

Rechtsanwalt
Dr. jur. Heinz Janning
Droste-Hülshoff-Straße 8
48493 Wettringen
Telefon 02557 7200
Telefax 02557-929030
E-Mail: drheinz-janning@t-online.de

Wettringen, 29. September 2008

Rechtsgutachten

**zur Genehmigungsfähigkeit der 15. Änderung des
Regionalplanes für den Regierungsbezirk Münster,
Teilabschnitt Münsterland, im Gebiet der Gemeinde
Reken zur Darstellung eines interkommunalen
Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen
an der Anschlussstelle „Reken“ der A 31**

Im Auftrag des Landes NRW,
vertreten durch den Chef der Staatskanzlei

Sachverhalt

Der Regionalrat des Regierungsbezirks Münster hat in seiner Sitzung vom 17. September 2007 die Aufstellung der 15. Änderung des Regionalplans, Teilabschnitt Münsterland zur Neudarstellung eines interkommunalen „Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichs“ (GIB) der Kommunen Borken, Heiden und Reken auf dem Gemeindegebiet von Reken beschlossen.

Das ca. 57 ha große Gebiet liegt unmittelbar an der Autobahnanschlussstelle der A 31 „Reken“/L 600.

Bei dieser Regionalplanänderung sollen im Rahmen eines Flächentausches nach Ziel B III. 1.24 des Landesentwicklungsplans (LEP) NRW bereits in den Stadt- bzw. Gemeindegebieten von Borken, Heiden und Reken als GIB dargestellte Bereiche reduziert und erneut als Agrarbereiche dargestellt werden.

Durch diesen GIB Borken/Heiden/Reken werden ca. 23 ha Waldflächen in Anspruch genommen. Dieses soll durch eine Ersatzaufforstung im Verhältnis 1 : 1 und durch Aufwertungsmaßnahmen in bestehenden Waldbeständen für die verloren gehenden Waldfunktionen ausgeglichen werden, die durch die Ersatzaufforstung nicht ausgeglichen werden können und deren Umfang im Rahmen der Bauleitplanung zu bestimmen ist. Zu diesem „Waldausgleich“ enthält die Planänderung ein spezielles textliches Ziel (Nr. 3). Ergänzend dazu ist zwischen dem Land NRW, vertreten durch den Regierungspräsidenten, und dem Zweckverband „Westmünsterland Gewerbepark A 31“ (gebildet von der Stadt Borken und den Gemeinden Heiden und Reken) als dem Träger dieses Gewerbeparkprojektes ein raumordnerischer Vertrag mit entsprechenden Ausgleichsregelungen für die Waldinanspruchnahme geschlossen worden.

Durch Erlass vom 2. Mai 2008 lehnte das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (MWME) als Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien die nach § 20 Absatz 7 Landesplanungsgesetz (LPIG) erforderliche Genehmigung der Planänderung ab. Die Genehmigungsversagung wurde mit der Auffassung begründet, dass das Planungsvorhaben gegen 4 Ziele der Landesplanung verstoße.

Nach 2 Besprechungen im Juni 2008 mit den Planungsbeteiligten hat die Landesregierung zugesagt, die Frage der Genehmigungsfähigkeit der o. g. Regionalplanänderung durch ein unabhängiges Rechtsgutachten prüfen zu lassen.

Prüfungsauftrag

In dem entsprechenden Vertrag vom 21. bzw. 25. Juli 2008 mit dem Unterzeichner ist der Prüfungsauftrag wie folgt formuliert worden:

„Ist es der Landesplanungsbehörde möglich, die vom Regionalrat Münster am 17. September 2007 aufgestellte 15. Änderung des Regionalplanes für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Münsterland, im Gebiet der Gemeinde Reken zur Darstellung eines interkommunalen Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen‘ im Rahmen der ihr obliegenden Rechtskontrolle zu genehmigen?

Die Prüfung umfasst die Fragen, ob die Verfahrensschritte des Landesplanungsgesetzes eingehalten worden sind (formale Prüfung), ob das Vorhaben mit den Zielen des Landesentwicklungsplanes im Einklang steht und ob dabei alle Tatsachen in die Entscheidung einbezogen worden sind. Es ist dabei auch zu untersuchen, ob in den Erlass Abwägungen eingeflossen sind, die ausschließlich dem Regionalrat vorbehalten sind.“

Die Genehmigungsbedürftigkeit der Regionalplanänderung

Nach § 20 Absatz 7 LPIG bedürfen die Regionalpläne der Genehmigung der Landesplanungsbehörde, die darüber im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien entscheidet.

Dies gilt nicht nur für die Aufstellung der Regionalpläne, sondern gemäß § 14 Absatz 8 LPIG auch für deren Änderung oder Ergänzung.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens hat die Landesplanungsbehörde zu prüfen, ob bei der hier anstehenden Regionalplanänderung alle formellen und materiellen Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit dieser Planänderung erfüllt sind. Die Landesplanungsbehörde hat aufgrund ihres Auftrages aus § 3 Nr. 2 LPIG insbesondere zu prüfen, ob bei der anstehenden Planänderung die Ziele der Raumordnung beachtet werden. Die Landesplanungsbehörde ist aber nicht allein auf diese „Zielkontrolle“ beschränkt; sie muss vielmehr vor ihrer Entscheidung auch alle anderen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen für eine Planänderung prüfen.

Diese Überprüfungen beschränken sich allerdings auf eine reine Rechtskontrolle. Zweckmäßigkeitsaspekte sind daher nicht Gegenstand der Prüfung und der Genehmigungsentscheidung.

Wenn die Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Planänderung nicht erfüllt sind, ist die Genehmigung zu versagen. Möglich ist eine solche Genehmigung somit nur dann, wenn die Planänderung den rechtlichen Anforderungen weder in formeller noch in materieller Hinsicht widerspricht.

A. Formelle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Planänderung

Daher ist zunächst zu untersuchen, ob die Planänderung den verfahrensmäßigen und sonstigen formellen Rechtsanforderungen genügt.

I. Entscheidungsträger

Nach § 9 LPlG trifft der Regionalrat die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Regionalplanes und beschließt die Aufstellung. Dies gilt gemäß § 14 Absatz 8 LPlG auch für die Änderung des Regionalplanes.

Im vorliegenden Fall hat der Regionalrat des Regierungsbezirks Münster, in dessen Bereich das Planvorhaben liegt, die notwendigen Beschlüsse zur Erarbeitung und zur Aufstellung des Regionalplanes gefasst. Erarbeitungs- und Aufstellungsbeschluss sind somit von dem sachlich und örtlich zuständigen Planungsträger gefasst worden.

