

Rechtliches Kurzvotum zum Entwurf des neuen  
Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen (Stand: 23.06.2015)

erstattet

der Fraktion der FDP/FW im Regionalrat Detmold

von

Rechtsanwalt Sebastian Salewski

Düsseldorf, im August 2015

## Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung der rechtlichen Würdigung .....	1
2. Sachverhalt .....	3
3. Aufgabenstellung.....	4
4. Rechtliche Würdigung .....	5
4.1 Potentieller Nationalpark Senne .....	5
4.1.1 Inwiefern sind die Festlegungen zum potentiellen Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs rechtlich zulässig? .....	7
4.1.1.1. Sachliche und räumliche Bestimmtheit von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu ...	8
4.1.1.2. Abschließende Abwägung von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu .....	11
4.1.1.3. Erforderlichkeit der Zielausweisung von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu.....	13
4.1.1.4. Zwischenergebnis .....	13
4.1.2 Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen zum Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs für die Regionalplanung?.....	14
4.1.3 Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen zum Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs im Hinblick auf die fachrechtliche Realisierung eines Nationalparks Senne?16	
4.2 Flughafen Paderborn/Lippstadt .....	17
4.2.1 Inwiefern sind die Festlegungen zum Flughafen Paderborn/Lippstadt als regionalbedeutsam im Entwurf des LEP rechtlich zulässig? .....	18
4.2.2 Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen im Entwurf des LEP zum Flughafen Paderborn/Lippstadt für die Regionalplanung? .....	20

## 1. Zusammenfassung der rechtlichen Würdigung

- Die Festlegungen zu einem potentiellen Nationalpark Senne in Plansatz 7.2-2 Abs. 3 „Ziel Gebiete für den Schutz der Natur“ im Entwurf des Landesentwicklungsplans für NRW (LEP) sind rechtsfehlerhaft und damit unzulässig. Die parzellenscharfen Festlegungen greifen in den Kompetenzbereich der nachgeordneten Regional- sowie der Fach- und Bauleitplanung ein. Das Rechtsstaatsprinzip im Sinne von Art. 20 Abs. 3 GG sowie mittelbar die kommunale Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG werden hierdurch verletzt.
- Die in Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu konkret beschriebene Flächenkulisse eines potentiellen Nationalparks Senne wurde abwägungsfehlerhaft vorwiegend nach Gründen der politischen Opportunität festgelegt. Die maßgeblichen Belange wie z.B. naturschutzfachliche Erwägungen oder militärische Nutzung wurden nicht ausreichend in Rechnung gestellt.
- Für den Fall, dass eine Nationalparknutzung mit einer parallel stattfindenden militärischen Nutzung nicht vereinbar sein wird, kommt bei Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht.
- Unabhängig von der Rechtswirksamkeit von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf – neu ist die Regionalplanung gem. § 18 Abs. 1 S. 2 LPlG NRW verpflichtet, die betreffenden Regionalpläne diesem geänderten Ziel anzupassen. In der Planungsregion Detmold sind die im Eigentum des Bundes stehenden Flächen des Truppenübungsplatzes Senne bereits als Gebiet zum Schutz der Natur ausgewiesen. Eine Verpflichtung zur weitergehenden Anpassung besteht insoweit nicht.
- Gemäß § 4 Nr. 1 BNatSchG genießt die militärische Nutzung auch Vorrang in planerisch bzw. fachrechtlich für den Naturschutz gesicherten Flächen. Unterstellt man die Wirksamkeit der Vorgabe von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-

Entwurf –neu, im Wege der Regionalplanung dafür zu sorgen, dass die Flächen so zu erhalten sind, dass die Unterschutzstellung als Nationalpark möglich ist, so führt dies zu einem im LEP nicht aufgelösten Zielkonflikt und damit Rechts- und Planungsunsicherheit für die Regionalplanung.

- Die Festlegungen im LEP-Entwurf in Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu, sofern wirksam, enthalten keine unmittelbare Verpflichtung zur Ausweisung eines Nationalparks Senne. Die Festsetzung von Nationalparks richtet sich grundsätzlich nach den einschlägigen fachrechtlichen Voraussetzungen von § 43 LG NRW i.V.m. § 24 BNatSchG. Hiervon unberührt bleibt die Bindungswirkung von Erfordernissen der Raumordnung gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG durch das Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu. Das Gebiet des Truppenübungsplatzes Senne wird damit letztlich für eine Nationalparkausweisung und zulasten alternativer Schutzkonzepte gesichert.
- Die Ausweisung des Ziels 8.1-6 LEP-Entwurf –neu leidet insgesamt an einem Abwägungsfehler. Die unterschiedliche Einstufung der Flughäfen in landes- bzw. regionalbedeutsam auf der Grundlage der veralteten NRW-Luftverkehrskonzeption 2010 beruht auf sachfremden Erwägungen.
- Die Überarbeitung des Luftverkehrskonzepts wurde bereits angekündigt und entsprechende Änderungen am LEP in Aussicht gestellt. Es fehlt daher die planerische Erforderlichkeit für Ziel 8.1-6 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu.
- Das in Ziel 8.1-6 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu statuierte Genehmigungserfordernis der Landesregierung dahin gehend, ob Vorhaben zur Sicherung und Entwicklung regionalbedeutsamer Flughäfen im Einklang mit der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen stehen, ist rechtswidrig. Es widerspricht höherrangigen Vorschriften des Landesplanungsgesetzes.
- Unabhängig von der Rechtsqualität des Ziels 8.1-6 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu erweist sich das Zustimmungserfordernis als im höchsten Maße unpraktikabel

und der Rechts- und Planungssicherheit für den Flughafen Paderborn-Lippstadt abträglich.

## 2. Sachverhalt

Ein erster Entwurf für die Novelle des aus dem Jahr 1995 stammenden Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen (LEP) wurde von der Landesregierung am 25. Juni 2013 beschlossen.

Dieser erste Entwurf hatte nach seiner Offenlegung teils erhebliche Kritik von Wirtschaft, Verbänden und Kommunen erfahren. Nach der Auswertung von über 10.000 Teilstellungnahmen hat die Landesregierung am 28. April 2015 und am 23. Juni 2015 Änderungen am Entwurf des Landesentwicklungsplans gebilligt.

Diese Änderungen betreffen wesentliche Inhalte des Landesentwicklungsplans, so dass eine erneute Auslegung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Herbst 2015 zu den geänderten Teilen des LEP-Entwurfs erforderlich geworden ist.

