhaben ggf. noch keine wesentliche Beeinträchti-

gung vorliegt, besteht im Hinblick auf mehrere Abweichungsverfahren die Gefahr einer solchen. Auch hat die Abweichung von dem Ziel, dass sich die Siedlungsentwicklung im Siedlungsraum und gerade nicht im Freiraum vollziehen soll, zur Konsequenz, dass sie mit den Zielen aus Kapitel 7 des LEP kollidiert, die ausdrücklich eine Erhaltung des Freiraums vorsehen. Hierdurch entsteht ein Konflikt, der abgewogen werden muss.

Gerade im Hinblick auf die gestärkte Erhaltung des Freiraums und die Rückstellung der wirtschaftlichen Anliegen, könnten die Umweltbelange schwerer wiegen als die wirtschaftlichen. Diese Tendenz ergibt sich auch aus den Erläuterungen zum Ziel 6.1.1, wonach bei einer Erweiterung des Siedlungsraums die Belange des Freiraumschutzes besonders zu berücksichtigen sind. Verdeutlicht wird diese Tendenz durch die Einleitung, die vorsieht, dass bei Nutzungskonflikten den Erfordernissen des Umweltschutzes Vorrang einzuräumen ist, wenn Leben und Gesundheit der Bevölkerung oder die dauerhafte Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet sind. Dies spricht für eine schwerere Gewichtung zugunsten der Umweltbelange, sodass vorliegend die Grundzüge der Planung berührt sind.

bb. Vertretbarkeit unter raumordnerischen Gesichtspunkten

Zudem müsste eine Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar sein. Hierbei wird darauf abgestellt, ob die Abweichung im Hinblick auf den Zweck der Zielfestlegung planbar gewesen wäre, wenn der Weg der Planung statt der Abweichung beschritten worden wäre.

Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz; § 6 Rn. 22 ff.

Mit dieser Voraussetzung werden überwiegend Einzelfälle erfasst, bei denen die Planbarkeit bezogen auf das gesamte Landes- oder Regionalgebiet von vornherein nicht machbar war. Vorliegend werden jedoch in den Erläuterungen zum Ziel 2-3 die Fälle explizit ausgeschlossen, die im Abweichungsverfahren durchgesetzt werden sollen. Es wird statuiert, dass die Ausnahme nicht für Bauleitplanungen für gewerbliche Betriebe gelte, die infolge Errichtung nicht oder wegen einer Erweiterung oder Änderung nicht mehr der Privilegierung unterliegen. Hieraus wird deutlich, dass die Landesplanungsbehörde das Risiko derartiger Erweiterungsmöglichkeiten für den Freiraum erkannt hat und diese Vorhaben zukünftig ausdrücklich verhindern möchte. Daher waren diese

Vorhaben nicht nur planbar; sie wurden auch im LEP geregelt. Aus diesem Grund ist vorliegend auch keine Vertretbarkeit aus raumordnerischen Gesichtspunkten gegeben. Somit ist das Abweichungsverfahren für die hier geplanten Vorhaben nicht erfolgversprechend.

4. Ergebnis und Bewertung

Dem Ziel 2-3 fehlt es bereits an der erforderlichen Zielqualität. Das hat zur Folge, dass es nur als Grundsatz berücksichtigt werden muss und die Vorgaben nicht verbindlich umgesetzt werden müssen. Es ist sogar eine Abwägungsentscheidung zugunsten anderer Grundsätze möglich. Fraglich ist jedoch, wie diese Abwägung unter der Annahme eines Grundsatzes für die Gemeinden praktisch umsetzbar sein könnte. Denn bei der Aufstellung sowie Änderung eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans muss die Gemeinde gem. § 34 Abs. 1 LPlG NRW unter Vorlage der entsprechenden Planunterlagen bei der Regionalplanungsbehörde anfragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen. Hier besteht das Risiko, dass die Regionalplanungsbehörde aufgrund des – vermeintlichen – Ziels 2-3 Bedenken erhebt.