Nach § 9 Absatz 1 Satz 2 LPlG wird das Erarbeitungsverfahren von der Bezirksplanungsbehörde durchgeführt; sie ist an die Weisungen des Regionalrates gebunden. Im vorliegenden Fall ist das Erarbeitungsverfahren von der Bezirksregierung Münster als der nach § 4 Absatz 1 LPlG zuständigen Behörde durchgeführt worden.

II. Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahren

1. Erarbeitungsbeschluss

Der Regionalrat des Regierungsbezirks Münster hat in seiner Sitzung am 13. März 2006 die Erarbeitung der 15. Änderung des Regionalplanes für den Teilabschnitt Münsterland mit einer 3-monatigen Beteiligungsfrist beschlossen (siehe Sitzungsvorlage Nr. 9/2006).

2. Behördenbeteiligung gemäß § 14 Absatz 2 LPlG

Die erwähnte Vorlage Nr. 9/2006 inklusive Anlagen wurde mit Schreiben der Bezirksregierung vom 3. April 2006 an 85 öffentliche Stellen und Personen des Privatrechts gemäß § 14 Absatz 2 LPlG mit der Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme versandt. Unter den übersandten Unterlagen war auch der Umweltbericht (Anlage 3 der Vorlage), wie es in § 14 Absatz 2 Satz 2 LPlG vorgeschrieben ist.

Die 3-monatige Stellungnahmefrist endete am 15. Juli 2006. Von den angeschriebenen Beteiligten haben sich 43 fristgerecht schriftlich zu dem Änderungsentwurf geäußert. Hiervon haben 31 Beteiligte Bedenken und Anregungen vorgebracht; mit 8 Beteiligten konnte in 5 Themenbereichen kein Meinungsausgleich erzielt werden.

Die fristgemäß vorgebrachten Anregungen aus der Behördenbeteiligung wurden gemäß § 20 Absatz 4 mit den öffentlichen Stellen und den Personen des Privatrechts nach § 4 Raumordnungsgesetz (ROG) erörtert. Hierzu wurden alle Beteiligten mit Einladung vom 3. April 2007 zum Erörterungstermin am 10. Mai 2007 über die fristgerecht eingereichten Anregungen und Bedenken informiert. Mit Schreiben vom 4. Mai 2007 wurde allen Beteiligten zudem eine Synopse mit den Anregungen und Bedenken einerseits und mit den Meinungsausgleichsvorschlägen der Bezirksplanungsbehörde andererseits zugesandt (siehe Anlage 3 der Vorlage Nr. 49/2007 für die Regionalratssitzung am 17. September 2007).

Der Erörterungstermin fand am 10. Mai 2007 bei der Bezirksregierung Münster statt. Das Ergebnis dieses Termins ist in einem Protokoll festgehalten, das der erwähnten Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 als Anlage 5 beigelegt ist. Auf diese Weise ist der Regionalrat gemäß § 20 Absatz 4 Satz 3 LPIG ordnungsgemäß über das Ergebnis dieser Erörterung unterrichtet worden. Auf den Seiten 7 bis 22 der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 ist der Regionalrat – geordnet nach verschiedenen Themenbereichen – gemäß § 20 Abs. 4 Satz 4 LPIG über die Anregungen informiert worden, über die keine Einigkeit erzielt wurde. Zu den nicht ausgeräumten Bedenken hat die Bezirksregierung in dieser Sitzungsvorlage jeweils Stellung genommen.

Festzuhalten ist somit, dass das Beteiligungsverfahren gemäß § 14 Absatz 2 und § 20 Absatz 4 LPIG ordnungsgemäß durchgeführt worden ist.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 14 Absatz 3 LPIG

Parallel zur Beteiligung der öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG wurde der Entwurf für die 15. Änderung des Regionalplanes beim Landrat des Kreises Borken und bei der Bezirksregierung Münster öffentlich ausgelegt. Die Auslegung wurde am 7. April 2006 im Amtsblatt der Bezirksregierung Münster (Nr. 14) für den Auslegungszeitraum vom 10. April 2006 bis zum 15. Juli 2006 bekannt gemacht.

Von der Gelegenheit, die Unterlagen einzusehen und eine Stellungnahme abzugeben, haben 5 Verbände, Unternehmen und Privatpersonen Gebrauch gemacht. Die Stellungnahmen sind zusammen mit einer Beurteilung durch die Bezirksplanungsbehörde der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 als Anlage 4 beigelegt.

In der Bekanntmachung über Ort und Dauer der Auslegung ist auch darauf hingewiesen worden, dass eine Umweltprüfung durchgeführt wird und dass Personen, die in ihren Belangen berührt werden, Stellung zum Planentwurf, zur Begründung und zum Umweltbericht während der Auslegungsfrist nehmen können.

Insgesamt ist festzuhalten, dass auch die Öffentlichkeitsbeteiligung ordnungsgemäß (gemäß § 14 Absatz 3 LPIG) durchgeführt worden ist.

4. Keine Beteiligung eines anderen Staates gemäß § 14 Absatz 4 LPIG

Da nicht mit landesgrenzenüberschreitenden Umweltauswirkungen zu rechnen ist, hat die Bezirksplanungsbehörde zurecht auf eine Beteiligung eines anderen Staates im Sinne des § 14 Absatz 4 LPIG verzichtet.

5. Aufstellungsbeschluss des Regionalrates

Die Regionalplanänderung ist nach Abschluss des Erarbeitungsverfahrens gemäß § 20 Absatz 5 LPIG vom Regionalrat durch mehrheitlichen Beschluss in der Sitzung am 17. September 2007 aufgestellt worden.

Die Bezirksregierung hat entsprechend dieser Vorschrift der Landesplanungsbehörde einen schriftlichen Bericht vom 24. September 2007 vorgelegt, der Angaben zu dem Ergebnis der geheimen Abstimmung im Regionalrat (13 Ja- gegen 11 Nein-Stimmen beim Aufstellungsbeschluss) und der zudem den als Anlage beigefügten Änderungsantrag der SPD-Fraktion enthält. Der Bericht erfüllt damit die Anforderungen des § 20 Absatz 5 Satz 1 LPIG. Bedenken gegenüber der vom Regionalrat aufgestellten Regionalplanänderung hat die Bezirksplanungsbehörde nicht vorgetragen, sodass demgemäß dem Regionalrat auch keine Gelegenheit zur Stellungnahme gemäß § 20 Absatz 5 Satz 2 LPIG eingeräumt werden musste.

6. Aufbereitung des Abwägungsmaterials

Bei der hier in Rede stehenden Planänderung sind auch die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, ermittelt und bewertet worden. Es ist insbesondere auch eine Umweltprüfung durchgeführt und ein Umweltbericht gemäß § 15 LPIG erstellt worden. Der Untersuchungsumfang der Umweltprüfung und der Detaillierungsgrad des Umweltberichts sind zuvor unter Beteiligung der öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG gemäß § 15 Absatz 3 LPIG festgelegt worden.