Für das erste Paket der beschlossenen Änderungen des LEP-Entwurfs nimmt die Landesregierung für sich in Anspruch, die Festlegungen im Sinne eines „schlanken Plans“ reduziert und auf unnötige Vorgaben für andere Planungsbeteiligte verzichtet zu haben. So seien aus rechtlichen Gründen Ziele zu Grundsätzen „umgewandelt“ und damit die jeweiligen Anliegen einer Abwägung im Einzelfall zugänglich gemacht worden. Kommunen und Regionen sei damit mehr Spielraum für planerische Entscheidungen aber auch entsprechend mehr Verantwortung übertragen worden.<sup>1</sup>

Mit dem zweiten Paket von Änderungen am LEP-Entwurf wurden einerseits Erläuterungen zu zuvor geänderten Plansätzen angepasst, andererseits weitere Änderungen vorgenommen.<sup>2</sup>

Aufgrund der beabsichtigten Änderungen des LEP-Entwurfs soll u.a. für das Gebiet des derzeitigen Truppenübungsplatzes Senne, das im LEP als Gebiet für den Schutz

---

<sup>1</sup> Vgl. Bericht über den Kabinettsbeschluss vom 28.04.2015 zur Änderung des LEP-Entwurfs, S. 2; [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht\\_ueber\\_den\\_kabinettsbeschluss\\_vom\\_28.04.2015\\_zur\\_aenderung\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_ueber_den_kabinettsbeschluss_vom_28.04.2015_zur_aenderung_des_lep-entwurfs.pdf); (abgerufen am 12.08.15).

<sup>2</sup> Vgl. Bericht über den Kabinettsbeschluss vom 23.Juni 2015 zur Änderung des LEP-Entwurfs, S. 2; [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht\\_ueber\\_den\\_kabinettsbeschluss\\_vom\\_23.06.2015\\_zur\\_aenderung\\_des\\_lep-entwurfs\\_0.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_ueber_den_kabinettsbeschluss_vom_23.06.2015_zur_aenderung_des_lep-entwurfs_0.pdf); (abgerufen am 12.08.15).

der Natur gesichert ist, festgelegt werden, dass dieses so zu erhalten ist, dass die Unterschutzstellung als Nationalpark möglich ist. Die Festlegungen würden dazu dienen, die besondere Schutzwürdigkeit dieser Gebiete zu erhalten.<sup>3</sup>

Bezüglich landes- bzw. regionalbedeutsamer Flughäfen habe eine redaktionelle Klarstellung erfolgt, die den Bezug zur Luftverkehrskonzeption des Landes herstelle. Ein vermeintlich bestehendes Missverständnis, die Regionalflughäfen wären bei ihren Planungen von der Zustimmung der landesbedeutsamen Flughäfen abhängig, werde ausgeräumt. Die Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen und sonstigen Flughäfen erfolge im Einklang mit der Luftverkehrskonzeption des Landes und der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen.<sup>4</sup>

Änderungen der Festlegungen des LEP-Entwurfs vom 25.06.2013 in der Fassung der Kabinettsbeschlüsse vom 28.04.2015 und 23.06.2015 entfalten somit besondere Relevanz für die Planungsregion Detmold.

### **3. Aufgabenstellung**

Der Unterzeichner wurde von der FDP/FW-Fraktion im Regionalrat Detmold beauftragt, ausgewählte Festlegungen des LEP-Entwurfs vom 25.06.2013 in der Fassung der Kabinettsbeschlüsse vom 28.04.2015 und 23.06.2015 in rechtlicher Hinsicht zu bewerten. Es soll eine Stellungnahme zu folgenden Fragen abgegeben werden:

- Inwiefern sind die Festlegungen zum Nationalpark Senne in Kapitel 7 des Entwurf des LEP rechtlich zulässig?
- Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen zum potentiellen Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs für die Regionalplanung?

---

<sup>3</sup> Vgl. Bericht über den Kabinettsbeschluss vom 23. Juni 2015 zur Änderung des LEP-Entwurfs, S. 3; [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht\\_ueber\\_den\\_kabinettsbeschluss\\_vom\\_23.06.2015\\_zur\\_aenderung\\_des\\_lep-entwurfs\\_0.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_ueber_den_kabinettsbeschluss_vom_23.06.2015_zur_aenderung_des_lep-entwurfs_0.pdf); (abgerufen am 12.08.15).

<sup>4</sup> Vgl. Bericht über den Kabinettsbeschluss vom 28.04.2015 zur Änderung des LEP-Entwurfs, S. 6; [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht\\_ueber\\_den\\_kabinettsbeschluss\\_vom\\_28.04.2015\\_zur\\_aenderung\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/bericht_ueber_den_kabinettsbeschluss_vom_28.04.2015_zur_aenderung_des_lep-entwurfs.pdf); (abgerufen am 12.08.15).

- Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen zum Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs im Hinblick auf die fachrechtliche Realisierung eines Nationalparks Senne?
- Inwiefern sind die Festlegungen zum Flughafen Paderborn/Lippstadt als regionalbedeutsam im Entwurf des LEP rechtlich zulässig?
- Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen im Entwurf des LEP zum Flughafen Paderborn/Lippstadt für die Regionalplanung?

#### **4. Rechtliche Würdigung**

Der LEP besteht als landesweiter Raumordnungsplan aus textlichen und zeichnerischen Festlegungen mit zugeordneten Erläuterungen. Die textlichen Festlegungen als Ziele und Grundsätze sind als solche gekennzeichnet. Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen. Sie sind zu beachten. Dies bedeutet, dass sie für die Planungsträger auf nachgeordneten Planungsebenen eine strikte Bindung auslösen und nicht durch Abwägung überwindbar sind. Demgegenüber machen Grundsätze der Raumordnung Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen der nachgeordneten Planungsebenen zu berücksichtigen sind. Dies bedeutet, dass sie in die Abwägung mit ihrem Gewicht einzustellen sind, aber bei der Abwägung mit anderen relevanten Belangen überwunden werden können. Umgekehrt müssen aufgrund des sogenannten „Gegenstromprinzips“<sup>5</sup> die bestehenden nachgeordneten Pläne bei der Erarbeitung des LEP einbezogen werden. Dies gilt insbesondere für die Regionalpläne der Teilabschnitte Paderborn-Höxter und Bielefeld.

##### **4.1 Potentieller Nationalpark Senne**

Spezifische Festlegungen zu Nationalparks enthält der Entwurf des LEP im Wesentlichen in Kapitel 7.2 „Natur und Landwirtschaft“.

---

<sup>5</sup> § 1 Abs. 3 ROG.

