



Verfassungsbeschwerde, kommunale Planungshoheit, wehrfähige Planung, Konzentrationszonenplanung

VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 1. Dezember 2020 – VerfGH 10/19

2. Ein Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch ein Ziel der Raumordnung liegt vor, wenn die Festlegung eine hinreichend konkrete und rechtmäßige örtliche Planung nachhaltig stört oder wenn sie wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer gemeindlichen Planung entzieht.

3. Eine kommunale Konzentrationszonenplanung ist unter dem Gesichtspunkt des Schutzes der Planungshoheit nur dann wehrfähig, wenn sie jedenfalls nicht offensichtlich die an eine solche Planung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zu stellenden Anforderungen verfehlt.

**4. Die isolierte Positivausweisung durch ein Vorranggebiet im Regionalplan in einem Umfang von 0,29% der Gemeindefläche stört eine kommunale Konzentrationszonenplanung regelmäßig auch dann nicht nachhaltig, wenn sich das Vorranggebiet räumlich deutlich von den Konzentrationszonen des Flächennutzungsplans absetzt. Eine solche Regionalplanung lässt das gesamtäumliche Konzept der kommunalen Ausschlussplanung für den übrigen Außenbereich unberührt.
(amtliche Leitsätze)**

Hintergrund der Entscheidung

Die Beschwerdeführerin wendet sich im Wege der Verfassungsbeschwerde gegen die Ausweisung eines Vorranggebiets für die Nutzung der Windenergie in ihrem Gemeindegebiet. 2006 stellte sie einen Flächennutzungsplan auf, welcher drei Konzentrationszonen für Windenergieanlagen darstellt. Die Beschwerdeführerin ist der Ansicht, dass die überörtlichen Festlegungen des Regionalplans einen Eingriff in ihre Planungshoheit darstellen, da sie ihre eigenen Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeiten beeinträchtigt.

Der streitgegenständliche Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf legt im Rahmen einer reinen Positivplanung als Ziel der Raumordnung u.a. auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin ein Vorranggebiet für die Nutzung der Windenergie fest. Die Beschwerdeführerin begehrt die Aufhebung des Regionalplans, soweit dieser über die Ausweisungen ihres Flächennutzungsplans hinausgeht.

Inhalt der Entscheidung

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen wies die Verfassungsbeschwerde zurück.

Als Trägerin der Bauleitplanung sei die Beschwerdeführerin durch die Vorgaben des Regionalplans hinsichtlich ihres Gemeindegebietes in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV und Art. 28 Abs. 2 GG grundsätzlich betroffen, als dass sie dessen Vorhaben bei ihrer aktuellen und zukünftigen Planung zu beachten habe. (S. 24 f.). Mithin sei die Beschwerde zulässig.

Die Verfassungsbeschwerde ist nach Ansicht des Gerichtshofs jedoch unbegründet. So sei durch die Vorgaben des angefochtenen Regionalplans kein Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin gegeben. Dieser setze die nachhaltige Störung einer konkreten örtlichen Planung oder den Zugriff auf wesentliche Teile des Gemeindegebietes voraus. Vorliegend sei jedoch insbesondere bereits keine hinreichend konkrete – und damit schützenswerte – gemeindliche Planung erkennbar. Eine solche ergebe sich u.a. nicht aus der Flächenausweisung der Beschwerdeführerin für die landwirtschaftliche Nutzung. Dabei handele es sich nicht um eine qualifizierte, sondern vielmehr um eine außenbereichstypische Nutzungsbestimmung. Doch selbst eine hinreichend konkrete Planvorstellung würde hier nicht unterlaufen, da die errichteten Windenergieanlagen nur geringe Flächen in Anspruch nähmen. (S. 30 ff.) Die Festlegung des Vorranggebietes in einem Landschaftsschutzgebiet stellt nach Ansicht des Gerichts ebenfalls keinen Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinde dar, da es sich nach nordrhein-westfälischem Recht um eine überörtliche Planung handele. (S. 33) Weiterhin lasse sich weder für das Waldgebiet Rottheide, noch für angrenzende Flächen eine gewollte Naherholungsnutzung erkennen. Diese werde ohnehin nicht durch eine mögliche Windenergienutzung gefährdet. (S. 34 f.)

Darüber hinaus könne sich die Beschwerdeführerin bereits nicht auf das von ihr verfolgte Plankonzept berufen. Dieses sei nicht wehrfähig, da es seine intendierte Ausschlusswirkung nicht entfalte. So entspreche die gemeindliche Konzentrationszonenplanung nicht den zu § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entwickelten Kriterien. (S. 35 ff.) Selbst wenn die Konzentrationszonenplanung der Beschwerdeführerin beachtlich wäre, fehle eine, über eine bloße Betroffenheit hinausgehende, nachhaltige Störung in Form eines Eingriffs. Betroffen sei nämlich nur ein unwesentlicher Teilbereich von 13 ha, also 0,29 Prozent des Plangebiets. (S. 42 ff.)