Der Umweltbericht (Stand: 30. Januar 2006) ist der Vorlage Nr. 6/2006 für den Erarbeitungsbeschluss des Regionalrates am 13. März 2006 als Anlage 3 beigefügt worden. Dieser Umweltbericht wurde auch der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 für den Aufstellungsbeschluss am 17. September 2007 als Anlage 6 beigefügt. Dieser Umweltbericht erfüllt die Anforderungen des § 15 Absatz 1 LPIG und ist durch die Aufnahme in die Sitzungsvorlagen zum Erarbeitungsbeschluss und zum Aufstellungsbeschluss Teil der Begründung für die Regionalplanänderung geworden.

Des Weiteren sind die Belange der benachbarten Kreise Recklinghausen und Wesel sowie der benachbarten Städte Bottrop und Gladbeck in der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 ermittelt und bewertet worden. Einbezogen worden sind auch die Bedenken der Bezirksregierung Düsseldorf, der Naturschutzverbände, des Landesbetriebes Wald und Holz NRW und des LANUV.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die von der Planänderung betroffenen Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, ordnungsgemäß ermittelt und bewertet worden sind. Insbesondere ist das umweltrelevante Abwägungsmaterial durch die Umweltprüfung ermittelt und in dem Umweltbericht sachgerecht aufbereitet worden. Dieser Abwägungsvorgang ist nicht zu beanstanden.

Auf die materiell-rechtliche gemäß § 14 Absatz 1 LPIG vorzunehmende Abwägung selbst wird noch bei der Untersuchung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen einzugehen sein.

7. Fazit

Die 15. Änderung des Regionalplanes für den Teilabschnitt Münsterland entspricht den formell-rechtlichen Erfordernissen; unter dem Aspekt der formellen Anforderungen ist daher eine Genehmigung der Planänderung durchaus möglich.

B. Materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Planänderung

I. Planrechtfertigung

So wie kommunale Bauleitpläne für die städtebauliche Entwicklung gemäß § 1 Absatz 3 BauGB erforderlich sein müssen, müssen auch Regionalpläne für die regionale Entwicklung erforderlich sein.

Im vorliegenden Fall ergibt sich die Planrechtfertigung aus dem Ziel, unter Berufung auf § 25 Absatz 1 LEPro mit dem verkehrstechnisch gut gelegenen interkommunalen GIB der Kommunen Borken, Heiden und Reken einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung in der Gemeinde und im Kreis Borken zur Schaffung neuer zukunftsorientierter Arbeitsplätze zu leisten (Seite 24 der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007).

Die Einordnung dieses GIB im Entwurf des Regionalen Gewerbeflächenkonzeptes für das Münsterland als regional besonders bedeutsam indiziert des Weiteren die regionalplanerische Relevanz dieses Vorhabens. Eine ausreichende Planrechtfertigung ist daher anzunehmen.

II. Bestimmtheitsgebot

Die Darstellungen der Regionalplanänderung entsprechen dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot. Die getroffenen Regelungen lassen eindeutig erkennen, was auf der regionalplanerischen Ebene gewollt ist und welche Zielvorgaben demnach die kommunale Bauleitplanung zu beachten hat.

Da auch diese Voraussetzung im Versagungserlass nicht problematisiert worden ist, soll auf weitere Ausführungen zu dieser Rechtmäßigkeitsvoraussetzung verzichtet werden.

III. Beachtung des Planungsrahmens

Bei der Regionalplanänderung sind die vorgeschriebenen Planzeichen der 3. Durchführungsverordnung vom 17. Januar 1995 zum LPIG verwendet worden. Auch die übrigen Anforderungen der 3. DVO sind erfüllt. Der durch diese Durchführungsverordnung abgesteckte Planungsrahmen wird daher nicht überschritten.

Die textlichen Ziele, nämlich die Beschränkung der Größenordnung des GIB auf die dargestellten ca. 57 ha (Ziel 1), der Ausschluss von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne des § 11 Absatz 2 BauNVO (Ziel 2) und die Sicherstellung des Waldausgleichs (Ziel 3) sind auch hinreichend erläutert. Das Ziel des Waldausgleichs ist zudem auch noch durch eine Kartendarstellung im Verhältnis 1 : 30.000 räumlich präzisiert worden.

IV. Beachtung der landesplanerischen Ziele

Außerdem darf die Planänderung nicht im Widerspruch zu den einschlägigen landesplanerischen Zielen stehen. Da der Versagungserlass vom 2. Mai 2008 ausschließlich auf den Widerspruch zu 4 landesplanerischen Zielen gestützt ist, muss der Schwerpunkt der materiell-rechtlichen Prüfungen der Frage gelten, ob die hier in Rede stehende Planänderung mit den einschlägigen landesplanerischen Zielen vereinbar ist oder nicht.

1. Allgemeines zur Bindungswirkung und zur Kontrolldichte bei raumordnerischen Zielen

Raumordnerische Ziele, zu denen auch die landesplanerischen Ziele gehören, sind gemäß § 4 Abs. 1 ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen zu beachten. Der Regionalrat muss demnach die für die Planänderung einschlägigen landesplanerischen Zielvorgaben strikt befolgen und nicht etwa nur abwägend berücksichtigen. Soweit nämlich solche verbindlichen Ziele bestehen, ist für Abwägungen kein Raum mehr.

Die Landesplanungsbehörde, die über die Genehmigung der Planänderung zu entscheiden und hierbei gemäß § 3 Nr. 2 Landesplanungsgesetz (LPIG) darauf hinzuwirken hat, dass die Ziele der Raumordnung beachtet werden, muss bei der Auslegung und Anwendung des landesplanerischen Zielsystems demnach keinen Abwägungsspielraum des Plangebers respektieren. Insoweit besteht also kein planerischer Gestaltungsspielraum des Regionalrats.

Andererseits sind Auslegung und Anwendung der landesplanerischen Ziele auch gerichtlich voll überprüfbar, wenn es zu einer Klage des Regionalrats auf Erteilung der Genehmigung für die Planänderung kommen sollte. In diesem Fall hat also auch die Landesplanungsbehörde als Genehmigungsbehörde keinerlei Spielräume.

Wenn es insbesondere bei der Auslegung und Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in den Zielvorgaben zu unterschiedlichen Rechtsauffassungen kommt, kann nur eine dieser Auffassungen rechtmäßig sein. Welche Rechtsauffassung rechtmäßig ist, entscheidet im Streitfall letztlich das Gericht.