Der Plansatz „7.2-2 Ziel Gebiete für den Schutz der Natur“ LEP-Entwurf –neu enthält in Absatz 1 weiterhin die Vorgabe, die im LEP zeichnerisch festgelegten Gebiete für den Schutz der Natur für den landesweiten Biotopverbund zu sichern. Explizit aufgenommen wurde die Verpflichtung in den Regionalplänen, diese über die Festlegung von Bereichen zum Schutz der Natur zu konkretisieren. Die Bereiche zum Schutz der Natur sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erhalten und zu entwickeln.<sup>6</sup>

Hinzugefügt wurden zudem die Absätze 2 und 3:

„Das im LEP zeichnerisch festgelegte Gebiet für den Schutz der Natur, welches das Gebiet des bestehenden Nationalparks Eifel überlagert, ist durch Festlegungen der Regionalplanung in seiner Einzigartigkeit und naturräumlichen Funktionsvielfalt zu erhalten und zu entwickeln“.<sup>7</sup>

„Das im LEP zeichnerisch festgelegte Gebiet für den Schutz der Natur, welches das Gebiet des derzeitigen Truppenübungsplatzes Senne überlagert, das sich im Eigentum des Bundes befinden, ist durch Festlegungen der Regionalplanung in seiner Einzigartigkeit und naturräumlichen Funktionsvielfalt als einer der bedeutendsten zusammenhängenden Biotopkomplexe in Nordrhein-Westfalen so zu erhalten, dass die Unterschutzstellung als Nationalpark möglich ist“.<sup>8</sup>

Gemäß Begründung zu Ziel 7.2-2 sollen in den im LEP festgelegten Gebieten für den Schutz der Natur die Ziele des Naturschutzes Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungsansprüchen haben. Diese Gebiete seien als Grundgerüst des landesweiten Biotopverbundes zu erhalten oder zu entwickeln. Dies umfasse „auch den besonderen Schutz von Flächen, für die das politische Ziel besteht, einen zukünftigen Nationalpark Senne zu schaffen“.<sup>9</sup>

„7.2-2 Absatz 2 und Absatz 3 dienen der raumordnerischen Sicherung des bestehenden Nationalparks Eifel sowie der Sicherung einer geeigneten Gebietskulisse für die mögliche Ausweisung eines künftigen Nationalparks „Senne“.

Es liegen einstimmige Landtagsbeschlüsse aus den Jahren 1991 und 2005 vor, die die Ausweisung eines Nationalparks im Bereich der Senne als strategisches Ziel festlegen.

---

<sup>6</sup> Entwurf des LEP NRW (Stand 23.06.2015), Ziel 7.2-2 Abs. 1, [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich\\_zwischen\\_den\\_bisher\\_geplanten\\_festlegungen\\_und\\_den\\_vorgesehenen\\_aenderungen\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_vorgesehenen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf), (abgerufen am 12.08.2015).

<sup>7</sup> Entwurf des LEP NRW (Stand 23.06.2015), Ziel 7.2-2 Abs. 2, [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich\\_zwischen\\_den\\_bisher\\_geplanten\\_festlegungen\\_und\\_den\\_vorgesehenen\\_aenderungen\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_vorgesehenen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf), (abgerufen am 12.08.2015).

<sup>8</sup> Entwurf des LEP NRW (Stand 23.06.2015), Ziel 7.2-2 Abs. 3, [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich\\_zwischen\\_den\\_bisher\\_geplanten\\_festlegungen\\_und\\_den\\_vorgesehenen\\_aenderungen\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_vorgesehenen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf), (abgerufen am 12.08.2015).

<sup>9</sup> Entwurf des LEP NRW (Stand 23.06.2015), Begründung zu Ziel 7.2-2 Abs. 1, [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich\\_zwischen\\_den\\_bisher\\_geplanten\\_festlegungen\\_und\\_den\\_vorgesehenen\\_aenderungen\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_vorgesehenen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf), (abgerufen am 12.08.2015).



Die fachliche Eignung des Truppenübungsplatzes Senne für eine derartige Ausweisung ist durch Gutachten belegt. Nach Aufgabe der militärischen Nutzung des Truppenübungsplatzes Senne, oder soweit mit dieser vereinbar, soll auf den Flächen des Bundes ein Nationalpark Senne geschaffen werden. Die textlichen Festlegungen dienen dazu, diese besondere Schutzwürdigkeit der Sennelandschaft dauerhaft mit den Mitteln der Raumordnung zu erhalten. Um das Gebiet der Senne in seiner Einzigartigkeit als einer der bedeutendsten zusammenhängenden Biotopkomplexe in Nordrhein-Westfalen zu erhalten, stellt die Regionalplanung insbesondere sicher, dass die naturräumlichen Voraussetzungen für eine künftige Unterschutzstellung als Nationalpark erhalten werden.

Neben dem Nationalpark Eifel sowie den bereits rechtskräftig festgesetzten Naturschutzgebieten (ab 150 ha) werden weitere für den Naturschutz und den landesweiten Biotopverbund wertvolle Gebiete, die in den Regionalplänen mit Planungsstand vom 31.12.2014 als Bereiche zum Schutz der Natur festgelegt sind in die Kulisse der Gebiete zum Schutz der Natur einbezogen.

Die Festlegung der Gebiete für den Schutz der Natur beruht auf fachlichen Einschätzungen des LANUV und ist auf der Planungsebene des LEPs mit anderen Nutzungsansprüchen abgewogen worden. Andere Raumansprüche werden weiterhin auf nachgeordneten Planungsebenen im Rahmen der Konkretisierungen von Schutzgebietsausweisungen oder Maßnahmen des Natur- und Landschaftsschutzes unter Einschluss des Vertragsnaturschutzes berücksichtigt.

Über die Ausweisung von Schutzgebieten für Natur und Landschaft wird nicht im LEP, sondern auf der nachgeordneten Planungsebene im Rahmen der Landschaftsplanung oder durch die für Naturschutz zuständigen Behörden entschieden“.

„Die Festlegung von Gebieten für den Schutz der Natur erstreckt sich auch auf die naturschutzwürdigen Teile von militärisch genutzten Gebieten. Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken der Verteidigung, einschließlich der Erfüllung internationaler Verpflichtungen und des Schutzes der Zivilbevölkerung dienen oder in einem verbindlichen Plan für die genannten Zwecke ausgewiesen sind, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten. Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind hier zu berücksichtigen (vgl. § 4 BNatSchG). Unberührt bleiben insoweit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege aufgrund einvernehmlicher Regelung zwischen den Verwaltungen des Militärs und des Naturschutzes.“

#### **4.1.1 Inwiefern sind die Festlegungen zum potentiellen Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs rechtlich zulässig?**

Festlegungen in Raumordnungsplänen, sofern es sich nicht um nachrichtliche Wiedergaben oder bloße politische Absichtserklärungen handelt, sind entweder Grundsätze oder Ziele der Raumordnung gem. § 3 Abs. Nr. 2 und 3 ROG.<sup>10</sup>

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in Form von textlichen oder zeichnerischen Festlegungen, die

---

<sup>10</sup> Runkel, in: Spannowsky/ders./Goppel, ROG, § 1, Rn. 62.

sachlich und räumlich bestimmt oder bestimmbar sind und gem. § 7 Abs. 2 ROG vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen wurden. Entscheidend für die Qualifizierung als Grundsatz oder Ziel der Raumordnung ist nicht etwa die jeweilige Bezeichnung, sondern allein ihr materieller Gehalt.