Sofern sich die Gemeinde mit der Regionalplanungsbehörde nicht einigt, entscheidet die Regionalplanungsbehörde gem. § 34 Abs. 3 LPlG NRW im Einvernehmen mit dem Regionalrat bzw. gem. § 34 Abs. 4 LPlG NRW die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien. Stimmen diese Planträger darüber ein, dass eine Zielqualität gegeben ist, werden sie landesplanerische Bedenken haben, da ein Widerspruch zu den Zielen des LEP bzw. zum Regionalplan gegeben ist. Denn aufgrund des Wortlauts und der heranzuziehenden Erläuterungen des LEP lässt das Ziel 2-3 nur enge Ausnahmen zu. Fälle der betrieblichen Erweiterung im Freiraum können unter den engen Voraussetzungen zugelassen werden, dass die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind. Den Erläuterungen zufolge sind explizit nicht erfasst – bisher der Praxis entsprechende – betriebliche Erweiterungen im Freiraum ohne einen Freiraumbezug, der sich an § 35 BauGB orientiert. Diese Erweiterungen sind aufgrund des expliziten Ausschlusses auch nicht auf Grundlage einer Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe möglich. Somit wird auch die bisherige Praxis der landesplanerischen Anfragen gem. § 34 LPlG NRW nicht mehr zielführend sein.

Für die Gemeinden haben die Bedenken gegen das Vorhaben zur Konsequenz, dass sie diese zur Ermöglichung der Siedlungsentwicklung im Freiraum außer Acht lassen und

im Rahmen einer Abwägung eine Entscheidung zugunsten einer solchen Siedlungsentwicklung treffen müssen. Dieses Vorgehen birgt das Risiko, dass die Landesplanungsbehörde oder Landesregierung von Instrumenten zur Planverwirklichung und Plansicherung – insbesondere dem Anpassungsgebot gem. 35 Abs. 1 LPlG NRW sowie der Untersagung gem. § 36 Abs. 1 LPlG NRW – Gebrauch macht. Gegen diese Maßnahmen kann dann nur im Klagewege vorgegangen werden.

Das Abweichungsverfahren gem. § 6 Abs. 2 ROG in Verbindung mit § 16 LPlG NRW ist für die Gemeinde nicht erfolgsversprechend, da den Umweltbelangen zur Erhaltung des Freiraums innerhalb des neuen LEP ein hoher Stellenwert eingeräumt wird. Eine Abweichung von der Schonung des Freiraums bedeutet zugleich eine Interessenkollision mit den Zielen der Umweltbelange. Im Falle einer solchen Kollision ist aufgrund der Gewichtung der Umweltbelange mit einer Entscheidung zugunsten der Freihaltung des Freiraums auszugehen.

Das hat zur Folge, dass unter Berücksichtigung möglicher Bedenken sowohl für die Regionalplanungsbehörden als auch für die Gemeinden als Bauplanungsbehörde die Einflussnahme auf eine Nutzung des Freiraums für gewerbliche Zwecke sehr eingeschränkt ist. Die Gemeinde ist unter engen Voraussetzungen auf die Nutzung des Freiraums in kleinen Ortsteilen sowie auf die engen Ausnahmen zur Nutzung des Freiraums beschränkt. Darüber hinaus hat sie gemeinsam mit der Regionalplanungsbehörde im Rahmen der Entwicklung des Regionalplans Einfluss. Durch eine langfristige Planung kann sichergestellt werden, dass im Planungszeitraum ausreichend Flächen für den GIB zur Verfügung stehen. Hierfür sind jedoch eine Errechnung des Bedarfs anhand der vorgegebenen Maßstäbe sowie eine Argumentation bezüglich zukünftigen Bedarfs erforderlich. Darüber hinaus müssen die entsprechenden Flächen im Regionalplan als Siedlungsraum gekennzeichnet werden.