Wenn es – wie hier – zwischen Plangeber und Genehmigungsbehörde in der Frage, ob die Planänderung den einschlägigen landesplanerischen Zielen entspricht oder widerspricht, zu einem verwaltungsgerichtlichen Streit kommt, sind Planänderung und Genehmigungsversagung insoweit von der Verwaltungsgerichtsbarkeit in vollem Umfang nach der „Theorie der einzig richtigen Entscheidung“ überprüfbar. Weder der Regionalrat noch die Landesplanungsbehörde können hinsichtlich der landesplanerischen Ziele für sich irgendwelche Spielräume reklamieren, die zu einer Einschränkung der gerichtlichen Kontrollrechte führen könnten.

2. Einordnung der für die Planänderung einschlägigen landesplanerischen Vorgaben als raumordnerische Ziele

Die für die anstehende Planänderung maßgebenden landesplanerischen Vorgaben ergeben sich zum einen aus dem Landesentwicklungsprogramm NRW (LEPro) und zum anderen aus dem 1995 in Kraft getretenen Landesentwicklungsplan (LEP). Einschlägig sind insbesondere die Zielvorgaben zur Raum- und Siedlungsstruktur, zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, hierbei insbesondere zum Schutz von Freiraum, Wald und Wasser, sowie die Zielvorgaben zur Flächenvorsorge, hier insbesondere zur Baulandversorgung für die Wirtschaft.

Wenn die im Planaufstellungsverfahren und im anschließenden Genehmigungsverfahren herangezogenen landesplanerischen Vorgaben bei der Änderung des Regionalplans beachtet worden sind, erübrigt es sich, der Frage nachzugehen, ob diese als Ziele bezeichneten Vorgaben auch alle wirklich **„Ziele der Raumordnung“** im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG in Verbindung mit § 2 Abs. 7 LPlG, also „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums“ sind.

Soweit die einschlägigen Vorgaben als Ziele beachtet worden sind, obwohl diese Vorgaben möglicherweise nur Grundsätze der Raumordnung sein könnten, die lediglich bei der Abwägung zu berücksichtigen sind, ist ein Verstoß gegen landesplanerische Vorgaben ausgeschlossen. Wenn nämlich kein Verstoß gegen die Vorgabe als strikt zu beachtendes Ziel vorliegt, ist ein Verstoß gegen diese Vorgabe als lediglich zu berücksichtigender Grundsatz nicht denkbar. Nur wenn die Planänderung im Widerspruch zu den einschlägigen landesplanerischen Vorgaben stehen sollte, ist näher zu untersuchen, ob diese Vorgaben strikt zu beachtende Ziele oder lediglich zu berücksichti-

gende Grundsätze sind, die in der Abwägung zurückgestellt werden können.¹

3. Das anstehende Planungsprojekt

Für die Prüfung, ob und inwieweit die hier anstehende Planänderung den landesplanerischen Zielvorgaben entspricht, ist es zunächst einmal erforderlich, die **konstitutiven Merkmale des Planvorhabens** herauszuarbeiten. Dies ist wichtig, um prüfen zu können, ob dem Planvorhaben bereits von seinem Grundtyp her zwingende landesplanerische Ziele entgegenstehen und vor allem, ob es Alternativen gibt, die die verschiedenen Schutzgüter (insbesondere Freiraum insgesamt und speziell Wald, Landschaft, Trinkwasser sowie kompakte Siedlungsstruktur) nicht oder erheblich weniger in Anspruch nehmen. Als echte Alternativen zu dem konkreten Planvorhaben kommen aber nur solche Fallgestaltungen in Betracht, die die konstitutiven Merkmale des anstehenden Planprojekts erfüllen.

Im vorliegenden Fall geht es um einen größeren Gewerbepark mit einer Größe von ca. 50 bis 60 ha, der in der Nähe der Autobahnanschlussstellen „Reken“ und „Borken“ liegt und ohne Ortsdurchfahrten an die A 31 angebunden ist und der aufgrund dieser Merkmale auch eine besondere regionale Bedeutung hat.

Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, kommen für eine projektbezogene Alternativenprüfung nicht in Betracht.

Derartige, oft vom Siedlungsraum abgesetzte eigenständige Gewerbeparks in der Nähe von Autobahnanschlussstellen sind in der Realität anzutreffende Anlagentypen, wie Beispiele im benachbarten Niedersachsen oder in den benachbarten Niederlanden zeigen. Man wird also dem Plangeber nicht den Vorwurf machen können, dass er das Planungsvorhaben unnötig eng definiert hat, um die Alternativenprüfung einzuengen und um dadurch leichter die Ausnahmetatbestände für die Inanspruchnahme von Freiraum allgemein und einzelner seiner Schutzgüter im Besonderen ausnutzen zu können.

Derartige Gewerbeparks, die im Bebauungsplan meist als Industriegebiete oder zumindestens als Gewerbegebiete festgesetzt sind und in der Nähe einer Autobahnanschlussstelle liegen, sind unter rein wirtschaftlichen und verkehrlichen Gesichtspunkten in der Regel positiv zu beurteilen. Viele Industrie- und Gewerbebetriebe suchen die gute Verkehrslage mit kurzem Anschluss an das überörtliche Straßenverkehrsnetz. Diese verkehrsgünstige Lage ermöglicht schnelle Verkehrsverbindungen über das Autobahnnetz. Es müssen keine Orte durchfahren werden, was häufig mit Zeitverlust für die gewerblichen Akteure und mit Immissionsbelastungen für die dortigen Straßenanwohner verbunden ist. Landes- und Kommunalstraßen werden durch die kurze Anbindung zur Autobahn geschont. Die Lage insbesondere weit ab

¹ Vergl. hierzu Heemeyer, zur Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, UPR 2007, 10

von Wohnsiedlungsbereichen ermöglicht in der Regel die Ausweisung eines Industriegebietes und damit einen 24-Stunden-Betrieb. Das Fehlen in der Nähe liegender Wohnnutzungen oder anderer schutzbedürftiger Nutzungen vermeidet Immissionskonflikte, die oft zu erheblichen Restriktionen für die jeweiligen Gewerbe- und Industriebetriebe führen.

Solche Gewerbeparks, die aufgrund ihrer Größe und aufgrund ihrer strategisch günstigen Verkehrslage in der Regel auch regionale oder überregionale Bedeutung haben, sind unter diesen funktionalen Gesichtspunkten nicht einfach mit der Summe kleinerer Gewerbe- oder Industriegebiete in oder unmittelbar an vorhandenen Siedlungsräumen zu vergleichen. Diese autobahnorientierten Gewerbeparks sind in der Regel wirtschaftlich erfolgreich, wie Beispiele in anderen Bundesländern und in den benachbarten Niederlanden zeigen.

