

## Weiterentwicklung der Landesplanung

- Bericht über das Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung (Münster) vom 14.11.2005 -

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. *Bernhard Stüer*, Richter am Anwaltsgerichtshof NRW, Münster/Osnabrück, und  
Referendarin am OLG Oldenburg *Tomke Frauke Weers*, Osnabrück/Leer

Die Landesplanung steht vor neuen Herausforderungen. Sie ergeben sich vor allem aus dem Europarecht. War das Raumordnungsrecht bereits durch das BauROG 1998 auf eine neue rahmenrechtliche Rechtsgrundlage gestellt worden, so wurde durch das Europarechtsanpassungsgesetz (EAG Bau) 2004 die Öffentlichkeitsbeteiligung auch für Raumordnungspläne in den Ländern verbindlich. Die Landesgesetzgeber sehen sich dadurch vor neue durchaus bedeutsame Gesetzesänderungen gestellt. Zugleich gewinnen die Ziele der Raumordnung nicht zuletzt durch die viel diskutierte Neuregelung in § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB an Bedeutung. Auch das Urteil zur Erweiterung des CentrO Oberhausen<sup>1</sup> hat neue Fragen auf den Plan gerufen und die Befürchtung wachsen lassen, dass die Landesplanung am Ende nur noch als Scherbenhaufen zurückbleibt. Für Prof. Dr. *Hans D. Jarass* LL.M. (Münster) und das von ihm geleitete Zentralinstitut für Raumplanung Grund genug, sich diesen Fragen am 14.11.2005 im Westfälischen Landesmuseum für Kunst und Kulturgeschichte auf einem ganztägigen Symposium zu widmen.

### *Neue Leitbilder für die Raumentwicklung in Deutschland*

Vor dem Hintergrund dynamischer Entwicklungen wie der Globalisierung und der EU-Erweiterung, aber auch wegen der wachsenden Herausforderungen des demografischen Wandels sowie der Flächen-, Energie- und Rohstoffengpässe muss das aus dem Jahre 1993 stammende bisherige Leitbild für die Raumentwicklung in Deutschland nachhaltig und zukunftsfähig weiterentwickelt werden. Die Raumentwicklungspolitik muss ihr Selbstverständnis überprüfen und einen Beitrag zu aktuellen gesellschaftlichen Debatten leisten. Mit diesen Worten kennzeichnete Ministerialdirigent *Manfred Sinz* vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnwesen die gewandelten Aufgaben der Raumordnung.<sup>2</sup> Als Stichworte für die neuen Herausforderungen nannte der Berliner Ministerialbeamte die Wachstumskrise und Wettbewerbsfähigkeit, den Wandel des Sozialstaates und das Gleichwertigkeitspostulat, die Föderalismusreform, die Agenda 21 und die nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Zugleich verwies der Leiter der Unterabteilung Raumentwicklung und Städtebau auf die Themen der Ministerkonferenz für Raumordnung, die als Eckpunkte für die Weiterentwicklung der Leitbilder Beiträge der Raumordnungspolitik zu Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit, Sicherung der Daseinsvorsorge bei Bevölkerungsrückgang und Alterung sowie Bewahrung von Freiräumen und Gestaltung von Kulturlandschaften vorgegeben hat. Zugleich setzte sich *Sinz* für ein behutsames Vorgehen ein. Der Schwerpunkt des aktuellen Diskussionsprozesses zwischen Bund, Ländern und Regionen liege auf der Visualisierung der Leitbilder durch thematische Karten, die das jeweilige Leitbild verdeutlichen und kommunizieren sollen, ohne dass der Eindruck entstehen könne, es handele sich um einen masterplan für das Bundesgebiet im Sinne planerischer Festlegungen.

In der Diskussion unter der Leitung von Prof. Dr. *Ulrike Grabski-Kieron* vom Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster wurden aber auch durchaus kritische Stimmen laut. So zog Professor Dr. *Gerd Lautner* (Technischen Universität Darmstadt) die dargestellten Leitbilder in Zweifel und auch die Aufstellung von Metropolregionen hätte Dipl.-Ing. *Matthias Marsch* vom Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, gern auf Länder bezogen gesehen.