#### 4.1.1.1. Sachliche und räumliche Bestimmtheit von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu

Ziele der Raumordnung müssen dem rechtsstaatlichen Gebot der hinreichenden Bestimmtheit genügen. Der an die Ziele gebundenen nachvollziehenden und konkretisierenden Regional- und Bauleitplanung muss klar erkennbar sein, an welche konkreten Vorgaben sie gebunden ist.<sup>11</sup>

Die Inbezugnahme derjenigen im LEP zeichnerisch festgelegten Gebiete für den Schutz der Natur, welche das Gebiet des derzeitigen Truppenübungsplatzes Senne erfassen und sich zudem im Eigentum des Bundes befinden, lassen auf den ersten Blick keinen Zweifel an der notwendigen Bestimmtheit aufkommen. Das so umgrenzte Gebiet kann katastermäßig erfasst und parzellenscharf abgegrenzt werden.

Bei genauerer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass diese Festlegungen von Plansatz 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu in räumlicher und sachlicher Hinsicht unzulässig in den Kompetenzbereich der Regional- und Fachplanung sowie mittelbar in die kommunale Planungshoheit der von den Nationalparkplanung betroffenen Gemeinden eingreifen.

Das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Rechtsstaatsprinzip sowie die in Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG verbürgte kommunale Planungshoheit wirken zugleich auch in begrenzender Hinsicht. Im System der gestuften Raumplanung sind Raumordnungspläne zusammenfassende, übergeordnete Planwerke zur Ordnung des Raums. Sie fortlaufend von oben nach unten zu konkretisieren. Für Planaussagen ergeben sich aus dem Auftrag der zusammenfassenden und übergeordneten Planung daher einzuhaltende Zuständigkeitsgrenzen in räumlicher Hinsicht gegenüber der nachgeordneten Regional- und Bauleitplanung sowie in

---

<sup>11</sup> Hendlar, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, § 3 Rn. 17 (Stand: 3. Erg.-Lfg. der 5. Aufl.).

sachlicher Hinsicht gegenüber der Fachplanung. Raumplanung ist ihrem Wesen nach gewissermaßen als Rahmenplanung einzuordnen.<sup>12</sup> Ziele der Raumordnung sind demnach verbindliche „Rahmenvorgaben“ im Sinne eines bestimmten bzw. bestimmbaren räumlichen und sachlichen Kerns und einem auf Ausgestaltung angelegten Rahmen durch nachfolgende Planungsebenen.

Dementsprechend liegt die (zeichnerische) Darstellungsschwelle für Gebiete zum Schutz der Natur im Sinne von Ziel 7.2-1 LEP-Entwurf maßstabbedingt im LEP bei 150 ha. Für diese Gebiete gilt, dass sie in den Regionalplänen über die Festlegung von Bereichen zum Schutz der Natur (BSN) zu konkretisieren und auf der Basis eines naturschutzfachlichen Fachbeitrages um weitere für den regionalen Biotopverbund bedeutsame Bereiche zu ergänzen sind. Von dieser bewährten landesplanerischen Praxis soll erkennbar zugunsten eines potentiellen Nationalparks Senne abgewichen werden.

Eine parzellenscharfe Ausweisung und Darstellung ist regelmäßig unzulässig, weil Raumordnungspläne einen größeren Raum betreffen als Bebauungspläne oder Flächennutzungspläne, deren Festsetzungen Vorhaben in einem kleineren räumlichen Bereich zum Teil standortgenau steuern sollen. Wenn bereits Regionalpläne grundsätzlich keiner solchen Feinsteuerung dienen<sup>13</sup>, muss dies erst Recht für landesweite Raumordnungspläne wie den LEP gelten. Dem steht auch das Gebot der raumordnerischen Konfliktbewältigung nicht entgegen.<sup>14</sup>

Aus den raumordnerischen Vorgaben darf sich zudem keine bindende Realisierungspflicht für die Fachplanungsbehörde ergeben. Raumordnungspläne dürfen – unbeschadet etwaiger nachrichtlicher Übernahmen oder funktioneller Wirkung als forstlicher bzw. Landschaftsrahmenplan – die Fachplanung regelmäßig nicht ersetzen. Überschreitet die Raumordnungsplanung diese Grenzen, bewegt sie sich bei der Aufstellung von fachplanerischen Zielen außerhalb ihres verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzbereichs.

Indem der Regionalplanung durch Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu – insofern abweichend von Ziel 7.2-2 Abs. 1 LEP-Entwurf –neu – konkret aufgegeben wird, die Flächen des Truppenübungsplatzes Senne in ihrer Einzigartigkeit und

---

<sup>12</sup> Vgl. Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, § 3 Rn. 17ff. (Stand: 3. Erg.-Lfg. der 5. Aufl.).

<sup>13</sup> Vgl. OVG NRW, NWVBl. 2015, 189 (194f.) zu zeichnerischen Festsetzungen.

<sup>14</sup> Vgl. Runkel, in: Spannowsky/ders./Goppel, ROG, § 7, Rn. 30.

naturräumlichen Funktionsvielfalt als einen der bedeutendsten zusammenhängenden Biotopkomplexe in Nordrhein-Westfalen so zu erhalten, dass die Unterschutzstellung als Nationalpark möglich ist, werden ihr die maßgeblichen planerischen Gestaltungsspielräume entzogen. Unter dem Deckmantel der Landesplanung wird letztlich der Vollzug des Fachrechts<sup>15</sup> unzulässig ersetzt. Erschwerend kommt hinzu, dass die Instrumente zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft des künftigen Landesnaturschutzgesetzes<sup>16</sup>, wie etwa Biosphärenregionen oder Naturparke, explizit ausgeklammert werden.

Zielfestlegungen dürfen nur in Ausnahmefällen in sachlicher und räumlicher Hinsicht so bestimmt sein, dass sie den nachfolgenden Planungsebenen keinen substantiellen Gestaltungsspielraum mehr eröffnen.<sup>17</sup> Zwar ist in Rechtsprechung und Literatur im Grundsatz anerkannt, dass gebietsscharfe Ausweisungen im Einzelfall zulässig sein können<sup>18</sup>, wenn sie durch höherwertige überörtliche Interessen gerechtfertigt sind. Der mittelbare Eingriff in die Planungshoheit der einzelnen Gemeinde muss allerdings angesichts der Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung verhältnismäßig sein. Ob diese Voraussetzung erfüllt ist, muss anhand der konkreten Gegebenheiten im Wege der Güterabwägung ermittelt werden. Je stärker eine Gemeinde schon von ihrer geographischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotenzial her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe, die an dieses Merkmal anknüpfen, zumutbar.<sup>19</sup>

In der Abwägung sprechen jedoch die gewichtigeren Gründe gegen die Zulässigkeit der Zielfestlegungen von 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu. Die im LEP festgelegte und von der Regionalplanung zu sichernde Flächenkulisse für einen Nationalpark Senne richtet sich im Ergebnis nach sachfremden Kriterien. Es sind nicht die fachrechtlichen Erfordernisse und Voraussetzungen für die Ausweisung von Nationalparks gem. § 24 Abs. 1 BNatSchG maßgeblich. Ausweislich der in den Erläuterungen in Bezug genommenen LANUV-Gutachten<sup>20</sup> wurde die Flächenkulisse allein nach den

---

<sup>15</sup> Insbesondere: Bundesnaturschutzgesetz, Landschaftsgesetz NRW bzw. das künftige Landesnaturschutzgesetz NRW (vgl. Landtag NRW, Vorlage 16/3043).