Hilfsweise führt das Verfassungsgericht aus, dass ein Eingriff auf Basis des Art. 78 Abs. 1 und 2 LV ohnehin möglich und insofern gerechtfertigt sei. Die auf Windenergienutzung ausgerichteten Zielfestlegung des Regionalplans entsprächen den materiell-rechtlichen Vorgaben; so auch denen des §§ 12, 18 Landesplanungsgesetz. (S. 46 ff.) Der Verfassungsgerichtshof sieht insbesondere durch die Festlegungen keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin als gegeben an. Den überörtlichen Interessen des Klimaschutzes, des Ausbaus erneuerbarer Energien und einer raumgerechten Lastenverteilung kommt nach Ansicht des Gerichts vorliegend ein höheres Gewicht als der Planungshoheit der Beschwerdeführerin zu. So beruhe die Regionalplanung auf einem schlüssigen Gesamtkonzept und belaste die Beschwerdeführerin nicht übermäßig. Das Stadtgebiet werde nur etwa halb so stark in Anspruch genommen, wie es im Planungsraum durchschnittlich der Fall sei. Im Rahmen der Regionalplanung seien die Interessen der Beschwerdeführerin gesehen und hinreichend gewürdigt worden. (S. 53 ff.)

Fazit

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen setzt sich in dieser abschließenden¹ Entscheidung mit dem Verhältnis von gemeindlicher Bauleitplanung und Regionalplanung auseinander. Für die Planung von Windenergieanlagen ist sowohl die örtliche als auch die überörtliche Planung von Bedeutung; beide Instrumente erfüllen jedoch prinzipiell unterschiedliche Aufgaben. Wie sich diese Kompetenzen unterscheiden, zeigt das vorliegende Urteil. Dabei traf der Regionalplan Festlegungen, welche über die gemeindliche bzw. kommunale Flächennutzungsplanung der Beschwerdeführerin hinausgingen.

Auch wenn der Verfassungsgerichtshof eine grundsätzliche Betroffenheit der Beschwerdeführerin in ihrem Selbstverwaltungsrecht bestätigt, sieht er es vorliegend nicht als verletzt an. Zwar verfüge die Gemeinde über das Recht, die Entwicklung des Plangebiets zu steuern und zu gestalten. Dafür müsse jedoch überhaupt eine hinreichend konkrete örtliche Planung nachhaltig gestört werden oder wesentliche Teile des Gemeindegebiets der gemeindlichen Planung entzogen sein. Das Gericht nimmt dabei Bezug auf die bisherige obergerichtliche Rechtsprechung² und sieht damit nicht zuletzt nur eine substantiierte Planung als schützenswert an. In diesem Rahmen setzt sich das Gericht auch mit der Wirksamkeit des gemeindlichen Flächennutzungsplans auseinander. Überzeugend argumentiert es, dass ein Plan nur dann eine wehrfähige Position für sich beanspruchen könne, wenn er auch eine beachtliche Ausschlussplanung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aufweise.

Zugleich befasst sich der Verfassungsgerichtshof hilfsweise mit der Störung und auch Rechtfertigung im Falle eines tatsächlichen Eingriffs in die Planungshoheit. Die gerichtlichen Ausführungen sind teilweise hilfreich; an manchen Stellen verbleibt es jedoch bei generellen Aussagen, welche nur bedingt dazu geeignet sind Anwendungshinweise zu geben. Deutlich erkennbar wird hingegen, dass die Planungshoheit der Gemeinden nicht unbeschränkt gilt. Die hierfür vom Gericht aufgeführten Anforderungen machen jedoch zugleich deutlich, dass der gemeindlichen Planung dennoch ein maßgebliches Gewicht für die Planung zukommt. Diese zeigt sich nicht zuletzt umfassend in der Aufstellung und Abwägung des vorliegenden Regionalplans.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter:

https://www.vgh.nrw.de/rechtsprechung/entscheidungen/2020/201201_10_19.pdf

¹ Das Landesverfassungsgericht entscheidet an dieser Stelle abschließend. Der Rechtsweg vor dem Bundesverfassungsgericht ist nach § 91 S. 2 BVerfGG ausgeschlossen.

² Siehe u.a.: OVG Münster, Urt. v. 19.4.2012 – 20 D 117/08, [Rn. 29](#); [VGH Mannheim](#), Beschl. v. 9.10.1989 – 10 S 1073/89; BVerwG, Urt. v. 16.12.1988 – 4 C 40/8, [Rn. 20 ff.](#)