### *Landesplanung vor neuen Aufgaben*

In einer Umbruchphase sah Dr. *Ernst-Hasso Ritter* (Meerbusch) auch die Landesplanung<sup>3</sup>. Der ehemalige Staatssekretär im NRW-Ministerium für Bauen und Wohnen hielt auch vor dem Hintergrund des CentrO-Oberhausen-Urteils eine grundlegende Novellierung der Landesplanung in NRW für unumgänglich. Das NRW-Gericht hatte die Erweiterung des CentrO Oberhausen mit einer Verkaufsfläche von bisher 70.000 qm um weitere ca. 25.000 qm für planungsrechtlich zulässig erklärt<sup>4</sup>. Ziele der Raumordnung – so urteilten die Münsteraner Richter – stünden dem Vorhaben nicht entgegen, da § 24 Abs. 2 Landesentwicklungsprogrammgesetz<sup>5</sup> und der maßgebliche Gebietsentwicklungsplan keine hinreichend konkreten Ziele

<sup>1</sup> OVG Münster, Urteil vom 6.6.2005 – 10 D 145.04.NE –, BauR 2005, 1577.

<sup>2</sup> Ähnlich auch *Frenz*, UPR 2003, 36; *Kersten*, UPR 2003, 218.

<sup>3</sup> Ähnlich *Pfaffenholz*, UPR 2002, 59.

<sup>4</sup> Die Erweiterung der Verkaufsfläche war auch deshalb besonders pikant, weil die Stadt Oberhausen sich bei der Aufstellung des Ursprungsbebauungsplans für das CentrO im Jahre 1994 den Nachbarkommunen und der Landesplanung gegenüber zu einer Verkaufsflächenbegrenzung auf 70.000 qm verpflichtet hatte und auf dieser Grundlage die Bezirksregierung Düsseldorf auch die Genehmigung des ein Kerngebiet ausweisenden Flächennutzungsplans erteilt hatte. Etwa 10 Jahre später wurde eine die Verkaufsflächenbegrenzung sichernde Baulast mit Hinweis auf deren Unwirksamkeit gelöscht und der Bebauungsplan ohne Änderung des Flächennutzungsplans und ohne die Einholung einer Genehmigung zur Bebauungsplanänderung verabschiedet und in Kraft gesetzt. Zu den sich aus Plandivergenzen ergebenden Folgen für den Bestand der Bauleitplanung *Stüer*, Der Bebauungsplan, 3. Aufl. 2006, Rdn. 532; *ders.*, BauR 2006, 10.

<sup>5</sup> Gem. § 24 Abs. 3 LEPro NRW sollen Kerngebiete sowie Sondergebiete für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nur ausgewiesen werden, soweit die in ihnen zulässigen Nutzungen nach Art, Lage und Umfang der angestrebten zentralörtlichen Gliederung sowie der in diesem Rahmen zu sichernden Versorgung der Bevölkerung entsprechen und wenn sie räumlich und funktional den Siedlungsschwerpunkten zugeordnet sind. Diese Vorschrift enthält – so das OVG Münster – entgegen der bisherigen Rechtsprechung des erken-