Trotz dieser langfristigen Planung bei der Entwicklung des Regionalplans sind Betriebserweiterungen von Betrieben im Freiraum, die weder unter eine der Ausnahmen fallen noch an einen kleinen Ortsteil angebunden sind, unter Berücksichtigung möglicher Bedenken zukünftig nicht mehr möglich. In Betracht kommt allein ein Planänderungsverfahren, das darauf gerichtet ist, den Betrieb als Siedlungsraum festzusetzen, um so eine Erweiterung zu ermöglichen. Unabhängig vom Nachweis eines diesbezüglichen Bedarfs bzw. der Gleichwertigkeit eines Flächentausches stellt das Planände-

rungsverfahren ein aufwendiges und zeitintensives Verfahren dar, bei dem unter anderem eine Beteiligung der Öffentlichkeit und ggf. eine Umweltprüfung stattfinden muss.

III.

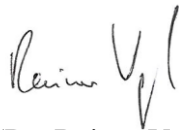
Im Hinblick auf die fehlende Bestimmbarkeit der Ausnahmen des Ziels und die daraus resultierende fehlende Zielqualität gibt es zwei Optionen. Zum einen könnte auf eine Einwirkung der Landesplanungsbehörde im Rahmen der Anhörung verzichtet werden. Das hätte zur Konsequenz, dass der Plan – soweit nicht durch andere Einwendungen geltend gemacht werden, die zu einer Änderung führen könnten – mit der derzeitigen Formulierung verabschiedet werden würde. Da die Ausnahmen nicht hinreichend bestimmbar sind, genügt eine Berücksichtigung als Grundsatz mit gegebenenfalls einer dem Grundsatz widersprechenden (in einer Abwägung) getroffenen Entscheidung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass das Risiko besteht, dass die Landesplanungsbehörde das – vermeintliche – Ziel 2-3 durch ihre Instrumente zur Planverwirklichung und Plansicherung durchzusetzen versucht. Gegen diese Instrumente können die Gemeinden Klage erheben. Das bedeutet jedoch eine Rechtsunsicherheit und gegebenenfalls einen Stillstand, da die aufschiebende Wirkung der Klage durch eine Anordnung der sofortigen Vollziehung aufgehoben werden könnte.

Zum anderen könnte die Landesplanungsbehörde im Rahmen einer Anhörung auf die fehlende Zielqualität hingewiesen werden. Dies führte – sofern die Landesplanungsbehörde tätig wird – zu mehr Rechtssicherheit. Jedoch besteht das Risiko, dass die Landesplanungsbehörde die Ausnahme dahingehend konkretisieren wird, dass eine deutliche Unterordnung definiert wird und somit Betriebserweiterungen im Freiraum durchweg ausgeschlossen werden.

Um derartige Betriebserweiterungen im Freiraum dann noch durchsetzen zu können, empfiehlt sich, diese langfristig zu planen und bereits bei der Entwicklung der Regionalpläne auf eine entsprechende Kennzeichnung als GIB im Siedlungsraum hinzuwirken. Hierfür ist eine Kooperation der Gemeinden mit der Regionalplanungsbehörde erforderlich, um den langfristigen Bedarf sicherstellen zu können. Denn mittels landesplanerischer Anfragen können in Bezug auf Betriebserweiterungen zukünftig keine Ausnahmen zum LEP mehr durchgesetzt werden. Auch ist es im Hinblick auf die Ge-

wichtung der Umweltbelange nicht ratsam, auf eine mögliche Abweichung im Abweichungsverfahren zu vertrauen.

Um künftig unabhängig von langfristigen Planungen und der Rechtsunsicherheit bezüglich der Zielqualität eine Betriebserweiterung im Freiraum durchsetzen zu können, bedarf es einer Änderung der Ausnahmen dahingehend, dass die untergeordnete Nutzung konkretisiert und der derzeitige Ausschluss von nicht privilegierten Betriebserweiterungen aufgelockert wird. Hierbei sollte verdeutlicht werden, dass es sich bei den Betriebserweiterungen im Freiraum nur um Ausnahmen im Einzelfall handeln wird und die Schonung des Freiraums zum Schutze als Lebensraum weiterhin im Vordergrund steht.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rainer Voß', with a stylized flourish at the end.

(Dr. Rainer Voß)
Rechtsanwalt