<sup>16</sup> Vgl. §§ 35ff. Entwurf eines Landesnaturschutzgesetzes NRW, Vorlage 16/3043.

<sup>17</sup> Runkel, in: Spannowsky/ders./Goppel, ROG, § 3, Rn. 32f.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwGE 118, 181= NVwZ 2003, 1263; Runkel, in: Spannowsky/ders./Goppel, ROG, § 1, Rn. 71; Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, § 3 Rn. 22. (Stand: 3. Erg.-Lfg. der 5. Aufl.) jeweils m.w.N.

<sup>19</sup> BVerwG, NVwZ 2003, 1263, 1264.

<sup>20</sup> Vgl. zuletzt „Aktualisierung des Gutachtens des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW zur Eignung der Senne als Nationalpark“ aus Juli 2014 (Landtag NRW, Vorlage 16/2146).

Eigentumsverhältnissen ausgewählt. Die Flächenkulisse umfasst lediglich diejenigen Flächen, die im Eigentum des Bundes stehen. Alle anderen Besitzarten werden nicht berücksichtigt.<sup>21</sup> Zuvor zur Nationalparkkulisse zählende, in privatem Eigentum stehende, Flächen wurden herausgenommen, um die politische Durchsetzungsfähigkeit der Nationalparkrealisierung zu erhöhen.

#### 4.1.1.2. Abschließende Abwägung von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu

Ziele der Raumordnung sind durch den Träger der Raumplanung abschließend abzuwägen. Hierdurch unterscheiden sie sich von Grundsätzen der Raumordnung. Anders gewendet handelt es sich bei Zielen der Raumordnung um landesplanerische Letztentscheidungen.<sup>22</sup>

Nach § 7 Abs. 2 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abschließend abzuwägen. Rechtlich überprüfbar ist dieser Abwägungsvorgang nur eingeschränkt. Die gerichtliche Überprüfung richtet sich nach den aus der Bauleitplanung bekannten Grundsätzen der Abwägungsfehlerlehre, wobei das Maß der Abwägung auch vom Grad der Konkretheit der raumordnungsrechtlichen Zielbestimmung abhängt.<sup>23</sup> Die gerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt, ob eine Abwägung überhaupt stattgefunden hat, ob in sie an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge einzustellen war, ob die Bedeutung der öffentlichen und privaten Belange richtig erkannt und ob der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die zu ihrer objektiven Gewichtigkeit in einem angemessenen Verhältnis steht.<sup>24</sup>

Unter Berücksichtigung der bisherigen Feststellungen<sup>25</sup> liegt die Annahme eines Abwägungsfehlers aufgrund sachwidriger Erwägungen bereits deswegen nahe, da die in 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu beschriebene Flächenkulisse eines

---

<sup>21</sup> LANUV-Gutachten zur Eignung der Senne als Nationalpark, Landtag NRW, Vorlage 16/2146, S. 7.

<sup>22</sup> Vgl. BVerwGE 90, 329, 334.

<sup>23</sup> Vgl. BVerwGE 122, 364, 375f.

<sup>24</sup> Vgl. Dallhammer, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, § 7 Rn. 62ff. (Stand: 10. Erg.-Lfg. der 5. Aufl.) m.w.N.

<sup>25</sup> Siehe Abschnitt 4.1.1.1.

Nationalparks vorwiegend nach Gründen der politischen Opportunität, nicht aber aufgrund ebenfalls maßgeblicher naturschutzfachlicher Erwägungen festgelegt wurde.

Hierüber kann auch die pauschale Begründung, die Festlegungen beruhten auf fachlichen Einschätzungen des LANUV und seien auf der Planungsebene des LEPs mit anderen Nutzungsansprüchen abgewogen worden<sup>26</sup>, nicht hinweghelfen.

Vielmehr offenbart sie, dass dem Abwägungsgebot bei der Ausweisung von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist. In Anbetracht der kontroversen politischen Diskussionen der vergangenen Jahre, beispielhaft sei nur auf die zeitweilig geplante Verbindung des Nationalparks „Senne“ mit einem angrenzenden Nationalpark „Teutoburger Wald“ und entsprechender LANUV-Gutachten<sup>27</sup> verwiesen. Es wären zumindest eingehendere Begründungen zur gewählten Flächenkulisse als auch zu den betroffenen privaten (insbesondere zu betroffenen Flächeneigentümern und wirtschaftlichen Auswirkungen) sowie zu den betroffenen öffentlichen Belangen (militärische Nutzung) angezeigt gewesen, um deutlich zu machen, dass die maßgeblichen Belange ausreichend in Rechnung gestellt wurden.

Zum konstituierenden Merkmal der Senne als Truppenübungsplatz und damit einhergehend ihrer militärischen Nutzung enthält sich der Plansatz 7.2-2 vollends, was für einen diesbezüglichen Abwägungsmangel spricht. Bezeichnend in diesem Zusammenhang ist, dass gemäß Begründung zu Ziel 7.2-2 einerseits die Ziele des Naturschutzes Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungsansprüchen haben sollen, andererseits aber der Nationalpark Senne bei gleichzeitiger militärischer Nutzung nur geschaffen werden soll, soweit er mit dieser vereinbar ist. Dieser offensichtliche Widerspruch (vgl. auch § 4 Nr. BNatSchG) wird in Ziel 7.2-2 nicht aufgelöst<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Entwurf des LEP NRW (Stand 23.06.2015), Begründung zu 7.2-2, [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich\\_zwischen\\_den\\_bisher\\_geplanten\\_festlegungen\\_und\\_den\\_vorgesehenen\\_aenderungen\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_vorgesehenen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf), (abgerufen am 12.08.2015).

<sup>27</sup> Vgl. z.B. Gutachten des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW zur Eignung des Teutoburger Waldes als Nationalpark, Landtag NRW, Vorlage 15/685); Gutachten des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz NRW zur Eignung der Senne als Nationalpark, Landtag NRW, Vorlage 15/860.