enthielten. Der Verweis auf das Zentralsystem sei nicht ausreichend. „Soll-Ziele“, wonach bestimmte Vorgaben der Raumordnung eingehalten werden sollen, könnten kommunalen Planungsvorhaben nur entgegen gehalten werden, wenn die Regel- und Ausnahmetatbestände hinreichend konkret umschrieben seien. Daran fehle es aber gegenwärtig in der NRW Landesplanung. Zugleich erinnerte *Ritter* daran, dass die Raumordnung eine öffentliche Aufgabe bleibe und der Staat sich nicht aus seiner Verantwortung für die Ordnung und Entwicklung des Raumes zurückziehen dürfe. Die Landesentwicklungsplanung und die Regionalplanung müssten einerseits verschlankt werden, andererseits mehr an Fahrt gewinnen und konsequenter als bisher umgesetzt werden. Die Verabschiedung des Landesentwicklungsprogramms müsse der Gesetzgeber weiterhin als eines seiner Kerngeschäfte begreifen. Auf regionaler Ebene sei eine Funktionalreform mit einer durchgreifenden Aufgabenverteilung erforderlich. Nur eine leistungsfähige und weitgehend unabhängige regionale Ebene sei in der Lage, in dem Konzert der kommunalen, staatlichen und europäischen Stimmen eine eigenständige Rolle zu spielen. An die Stelle der bisherigen Metropolregion „Rhein-Ruhr“ sollten drei oder vier neue regionale Räume treten, die im internationalen Wettbewerb als eigenständige Akteure auftreten können. Zugleich sprach sich *Ritter* dafür aus, in den großen Flächenländern die Mittelinstanz als Drehscheibe für einen regionalen Ausgleich beizubehalten, sie zugleich aber auch auf ihre originären Hoheitsaufgaben zu begrenzen.

In der von Abteilungsdirektor *Erich Tilkorn*, dem Bezirksplaner der Bezirksregierung Münster, geleiteten *Diskussion* verteidigte Dr. *Bernd Schulte*, das CentrO Oberhausen-Urteil, an dem er als Vorsitzender des 10. Senats mitgewirkt hatte. § 24 Abs. 3 Landesentwicklungsprogramm sei in seinen Augen einfach zu unbestimmt, um daraus verbindliche Ziele der Raumordnung abzuleiten. Die Auffassung wurde natürlich nicht überall geteilt. Vor allem am Rande der Tagung wurden vielmehr durchaus auch Stimmen laut, die dem Senat einen Kurswechsel gegenüber dem Preußen-Park-Urteil des OVG Münster<sup>6</sup> vorhielten. Denn in der damaligen Entscheidung hatte der 7. Senat des OVG Münster die Vorschrift noch als eine ausreichend konkrete Grundlage landesplanerischer Zielvorgaben betrachtet.<sup>7</sup>

#### *Vorgaben des BauROG und EAG Bau für die Landesplanungsgesetze*

Das Recht der Raumordnung ist zu einem komplexen Mehrebenenrecht geworden. Es drängt sich der Eindruck auf, dass die überkommene Bundesrahmenkompetenz im Bereich der Raumordnung jedenfalls bei der Umsetzung europäischer Vorgaben an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stößt. Mit diesem Kernsatz ließ Privatdozent Dr. Dr. *Wolfgang Durner* LL.M. (Universität München) keine Zweifel daran aufkommen, dass die zweistufige Raumordnungsgesetzgebung den aktuellen Bedürfnissen nicht mehr gerecht wird und ihr verfassungsrechtliches Verfallsdatum bereits überschritten hat. Zugleich forderte *Durner* die Landesgesetzgeber dazu auf, die Vorgaben umzusetzen, die sich auf europarechtlicher Ebene aus der UVP-RL 1985/1997 und der Plan-UP-RL 2001 sowie auf nationaler Ebene durch das BauROG 1998 und das EAG Bau 2004<sup>8</sup> ergeben. Denn die grundlegende Überarbeitung des ROG durch das BauROG 1998, das bis zum 1.1.2002 umzusetzen war, und die Vorgaben des EAG Bau, das bis zum 31.12.2006 umzusetzen ist, begründen nach Art. 75 Abs. 3 GG einen erheblichen Anpassungsbedarf für die Landesplanungsgesetze. Als weitgehend gelungenes Beispiel nannte er die bayerische Umsetzung. Auch das neue NRW-Landesplanungsrecht erhielt von dem Verfassungs- und Planungsrechtler alles in allem noch ganz gute Noten. Allerdings bleiben die Regelungen zur landesplanerischen Untersagung nach seiner Auffassung hinter § 12 ROG zurück. Im Übrigen bemühe sich auch die Novelle in NRW mit ähnlichen Ansätzen wie in Bayern um eine Aufwandsbegrenzung bei der Strategischen Umweltprüfung, etwa durch die Berücksichtigung von Fachbeiträgen.