Daher ist es legitim, wenn sich der Regionalrat als Plangeber bei der regionalplanerischen Rechtfertigung der Planänderung insbesondere auf § 25 Abs. 1 LEPro beruft. Danach ist die gewerbliche Wirtschaft in ihrer regionalen und sektoralen Struktur so zu fördern, dass die Wirtschaftskraft des Landes durch Erhöhung der Produktivität und durch Erweiterung der wachstumsstarken Bereiche der Wirtschaft unter besonderer Berücksichtigung kleinerer und mittlerer gewerblicher Betriebe gefestigt wird und dass die Erwerbsgrundlagen und die Versorgung der Bevölkerung gesichert werden.

Außerdem wird in der Planbegründung (Seite 24 der Sitzungsvorlage 49/2007) auf den LEP NRW Bezug genommen, indem in der Vorbemerkung (C. II. 1.) zu dem Ziel C. II. 2., dass die Regionalplanung durch Darstellung ausreichender Siedlungsbereiche in den Regionalplänen die Baulandversorgung für den regionalen und kommunalen Bedarf an Wirtschaftsflächen sicherzustellen hat, ausgeführt wird, dass die regionalisierte Strukturpolitik der Landesregierung unter anderem zum Ziel habe, die Baulandpotenziale der Regionen bedarfsgerecht zu mobilisieren und zu einem qualitativ hochwertigen Angebot von Industrie- und Gewerbeflächen zu entwickeln.

Für ein derartiges Gewerbeparkprojekt kann auch das allgemeine Ziel des § 21 Abs. 3 d LEPro herangezogen werden. Danach sind in Gebieten mit unterschiedlicher Raumstruktur insbesondere bestimmte gebietsspezifische Ziele anzustreben. Für Gebiete mit überwiegend ländlicher Raumstruktur heißt es, dass die Voraussetzungen für eine funktions- und bedarfsgerechte Ausstattung der Gemeinden und für eine Erhöhung ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erhalten, zu verbessern oder zu schaffen sind, unter anderem durch die „Berücksichtigung des Flächenbedarfs als Voraussetzung für die Stärkung der Wirtschaftskraft durch Erweiterung und Ansiedlung vor allem von strukturverbessernden gewerblichen Betrieben, insbesondere in Entwicklungsschwerpunkten“.

Für ein solches Gewerbeparkprojekt kann schließlich auch das raumstrukturelle LEP-Ziel B. II. 2.6 reklamiert werden, wonach sich die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur auf die Entwicklungsachsen ausrichten soll, um auf diese Weise den Bedarf für weiteren Verkehrswegebau zu vermin-

dern. Die A 31, die von dem geplanten Gewerbepark unmittelbar anfahrbar sein soll, ist Basis einer solchen Entwicklungsachse.

4. Generelles Verbot eigenständiger Gewerbeparks an Autoanschlussstellen?

Nun schreibt u. a. § 25 Abs. 1 LEPro aber auch vor, dass die anzustrebende Wirtschaftsentwicklung gleichzeitig auch umweltverträglich sein soll. Der LEP enthält daher folgerichtig auch zahlreiche entsprechende Zielvorgaben, vor allem zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

Daher ist zu prüfen, ob einem derartigen Vorhaben, also einem eigenständigen Gewerbepark in der Nähe einer Autobahnanschlussstelle in Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur wie hier, umweltschützende landesplanerische Ziele generell und zwingend entgegenstehen.

Ein solches generelles Verbot neuer Gewerbe- und Industriegebiete an Autobahnanschlussstellen ist weder im LEPro noch im LEP 1995 ausgesprochen worden.

Ein derartiges generelles Verbot kann auch nicht aus dem Ziel der siedlungs-räumlichen Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen (raumstrukturelles Ziel des LEP B. I. 2.2) abgeleitet werden, das auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung (§ 7 LEPro) angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 LEPro) ausgerichtet werden soll. Gewerbe- und Industriegebietsansiedlungen lassen sich nicht immer innerhalb des Siedlungsraumes verwirklichen und erst recht nicht immer auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten. § 24 Abs. 3 LEPro gibt beispielsweise vor, bei der Standortplanung für gewerbliche Anlagen, deren Betrieb mit erheblichen Immissionen verbunden ist, zur Vermeidung oder Verminderung von Immissionen ausreichende Abstände zwischen diesen Anlagen und Wohnsiedlungsbereichen vorzusehen.

Der LEP sieht bei den Zielen zur Flächenvorsorge unter den im LEP-Ziel C. II. 2.4 genannten Voraussetzungen sogar ausdrücklich neue eigenständige, d. h. außerhalb des Siedlungsraumes gelegene Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche vor. Auf dieses Ziel wird später noch näher zurückzukommen sein. An dieser Stelle ist lediglich festzuhalten, dass eine ausnahmslose Orientierung der Ansiedlung von Industrie- und Gewerbegebieten in oder an vorhandenen Siedlungsräumen nicht durchzuhalten ist, wie z. B. auch der Airport-Park am FMO oder auch der Gewerbepark „Marburg“ an der A 2 (Oelde, Rheda-Wiedenbrück) beweisen.

Dem Vorhaben eines eigenständigen Gewerbeparks an einer Autobahnanschlussstelle kann auch nicht das allgemeine Ziel des § 24 Abs. 2 LEPro entgegengehalten werden, wonach „bandartige bauliche Entwicklungen entlang von Verkehrswegen außerhalb von Siedlungsbereichen zu vermeiden“ sind.

Bei derartigen Gewerbeparkprojekten geht es nicht um bandartige, sondern um punktartige Entwicklungen im Bereich der jeweiligen Autobahnanschlussstelle. Die Autobahnanschlussstellen sind ihrerseits i. d. R. etliche Kilometer voneinander entfernt, sodass sich „bandartige bauliche Entwicklungen“ entlang dieser Autobahn i. d. R. wohl kaum entwickeln können.

Festzuhalten bleibt, dass sich ein generelles Verbot eigenständiger Gewerbeparks im Bereich von Autobahnanschlussstellen nicht aus dem landesplanerischen Zielsystem zur Raumstruktur herleiten lässt. Da dieses auch von der Landesplanungsbehörde weder im Versagungserlass noch in sonstigen Unterlagen aus dem Genehmigungsverfahren versucht worden ist, erübrigt sich ein vertieftes Eingehen auf diesen Punkt. Im Folgenden ist somit zu prüfen, ob in der hier gegebenen konkreten Planungssituation einzelne LEP-Ziele nicht beachtet worden sind.

5. Unzulässige Freirauminanspruchnahme?

- a) Im Versagungserlass vom 2. Mai 2008 vertritt die Landesplanungsbehörde allerdings die Auffassung, dass das hier anstehende Planvorhaben nicht die Voraussetzungen des **LEP-Ziels B. III. 1.23** für die **Inanspruchnahme von Freiraum** erfüllt.