<sup>28</sup> Hierzu näher auch Abschnitt 4.1.1.3.

Auch der Verweis auf einstimmige Beschlüsse von Landtagsausschüssen aus den Jahren 1991 und 2005 kann nicht verfangen, da die Beschlüsse erkennbar nicht unter Anwendung planerischer Abwägungsgrundsätze gefasst wurden. Die Zielausweisung konstitutiv hierauf zu stützen wäre deswegen ebenfalls abwägungsfehlerhaft.

#### 4.1.1.3. Erforderlichkeit der Zielausweisung von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf – neu

Aus dem raumordnerischen Erforderlichkeitsgebot als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist für die Wirksamkeit eines Zieles der Raumordnung notwendig, dass es aus überörtlichen Raumordnungsinteressen erforderlich ist.<sup>29</sup> Stehen allerdings rechtliche oder tatsächliche Verhältnisse dauerhaft der Zielverwirklichung entgegen, so fehlt es bereits an der Erforderlichkeit. Dies hat zur Folge, dass besagtes Ziel der Raumordnung nicht wirksam entsteht bzw. seine Wirksamkeit verliert.

Für das Gebiet des Truppenübungsplatzes Senne besteht seit dem Jahr 2010 die Ankündigung der britischen Regierung, die britischen Streitkräfte aus Deutschland und damit aus der Senne bis zum Jahr 2020 abzuziehen. Aufgrund der öffentlichen Diskussion über die künftige Nutzung der Senne hat die Bundeswehr bereits den grundsätzlichen Bedarf am Truppenübungsplatz angemeldet. Inwiefern eine weitere militärische Nutzung stattfinden wird und ob eine Nationalparkausweisung damit verträglich wäre, ist eine klärungsbedürftige Tatsachenfrage, die vom Unterzeichner derzeit verlässlich nicht beurteilt werden kann. Fest steht jedoch, dass es der Wirksamkeit der Zielfestlegung entgegensteht bzw. das Ziel aufgrund eingetretener Funktionslosigkeit seine Wirksamkeit verliert, soweit die militärische Nutzung mit der gleichzeitigen Nutzung als Nationalpark dauerhaft unvereinbar ist.

#### 4.1.1.4. Zwischenergebnis

---

<sup>29</sup> Vgl. Hendler, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, § 3 Rn. 45 (Stand: 3. Erg.-Lfg. der 5. Aufl.) m.w.N.

Demnach ist festzuhalten, dass die Festlegungen zu einem potentiellen Nationalpark Senne in Plansatz 7.2-2 Abs. 3 „Ziel Gebiete für den Schutz der Natur“ im Entwurf des LEP rechtsfehlerhaft und damit unzulässig<sup>30</sup> sind. Die parzellenscharfen Festlegungen greifen in den Kompetenzbereich der nachgeordneten Regional- sowie der Fach- und Bauleitplanung ein. Dies begründet eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips im Sinne von Art. 20 Abs. 3 GG sowie mittelbar der kommunalen Planungshoheit gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG.

Ferner sind die Festlegungen in Plansatz 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf abwägungsfehlerhaft erfolgt.

Für den Fall, dass eine Nationalparknutzung mit einer parallel stattfindenden militärischen Nutzung nicht vereinbar sein wird, kommt ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in Betracht.

#### **4.1.2 Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen zum Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs für die Regionalplanung?**

Unterstellt man die Rechtswirksamkeit von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu, so ist die Regionalplanung gem. § 18 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW verpflichtet, die betreffenden Regionalpläne diesem im Landesentwicklungsplan geänderten Ziel der Raumordnung anzupassen.

Demnach sind nach Ziel 7.2-2 Abs. 1 i.V.m. 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu die im LEP festgelegten Gebiete zum Schutz der Natur, welche das Gebiet des derzeitigen Truppenübungsplatzes Senne überlagern, das sich im Eigentum des Bundes befindet, erstens im Regionalplan als Bereich zur Schutz der Natur auszuweisen. Zweitens wird diese Verpflichtung nach Maßgabe von 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu dahin gehend qualifiziert, dass das Gebiet durch Festlegungen der Regionalplanung in seiner Einzigartigkeit und naturräumlichen Funktionsvielfalt als einer der bedeutendsten zusammenhängenden Biotopkomplexe in Nordrhein-

---

<sup>30</sup> Eine grundsätzlich mögliche Umdeutung des Plansatzes 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu in einen Grundsatz der Raumordnung scheidet vorliegend aus, da ein entsprechender Grundsatz keine weitergehende Bindungswirkung als Ziel 7.2-1 LEP-Entwurf –neu entfalten würde.



Westfalen so zu erhalten ist, dass die Unterschutzstellung als Nationalpark möglich ist.

In der Planungsregion Detmold sind die im Eigentum des Bundes stehenden Flächen des Truppenübungsplatzes Senne ausweislich der Erläuterungskarten zum Regionalplan - Teilabschnitt Paderborn-Höxter bzw. dem Gebietsentwicklungsplan Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld bereits als Gebiet zum Schutz der Natur ausgewiesen. Gleichzeitig sind sie mit der Zweckbindung „Militärische Anlage“ zeichnerisch dargestellt. Eine Verpflichtung zur weitergehenden Anpassung besteht insoweit nicht.

Zusätzlich beinhalten der Regionalplan - Teilabschnitt Paderborn-Höxter unter Abschnitt B II.2.2.1 Ziel 4 bzw. der Gebietsentwicklungsplan Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld unter Abschnitt B II.2.2.1 Ziel 5 textliche Festlegungen zur inhaltlichen Ausgestaltung der Unterschutzstellung des Truppenübungsplatzes Senne:

„Auf dem militärischen Übungsplatz Senne sowie den übrigen militärischen Übungsplätzen im Planungsraum haben die militärischen Belange bei einer Überlagerung mit einer Darstellung als BSN Vorrang vor den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes. Soweit die militärischen Interessen nicht entgegenstehen, sind die ökologisch besonders wertvollen Teile dieser militärischen Übungsplätze bei einer Überlagerung mit einer Darstellung als BSN entsprechend den Zielen des Naturschutzes zu pflegen und zu entwickeln.“

„In den militärischen Übungsplätzen Senne, Stapel und Schapeler Hof haben die militärischen Belange vorrangige Bedeutung. Soweit vorrangige militärische Interessen nicht entgegenstehen, sollen die hochrangige Bedeutung der Senne für den Biotop- und Artenschutz berücksichtigt und besonders wertvolle Teile im Sinne des Naturschutzes gepflegt und entwickelt werden.“

Die Zielausweisungen gehen insoweit mit der Bestimmung des § 4 Nr. 1 BNatSchG konform. Diese statuiert, dass bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken der Verteidigung, einschließlich der Erfüllung internationaler Verpflichtung dienen oder in einem verbindlichen Plan für die genannten Zwecke ausgewiesen sind, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten ist.