Die anschließende von Institutsdirektor *Jarass* geleiteten Diskussionsrunde befasste sich vor allem mit der Frage, wie eine rechtzeitige und vollständige Umsetzung des Landesplanungsrechts in den einzelnen Ländern gewährleistet werden könne (Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung Dr. *Susan Grotefels*). Umstritten blieb dabei, ob der bayerische Weg, durch Regelung im BayLPIG sog. „Soll-Ziele“ nicht nur im Wege der klarstellenden Interpretation<sup>9</sup> für zulässig zu erklären, sondern die Verwendung von Soll-Formulierungen sogar für den Regelfall vorzuschreiben, verfassungsrechtlich zulässig und fachlich wünschenswert sei. *Durner* hatte hierzu bereits in seinem Vortrag einige Fragezeichen angemeldet. Generell ausgeschlossen sind solche „Soll-Ziele“ nach der Rechtsprechung des BVerwG allerdings nicht: Auch landesplanerische Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, können die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen, wenn der Planungsträger neben der Regel auch die Ausnahmeveraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt, hatten die Leipziger Richter bereits im Jahre 2003 geurteilt<sup>9</sup>.

#### *Ziele der Raumordnung in der interkommunalen Abstimmung*

Die interkommunale Bauleitplanung ist durch das EAG Bau gestärkt worden. Waren bereits bisher die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 BauGB), so können sich die Gemeinden nunmehr auch auf die ihnen durch die Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versor-

---

nenden Gerichts keine Ziele der Raumordnung, an die die Bebauungsplanung der Antragsgegnerin im Sinne des § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen war.

<sup>6</sup> OVG Münster, Urteil vom 7.12.2000 – 7 a D 60/99.NE –, DVBl. 2001, 657 = NVwZ-RR 2001, 635; BVerwG, B. v. 16.1.2002 – 4 BN 27.01 – Preußen-Park.

<sup>7</sup> Vg. zu diesen Fragen *Hoppe*, BayVBl 2005, 356.

<sup>8</sup> *Bovet*, LKV 2005, 102.

<sup>9</sup> BVerwG, Urteil vom 19.9.2003 – 4 CN 20.02 –, DVBl. 2004, 251 = BVerwGE 119, 54.

gungsbereiche berufen (§ 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB)<sup>10</sup>. Zugleich ist § 34 BauGB dahingehend erweitert worden, dass von Innenbereichsvorhaben keine schädlichen Auswirkungen auf zentrale Versorgungsbereiche in der Gemeinde oder in anderen Gemeinden zu erwarten sein dürfen. Im Außenbereich gelten nach dem FOC-Zweibrücken-Urteil des BVerwG<sup>11</sup> vergleichbare interkommunale Abstimmungserfordernisse, die ggf. die vorherige Aufstellung eines Bebauungsplans erfordern und Vorhaben mit derartigen Auswirkungen im Außenbereich planungsrechtlich unzulässig machen<sup>12</sup>. Nach der Gesetzesbegründung soll die Erweiterung des § 2 Abs. 2 Satz 2 BauGB neben den städtebaulichen Belangen auch Belange der Raumordnung zum Gegenstand der interkommunalen Abstimmungserfordernisse machen, wie Dr. *Martin Kment* LL.M., Stellvertretender Geschäftsführer des Zentralinstituts für Raumplanung<sup>13</sup>, hervorhob. Die Position der Nachbargemeinden soll hierdurch gestärkt und die durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen wehrfähig gemacht werden. Da Ziele der Raumordnung aber nicht durch Abwägung überwindbar sind, werden hier feste Grenzen markiert, bei deren Überschreitung die betroffene Nachbargemeinde bereits bei einer abstrakten Gefährdung Abwehrrechte hat. Ganz so sicher ist dies allerdings auch nicht. Denn nach der Amtlichen Begründung soll die Nachbargemeinde berechtigt sein, ihre so ausgerichtete Planung gegen eine die zentralörtlichen Funktionen störende raumordnungswidrige Planung einer anderen Gemeinde zu verteidigen. Eine zumindest grob strukturierte gemeindliche Planung, die an den Zielen der Raumordnung ausgerichtet ist, wird daher wohl zur Begründung entsprechender Abwehrrechte hinzutreten müssen. Zugleich setzte sich *Kment* dafür ein, die neuen Vorschriften mit Leben zu erfüllen und sie in Verkennung der gesetzgeberischen Intentionen nicht als zahnlosen Papiertiger erscheinen zu lassen.