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

- wenn Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen 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.

Der Versagungserlass vom 2. Mai 2008 verweist zur Begründung auf die Ermittlung des GIB-Bedarfs in Borken, Heiden und Reken durch die Bezirksregierung Münster für die anstehende Fortschreibung des Regionalplans Münsterland, wonach die Stadt Borken über ein ausreichendes Flächenpotenzial verfügt, ggf. auch, um den Bedarf der Gemeinden Heiden und Reken mitzudecken. Borken weise einen GIB-Überhang von 91 ha auf, heißt es im Versagungserlass der Landesplanungsbehörde.

Nun möchte der Regionalrat mit der Planänderung für das Projekt aber keine zusätzlichen GIB-Flächen, sondern einen sog. Flächentausch. Er stützt die Freirauminanspruchnahme also nicht auf das Ziel B. III. 1.23, sondern auf das für den Flächentausch einschlägige Ziel B. III. 1.24.

Daher kann das LEP-Ziel B. III. 1.23 der Planung nicht entgegengehalten werden.

- b) Nach dem **LEP-Ziel B. III. 1.24** ist die Inanspruchnahme von Freiraum bei bestehendem Bedarf abweichend von 1.23 auch zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt wird.

Nach den Erläuterungen hierzu (B. III. 1.34) ist eine Inanspruchnahme von Freiraum „bei bestehendem Bedarf dann ohne besondere Begründung zulässig, wenn eine gleichwertige, bisher planerisch für Siedlungszwecke in Anspruch genommene Fläche wieder dem Freiraum zugeführt wird. ... Der Gleichwertigkeit der Flächen kommt hierbei besonderes Gewicht zu; ggf. ist hierzu eine Stellungnahme der Landesanstalt für Ökologie, Bodenordnung und Forsten/Landesamt für Agrarordnung NRW oder anderer zuständiger Fachbehörden einzuholen.“

(1) Der Versagungserlass stellt zunächst infrage, ob der Bedarf für diese Tauschfläche angesichts der GIB-Flächenüberhänge derzeit noch gegeben sei. Da der Regionalplan, der die Tauschfläche als GIB darstellt, rechtswirksam ist und da dessen Bedarf lt. zitiierter Zielerläuterung nicht besonders zu begründen ist, kann die Erfüllung dieser Voraussetzung des Ziels B. III. 1.24 nicht mit dem Hinweis auf GIB-Flächenüberhänge infrage gestellt werden, die erst bei der künftigen Fortschreibung des Regionalplans eine Rolle spielen werden. Auszugehen ist also von dem derzeitigen Regionalplan.

Die GIB-Darstellung für die Tauschfläche in diesem wirksamen Regionalplan kann auch nicht im Hinblick auf ihre Tauglichkeit zum Flächenaustausch mit dem in anderen Unterlagen gegebenen Hinweis der Landesplanungsbehörde problematisiert werden, dass dieser Regionalplan mit Erlass vom 8. April 1998 nur mit der Maßgabe genehmigt worden sei, „über ein jeweils entsprechendes textliches Ziel die bauleitplanerische Inanspruchnahme der durch diese GEP-Genehmigung neu dargestellten WSB und GIB bis zur Genehmigung der überarbeiteten und an die geltenden Rechtsgrundlagen angepassten Darstellungen auf 50 % zu beschränken“.

Ob diese Maßgabe bestimmt genug und damit überhaupt wirksam ist, mag dahinstehen. Selbst wenn man von ihrer Wirksamkeit ausgeht, kann damit nicht die Tauglichkeit dieser dargestellten GIB-Fläche für den Flächenaustausch verneint werden. Nach Auskunft der Bezirksregierung Münster hat die Stadt Borken bis zur 15. Regionalplanänderung nur 20,4 % der seinerzeit neu dargestellten Flächen für Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche bauleitplanerisch in Anspruch genommen. Von den insgesamt 113 ha neuer GIB-Flächen sind bislang 90 ha noch nicht bauleitplanerisch umgesetzt. Auch die beiden Gemeinden Reken und Heiden hatten vor der 15. Regionalplanänderung ihr 50 %-Kontingent noch nicht vollständig ausgeschöpft. Wenn man die GIB-Flächenkontingente der drei Kommunen aufgrund der Interkommunalität des Projektes zusammennimmt, wird das seinerzeit genehmigte 50 %-Kontingent der neu dargestellten GIB-Flächen durch den vorgesehenen Flächentausch nicht überschritten, sodass von einer uneingeschränkten Tauglichkeit der entsprechenden GIB-Flächen für den Flächenaustausch auszugehen ist.

(2) Der Versagungserlass stützt seine Auffassung, dass die Voraussetzungen für einen Flächenaustausch gemäß § LEP-Ziel B. III. 1.24 nicht

erfüllt seien, allerdings in erster Linie auch mit der These, dass die **qualitative Gleichwertigkeit des Flächentausches** nicht gegeben sei. Dies habe das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes NRW (LANUV) festgestellt und mit dem Hinweis auf den hohen ökologischen Wert des in Anspruch genommenen Waldes und des Wechsels zwischen Wald und landwirtschaftlichen Flächen begründet. Dem gegenüber handele es sich bei den angebotenen Tauschflächen im Wesentlichen um ausgeräumte, intensiv genutzte landwirtschaftliche Flächen.

Der Versagungserlass geht mit keinem Wort auf die einschlägigen Planinhalte und auf die Erläuterungen in der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 für den Regionalrat (= Planbegründung) ein, in denen es um die Herstellung der qualitativen Gleichwertigkeit des Flächentausches geht.

In dieser Vorlage (Seiten 18 – 20) wird zunächst die quantitative Gleichwertigkeit des Flächentausches festgestellt. Danach wird auf das Ergebnis der Untersuchung des LANUV hingewiesen, in welchem Ausmaß es an der qualitativen Gleichwertigkeit fehlt. Sodann wird auf den Vorschlag des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) zur Herstellung der qualitativen Gleichwertigkeit des Flächentausches verwiesen, wonach sich der Planungsträger gegenüber der Bezirksregierung vertraglich verpflichten sollte, die noch fehlenden Wertpunkte durch 23 ha Neuaufforstung (Verhältnis 1 : 1) und Maßnahmen für den funktionalen Ausgleich in den nächsten 10 Jahren zu erbringen. Dieses Modell sieht vor, den in Anspruch genommenen Wald im Verhältnis 1 : 1 auszugleichen. Der damit noch nicht ausgeglichene Funktionsverlust des Waldes ist über die ökologische Aufwertung vorhandenen Waldflächen zu erbringen. Der Funktionsverlust durch in Anspruch genommene landwirtschaftliche Nutzflächen ist durch die ökologische Aufwertung vorhandener Acker und/oder Grünlandflächen auszugleichen.