Die militärische Nutzung genießt demnach Vorrang auch in planerisch bzw. fachrechtlich für den Naturschutz gesicherten Flächen. Die Vorgaben von Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu stehen zu § 4 Nr. 1 BNatSchG in einem offenen Widerspruch.

Dieser Konflikt<sup>31</sup> divergierender Raumfunktionen bzw. –nutzungen ist bei der Zielanpassung im Wege der Regionalplanung in einen angemessenen Ausgleich zu bringen, der beiden Belangen größtmögliche Wirksamkeit ermöglicht. Wie dieser Ausgleich – auch aufgrund der Funktion der Regionalpläne als forstliche und Landschaftsrahmenpläne – vorzunehmen ist, kann an dieser Stelle rechtssicher nicht beantwortet werden, da er vom konkreten Einzelfall abhängig ist.

#### **4.1.3 Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen zum Nationalpark Senne in Kapitel 7 des LEP-Entwurfs im Hinblick auf die fachrechtliche Realisierung eines Nationalparks Senne?**

Die Festlegungen im LEP-Entwurf enthalten keine unmittelbare Verpflichtung zur Ausweisung eines Nationalparks Senne. Die Festsetzung von Nationalparks richtet sich grundsätzlich nach den einschlägigen fachrechtlichen Voraussetzungen von § 43 LG NRW i.V.m. § 24 BNatSchG.

Regelungen der Raumordnung und Landesplanung koordinieren die raumbeeinflussende Tätigkeit der fachlichen Stellen mit Blick auf eine möglichst ausgeglichene Ordnung des Gesamtraums, treffen letztlich aber keine fachlichen Entscheidungen mit unmittelbarer Verbindlichkeit und unter Ausschluss weiterer Verwaltungsverfahren.<sup>32</sup> Aus den raumordnerischen Vorgaben darf und kann sich keine bindende Realisierungspflicht für die Fachbehörde ergeben. Bei Ermessensvorschriften, wie dem hier in Rede stehenden § 43 LG NRW, muss grundsätzlich ein Entscheidungsspielraum bei der abschließenden Entscheidung über das „ob“ und das „wie“ eines Vorhabens verbleiben.

Hiervon unberührt bleibt die Bindungswirkung von Erfordernissen der Raumordnung gem. § 4 Abs. 1 S. 1 ROG. Das Ziel 7.2-2 Abs. 3 LEP-Entwurf ist u.a. bei raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen anderer Stellen zu beachten. Diese Beachtungspflicht löst für sich genommen keine unmittelbare Handlungspflicht der betroffenen Stellen aus.<sup>33</sup> Für den Fall aber, dass eine öffentliche Stelle eine naturschutzrelevante raumbedeutsame Maßnahme für das Gebiet des

---

<sup>31</sup> Vorbehaltlich der Prämisse, dieser Widerspruch habe nicht bereits die Unwirksamkeit der Zielaussage zur Folge, vgl. Abschnitt 4.1.1.2.

<sup>32</sup> Vgl. Runkel, in: Spannowsky/ders./Goppel, ROG, § 1, Rn. 73f.

<sup>33</sup> Vgl. Goppel, in: Spannowsky/ders./Goppel, ROG, § 4, Rn. 21ff.

Truppenübungsplatzes Senne plant, so greift die Beachtungspflicht. Das Gebiet des Truppenübungsplatzes Senne wird hierdurch zugunsten einer Nationalparkausweisung gesichert und zulasten alternativer Schutzkonzepte wie beispielsweise der Ausweisung von Biosphärenregionen oder Naturparks geschützt.

## **4.2 Flughafen Paderborn/Lippstadt**

Das Ziel 8.1-6 –neu „Landes- bzw. regionalbedeutsame Flughäfen in Nordrhein-Westfalen“ im LEP-Entwurf legt die Flughäfen Düsseldorf, Köln/Bonn sowie Münster/Osnabrück als landesbedeutsam fest. Die Flughäfen Dortmund, Paderborn-Lippstadt und Niederrhein: Weeze-Laarbruch werden dagegen als regionalbedeutsam eingestuft.

Die daraus resultierenden Unterschiede sind erheblich:

Nach Ziel 8.1-6 Abs. 2 –neu LEP-Entwurf sind die landesbedeutsamen Flughäfen des Landes einschließlich der Flächen für die Flughafeninfrastruktur sowie für flughafenaffines Gewerbe bedarfsgerecht zu entwickeln.

Gemäß Ziel 8.1-6 Abs. 3 –neu LEP-Entwurf erfolgt die Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen und sonstigen Flughäfen lediglich im Einklang mit der Luftverkehrskonzeption des Landes und der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen.

In den Erläuterungen zu Ziel 8.1-6 heißt es hierzu in Absatz 8:

„Für die bedarfsgerechte Entwicklung bzw. Sicherung der landes- und regionalbedeutsamen Flughäfen sowie für die Einbindung der regionalbedeutsamen Flughäfen in die Luftverkehrskonzeption des Landes und die Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen, holen die Regionalräte bei entsprechenden Vorhaben über die Landesplanungsbehörde eine Stellungnahme der Obersten Landesluftfahrtbehörde des Landes ein. Ob die Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen im Einklang mit der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen steht, entscheidet die Landesregierung.“<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Entwurf des LEP NRW (Stand 23.06.2015), Begründung zu Ziel 8.1-6, [https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich\\_zwischen\\_den\\_bisher\\_geplanten\\_festlegungen\\_und\\_den\\_vorgesehenen\\_aenderungen\\_des\\_lep-entwurfs.pdf](https://land.nrw/sites/default/files/asset/document/vergleich_zwischen_den_bisher_geplanten_festlegungen_und_den_vorgesehenen_aenderungen_des_lep-entwurfs.pdf), (abgerufen am 12.08.2015).

#### **4.2.1 Inwiefern sind die Festlegungen zum Flughafen Paderborn/Lippstadt als regionalbedeutsam im Entwurf des LEP rechtlich zulässig?**

Die geltende NRW-Luftverkehrskonzeption 2010<sup>35</sup> bildet die fachliche Grundlage für die in Ziel 8.1-6 vorgenommenen Festlegungen<sup>36</sup> in Kapitel 8.1 „Verkehr und Transport“ im Entwurf des LEP.

Grundsätzlich bleibt es dem Plangeber unter rechtlichen Gesichtspunkten unbenommen, landesplanerisch die in Ziel 8.1-6 LEP-Entwurf vorgesehenen unterschiedlichen Zielaussagen zu landesbedeutsamen bzw. regionalbedeutsamen Flughäfen in Nordrhein-Westfalen auf Grundlage einer Luftverkehrskonzeption planerisch festzulegen. Die Luftverkehrskonzeption enthält sich zwar zu planerischen Vorgaben, inwieweit Standorte weiter zu entwickeln bzw. zu sichern sind. Die landesplanerisch unterschiedliche Absicherung von Entwicklungsperspektiven ist hiernach aber nicht zwangsläufig ausgeschlossen.