In der von Ministerialdirigent Prof. Dr. *Wilhelm Sjöfker* vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Berlin) geleiteten Diskussion trafen noch einmal die unterschiedlichen Standpunkte aufeinander. Dr. *Heinz Janning* unterstützte mit Hinweis auf die Gesetzesberatungen das Anliegen, die interkommunale Abstimmung aufzuwerten. Dem Urteil des OVG Münster zum CentrO Oberhausen hielt er das Soltau-Urteil des OVG Lüneburg<sup>14</sup> entgegen. Hier war der Stadt Soltau mit dem Segen der Lüneburger Richter die Genehmigung für eine Flächennutzungsplanänderung mit der Begründung versagt worden, die beabsichtigte Ausweisung eines Designer-Outlet-Center verstoße gegen die Ziele der Raumordnung. Das Gericht habe dort die Vorgaben der Raumordnung mit Recht nicht einfach beiseite geschoben, sondern seine Aufgabe als verbindliche Richtschnur für die gemeindliche Bauleitplanung betont, erklärte der Beigeordnete der Stadt Rheine. An die Bestimmbarkeit der Zielaussagen dürften keine überzogenen Anforderungen gestellt werden, wie dies in der CentrO Oberhausen-Entscheidung des OVG Münster geschehen sei. Diese Ausführungen blieben natürlich erwartungsgemäß nicht ohne Widerspruch, den Rechtsanwalt Prof. Dr. *Werner Hoppe* (Münster) und OVG-Vorsitzender Dr. *Bernd Schulte* formulierten. Das Soltau-Urteil habe sich mit einem „Ist-Ziel“ mit dem Inhalt „FOC nur in Oberzentren“ befasst. Bei der Erweiterung des CentrO-Oberhausen habe es sich demgegenüber um „Soll-Ziele“ gehandelt, die nach der Rechtsprechung des BVerwG nur unter gewissen Voraussetzungen bindend seien und die im Landesplanungsrecht NRW nach Auffassung des OVG Münster nicht vorgelegen hätten. Das wollte *Janning* allerdings so nicht gelten lassen.

Raumordnung und Landesplanung stehen nicht nur vor neuen Herausforderungen, wie der Erste Landesrat des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe, Dr. *Hans-Ulrich Predeick* (Münster), und Ministerialdirigent *Dieter Krell*, (Düsseldorf) bereits in ihren Grußworten betont hatten. Durch die Tagung wurde vor allem der Blick dafür geschärft, dass die Raumordnung im interkommunalen Interessenausgleich unverzichtbare Steuerungsfunktionen erfüllt, die sie allerdings nur wahrnehmen kann, wenn ihr ausreichende Rechtsgrundlagen zur Verfügung stehen. Für so manchen der weit über 150 Tagungsteilnehmer aus allen Bereichen von Landes- und Regionalplanung, aus Städten und Gemeinden, aus Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Wissenschaft und Gerichtsbarkeit verband sich damit die Forderung, Defizite auszugleichen und Sicherheitslücken in den gesetzlichen Grundlagen der Raumordnung im Interesse einer regional abgestimmten Planung schnellstmöglich zu schließen.

<sup>10</sup> *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, Rdn. 283.

<sup>11</sup> BVerwG, Urteil vom 1.8.2002 – 4 C 5.01 –, BVerwGE 117, 25 = DVBl. 2003, 62 = NVwZ 2003, 86 – FOC Zweibrücken.

<sup>12</sup> *Halama* DVBl. 2004, 79; *Stüer* NVwZ 2004, 814.

<sup>13</sup> *Kment*, UPR 2005, 95.

<sup>14</sup> OVG Lüneburg, Urteil vom 1.9.2005 – 1 LC 107.05 –.