Diesem Vorschlag haben sich Bezirksregierung, Regionalrat und auch die beteiligten Kommunen angeschlossen. Zur Umsetzung dieses Lösungsmodells wurde ein neues textliches Ziel mit Erläuterungen in den Regionalplan aufgenommen. Außerdem lag beim Aufstellungsbeschluss des Regionalrates ein von den Kommunen schon ratifizierter raumordnerischer Vertrag zwischen dem „Zweckverband Westmünsterland Gewerbepark A 31“ bzw. den planenden Kommunen und der Bezirksregierung über den Ausgleich der in Anspruch genommenen Waldflächen vor. Die weitere Ausgestaltung und Umsetzung der Ausgleichsregelungen aus der genannten textlichen Zielsetzung und dem raumordnerischen Vertrag können insbesondere über das Anpassungsverfahren nach § 32 Landesplanungsgesetz im Bauleitplanverfahren vorgenommen werden.

Dieses vom MUNLV erarbeitete und in den Änderungsplan übernommene Modellprojekt ermöglicht es, die im Ziel B. III. 1.24 geforderte Gleichwertigkeit der Tauschflächen herzustellen. (Wegen der Einzelheiten wird auf die Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 für die Regionalratssitzung

am 17. September 2007 verwiesen; die einschlägigen textlichen Ziele finden sich in der Anlage 2 dieser Vorlage).

Bezirksplanungsbehörde und Regionalrat gingen beim Aufstellungsbeschluss davon aus, dass die Landesplanungsbehörde diese Lösung in Abstimmung mit dem MUNLV mittragen werde.

Verwiesen wurde in diesem Zusammenhang auf einen Vermerk der Landesplanungsbehörde über ein Gespräch zwischen Frau Ministerin Thoben und den Herren Landtagsabgeordneten Schemmer und Wüst am 28. September 2006. In diesem Vermerk (Anlage 9 a der Sitzungsvorlage) heißt es u. a. wörtlich:

- *„Die Änderung des Regionalplans für das interkommunale Gewerbegebiet soll auf der Grundlage eines 1 : 1-Flächentausches erfolgen. Dazu sollen zeichnerisch im Regionalplan dargestellte Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) von Borken, Heiden und Reken in gleicher Größenordnung zurückgenommen werden wie am Standort des interkommunalen GIB neu dargestellt werden. D. h. die noch bestehende Differenz von 14 ha soll ausgeglichen werden.*
- *Im Hinblick auf die Beurteilung der Gleichwertigkeit des Flächentausches schließt sich MWME der Auffassung des MUNLV an.“*

Zum damaligen Zeitpunkt vertrat also demnach auch die Landesplanungsbehörde die Auffassung, dass der Flächentausch in qualitativer Hinsicht auf dem vom MUNLV vorgezeichneten Weg gleichwertig hergestellt werden kann.

Der o. g. Vorschlag des MUNLV zur Herstellung der Gleichwertigkeit des Flächentausches ist in einem Vermerk von Herrn Neiss (MUNLV) über eine Besprechung u. a. mit den Landtagsabgeordneten Schemmer und Wüst am 23. November 2006 weiter konkretisiert und festgehalten worden. Dieser Vermerk (siehe Anlage 9 b der Sitzungsvorlage) ist vom MUNLV u. a. auch der Bezirksregierung Münster zugeleitet worden. In einer kurzen Vorlage vom 21. Dezember 2006 an Frau Ministerin Thoben heißt es, dass gegen die Aussagen dieses Protokolls der Ortsbesichtigung vom 23. November 2006 aus Sicht der Landesplanungsbehörde keine Bedenken bestehen. Auch dieses zeigt, dass die Landesplanungsbehörde seinerzeit damit einverstanden war, über dieses Modellprojekt des MUNLV, das gleichzeitig auch den Eingriffsausgleich regelte, die Gleichwertigkeit des Flächentausches herbeizuführen.

In der Folgezeit wurde dieses Modellprojekt weiter konkretisiert. Verwiesen sei insbesondere auf einen Vermerk des LANUV über eine Vorbesprechung am 2. Mai 2007 zur Vorbereitung des Erörterungstermins am 10. Mai 2007. In dieser Vorbesprechung verständigten sich die beteiligten Behörden insbesondere über die Aufforstungsbereiche.

Ein Meinungswandel trat bei der Landesplanungsbehörde erst im Laufe des Genehmigungsverfahrens ein. Im Schreiben der Landesplanungsbehörde an die zu beteiligten Ministerien vom 26. September 2007 heißt es noch u. a. wörtlich: „Nach Durchsicht der Genehmigungsunterlagen halte ich die o. g. Änderung des Regionalplanes für genehmigungsfähig.“.

Das MUNLV erteilte mit Schreiben vom 21. November 2007 sein Einvernehmen zu der Regionalplanänderung.

Allerdings äußerte das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) in einem Fax vom 28. November 2007 Bedenken gegen die Planänderung und verwies auf einen Vermerk, in dem es heißt:

„Die Ausweisung eines interkommunalen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiches (GIB) unmittelbar an der Autobahnanschlussstelle 35 "Reken" an der A 31 in absoluter Freiraumlage steht im Gegensatz zu allen Bemühungen der Landesregierung um Freiraumschutz und Wiedernutzbarmachung altindustrieller Brachflächen. Angesichts der guten Ausstattung des Kreises Borken und auch der 3 beteiligten Gemeinden mit verfügbaren Gewerbe- und Industrieflächen ist die jetzt vorgesehene Ausweisung unmittelbar an der Autobahnabfahrt nicht nachvollziehbar. Hiergegen liegt der dauerhafte Schaden der dem Erholungsraum "Südliches Münsterland – Naturpark Hohe Mark" zugefügt wird, offen auf der Hand.“

Das MBV bat um ein Gespräch zur Erörterung dieser Bedenken. Dieses Gespräch fand am 24. Januar 2008 auf Arbeitsebene zwischen MBV, MUNLV und Landesplanungsbehörde statt. Das MUNLV teilte die Einschätzung des MBV nicht, weil die Inanspruchnahme von 23 ha Wald durch ein mit MUNLV abgestimmtes Kompensationsmodell ausgeglichen werden könne.

Einvernehmen bestand aber darüber, dass sich die Ausgangslage durch den Bericht der Bezirksregierung Münster vom 14. Januar 2008 geändert habe. Im Zuge der Vorarbeiten für die Fortschreibung des Regionalplans Münsterland hatten die 3 Gemeinden Borken, Heiden und Reken weitere Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) angeregt, obwohl sie zuvor den Standort für das interkommunale Gewerbegebiet an der Autobahn damit begründet hatten, dass keine anderen Flächen zur Verfügung stünden. Als Alternativen kämen der Standort „Grütlohn“ in Borken und die nördliche Erweiterung des GIB „Bahnhof Reken“ zwischen den Ortsteilen „Bahnhof Reken“ und „Groß-Reken“ infrage.