Voraussetzung für eine derartige Festlegung ist, dass den Anforderungen des Abwägungsgebots<sup>37</sup> Rechnung getragen wurde. Dies ist indes nicht der Fall. Die uneingeschränkte Bezugnahme auf die NRW-Luftverkehrskonzeption 2010 ist sachfremd. Die Ausweisung des Ziels 8.1-6 LEP-Entwurf –neu leidet daher an einem Abwägungsfehler.

Jedwedes Ausbau-, Umbau- oder Konversionsprojekt müsste mit der Luftverkehrskonzeption des Landes und der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen in Einklang stehen. Die Luftverkehrskonzeption des Landes Nordrhein-Westfalen ist allerdings aus dem Jahr 2000. Ihre Datengrundlagen stammen aus den 1990er Jahren. Die rasante Entwicklung des Luftverkehrs in den letzten 15 Jahren ist in dem Konzept, das bereits seit vielen Jahren überarbeitungsbedürftig ist, nicht berücksichtigt. Zu diesem Zeitpunkt war beispielsweise der als regionalbedeutsam eingestufte Flughafen in Weeze noch nicht als Flughafen des zivilen Luftverkehrs in Betrieb. Der Flughafen ist folgerichtig in der Luftverkehrskonzeption noch als „zu realisierendes Konversionsprojekt“ aufgeführt.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Landtag NRW, Vorlage 13/350.

<sup>36</sup> Landtag NRW, Drucks. 16/9315, S. 2.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu bereits Abschnitt 4.1.1.2.

<sup>38</sup> Landtag NRW, Drucks. 16/9315, S. 2.

Die unterschiedliche Einstufung der Flughäfen in landes- bzw. regionalbedeutsam ist auf der Grundlage der Luftverkehrskonzeption daher nicht nachvollziehbar.

Ferner ist in Rechnung zu stellen, dass das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zurzeit ein nationales Luftverkehrskonzept erarbeitet, welches Orientierung für die Fortschreibung des NRW-Konzepts sein soll. Mögliche Folgeänderungen von Ziel 8.1-6 LEP-Entwurf –neu wurden bereits in Aussicht gestellt.<sup>39</sup> Für die Ausweisung eines Plansatzes, für den bereits Änderungsbedarf angekündigt wurde, fehlt die planerische Erforderlichkeit.

Ebenfalls keine andere Bewertung rechtfertigt das von der Landesregierung für die Regionalplanung vorgesehene Verfahren. Demnach sollen die Regionalräte für die bedarfsgerechte Entwicklung bzw. Sicherung der regionalbedeutsamen Flughäfen sowie für die Einbindung der regionalbedeutsamen Flughäfen in die Luftverkehrskonzeption des Landes und die Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen bei entsprechenden Vorhaben über die Landesplanungsbehörde eine Stellungnahme der Obersten Landesluftfahrtbehörde einholen. Ob die Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen im Einklang mit der Entwicklung der landesbedeutsamen Flughäfen steht, entscheidet die Landesregierung.<sup>40</sup>

Bei diesen Entscheidungen der Landesregierung handelt es sich in der Sache um vereinfachte Zielabweichungsverfahren unter unzulässiger Umgehung der Voraussetzung von § 16 LPIG. Offenbar ist es ein Versuch, das fehlende Planungskonzept aufgrund der veralteten Luftverkehrskonzeption durch Einzelfallentscheidungen der Landesregierung zu kompensieren. Das fortlaufende Genehmigungserfordernis widerspricht zudem § 19 Abs. 6 LPIG, wonach Regionalpläne und Änderungen von Regionalplänen nicht der Genehmigung der Landesplanungsbehörde bedürfen.

---

<sup>39</sup> Landtag NRW, Drucks. 16/9315, S. 2.

<sup>40</sup> Landtag NRW, Drucks. 16/9315, S. 3.

#### **4.2.2 Welche Verpflichtungen entfalten die Festlegungen im Entwurf des LEP zum Flughafen Paderborn/Lippstadt für die Regionalplanung?**

Unterstellt man die Rechtswirksamkeit von Ziel 8.1-6 LEP-Entwurf –neu, so ist die Regionalplanung gem. § 18 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW verpflichtet, den betreffenden Regionalplan – Teilabschnitt Paderborn-Höxter diesem im Landesentwicklungsplan geänderten Ziel der Raumordnung anzupassen.

Im gültigen Regionalplan sind Aussagen zum Regionalflughafen Paderborn/Lippstadt in Abschnitt B.V.1.5. festgelegt. So bestimmt Ziel 1:

„Der Regionalflughafen Paderborn/Lippstadt ist in seiner zentralen luftverkehrlichen Erschließungsfunktion für Westfalen-Lippe zu sichern und bedarfsgerecht weiterzuentwickeln. Erforderliche Maßnahmen zur Erhöhung des Sicherheitsstandards, zur Vermeidung bzw. Minderung evtl. vom Flughafen ausgehender störender Umwelteinflüsse und zur Erhaltung und Entwicklung seiner Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit sind bedarfsgerecht vorzunehmen.“

Gemäß Ziel 3 ist u.a. der Bereich für gewerbliche und industrielle Nutzungen am Flughafen ausschließlich flughafenaffinen gewerblichen Nutzungen vorbehalten.

Inwiefern insoweit konkrete Anpassungspflichten der Regionalplanung an den LEP bestehen, kann derzeit kaum verlässlich beurteilt werden.

Rechtsunsicherheit besteht insbesondere bezüglich der Fragen, ob die Entwicklung des Flughafen Paderborn/Lippstadt entsprechend seiner Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit (etwa im Hinblick auf Kassel-Calden) weiterhin bedarfsgerecht vorgenommen, oder ob flughafenaffines Gewerbe am Flughafen weiterhin gesichert werden kann.

Sämtliche Entscheidungen über Vorhaben im Zusammenhang mit der Sicherung und Entwicklung der regionalbedeutsamen Flughäfen werden von der Landesregierung auf Grundlage der veralteten Luftverkehrskonzeption 2010 gefällt<sup>41</sup>. Unabhängig von der Rechtsqualität von Ziel 8.1-6 Abs. 3 LEP-Entwurf –neu erweist sich der Plansatz als im höchsten Maße unpraktikabel und der Rechts- und Planungssicherheit für den Flughafen Paderborn-Lippstadt abträglich.

---

<sup>41</sup> Vgl. Abschnitt 4.2.1.

Düsseldorf, den 13.08.2015