In der folgenden Meinungsbildung, die hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden soll, kam es dann schließlich zu einer einvernehmlichen Versagung der Genehmigung.

In der Frage der Gleichwertigkeit des Flächentausches vertritt die Landesplanungsbehörde nunmehr in ihrer Stellungnahme vom 13. August 2008 zur Genehmigungsversagung die Auffassung, dass nach der seit 1995 geübten Verwaltungspraxis der Flächentausch in quantitativer und qualitativer Hinsicht im Erarbeitungsverfahren der Regionalplanänderung zu erfolgen habe, da die Regionalplanänderung die planerischen Voraussetzungen für die Umplanung von Freiraum zu Siedlungsraum und Siedlungsraum/Baufläche zu Freiraum/innerstädtischen Grünflächen schaffe. Ein Abgehen von dieser geübten Praxis für eine einzelne Regionalplanänderung würde gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstoßen und eine Benachteiligung anderer Gemeinden bedeuten, die in vergleichbaren Fällen die Gleichwertigkeit des Flächentausches unmittelbar im Erarbeitungsverfahren hätten herstellen müssen. Folglich hätten Borken, Heiden und Reken spätestens zum Aufstellungsbeschluss für die Regionalplanänderung den Nachweis der Gleichwertigkeit des Flächentausches erbringen müssen. Dies sei jedoch nicht erfolgt; das LANUV habe eine Differenz von 750.000 Wertpunkten festgestellt.

Die heutige Auslegung des LEP-Ziels B. III. 1.24 durch die Landesplanungsbehörde ist allerdings keineswegs zwingend. Es mag sein, dass in der bisherigen Praxis durchweg die sofortige Gleichwertigkeit der Tauschflächen gefordert worden ist. Der Gleichheitssatz verbietet aber nicht eine Fortentwicklung zu einer späteren Herstellung der ökologischen Gleichwertigkeit der Tauschflächen, wenn diese ausreichend rechtlich gesichert ist. Entscheidend ist, dass im Ergebnis ein ökologischer Ausgleich ähnlich wie bei Eingriffen in Natur und Landschaft über entsprechende Kompensationsmaßnahmen stattfindet. Die qualitative Gleichwertigkeit kann also nicht nur durch die Tauschflächen selbst, sondern auch durch einen ergänzenden funktionalen Ausgleich auf anderen Flächen herbeigeführt werden. Wenn man auf den Sinn und Zweck der Ausnahmeregelung im Ziel B. III. 1.24 abstellt, nämlich dem Freiraum einen vollwertigen Ausgleich für die Inanspruchnahme des Projektstandortes zu sichern, dürfte die gewählte Kombination von quantitativem Flächenausgleich und qualitativem Funktionsausgleich zulässig sein. Der Wortlaut dieses Ziels steht jedenfalls einer derartigen funktionsbezogenen Interpretation nicht zwingend entgegen.

Bei der Auslegung dieses Ziels ist die Landesplanungsbehörde zudem nicht mehr frei, auch wenn die zu beteiligenden Fachministerien ihr Einvernehmen zu der Genehmigungsversagung erteilt haben. Sie hat schließlich im Erarbeitungsverfahren dem Modellprojekt des MUNLV zur Herstellung der Gleichwertigkeit des Flächentausches und damit auch der entsprechenden Interpretation dieses Ziels zugestimmt. Darauf haben sich Bezirksregierung und Regionalrat bei der hier anstehenden Regionalplanänderung verlassen. Von dieser damaligen Auslegung des Ziels kann die Landesplanungsbehörde später aber wegen des entstandenen Vertrauensschutzes nur bei Änderung der Sach- oder Rechtslage abweichen, wenn also neue Tatsachen oder aber Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen dies erfordern und die Gründe für den Auffassungswandel nachvollziehbar dargelegt werden. Ist dies nicht der

Fall, muss sich die Landesplanungsbehörde an ihrer im Erarbeitungsverfahren im Anschluss an das MUNLV vertretenen Auffassung festhalten lassen, dass die Gleichwertigkeit des Flächenaustausches auch auf die in der Planungsänderung geregelte Art und Weise hergestellt werden kann.

Die beiden oben erwähnten und als Anlagen 9 a und 9 b der Vorlage für den Aufstellungsbeschluss des Regionalrats beigefügten Erlasse entfalten insoweit sehr wohl eine entsprechende Bindungswirkung und sind mehr als eine nur unverbindliche Wiedergabe des jeweiligen Diskussionsstandes. Derartige Auskünfte begründen für den Regionalrat und die Bezirksplanungsbehörde einen gewissen Vertrauensschutz, der sich letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt.

Ob sich noch aus anderen Gründen eine neue Sach- oder Rechtslage ergeben hat, die eine Änderung der im Erarbeitungsverfahren geäußerten Rechtsauffassungen rechtfertigen kann, ist noch weiter unten im Zusammenhang mit weiteren Zielinterpretationen zu untersuchen.

6. Unzulässige Waldinanspruchnahme?

Nach dem **LEP-Ziel B. III. 3.2.1** dürfen Waldgebiete für andere Nutzungen nur in Anspruch genommen werden, wenn die **angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar** sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.

Ist die Inanspruchnahme von Waldgebieten unabweisbar, ist gemäß Ziel B. III. 3.22 durch Planungen und Maßnahmen möglichst gleichwertiger Ausgleich oder Ersatz vorzusehen.

- a) In dem im Einvernehmen mit den zu beteiligten Fachministerien ergangenen Versagungserlass vertritt die Landesplanungsbehörde die Auffassung, dass der **Standort „Grütlohn“ in Borken**, die **nördliche Erweiterung** des **GIB „Bahnhof Reken“** zwischen den Ortsteilen „Bahnhof Reken“ und „Groß-Reken“ sowie die **östliche Erweiterung des GIB in Heiden** als **mögliche Alternativen** in Betracht kämen. Folglich stehe der Inanspruchnahme von Wald das o. g. Ziel entgegen.

Diese Einschätzung basiert auf dem Bericht der Bezirksregierung Münster vom 14. Januar 2008. Darin hatte die Bezirksregierung insbesondere den GIB-Flächenbedarf für Borken, Reken und Heiden sowie die Reserven an gewerblichen Bauflächen in den jeweiligen Flächennutzungsplänen der 3 Kommunen und schließlich die Vorschläge der 3 Kommunen für neue GIB-Flächen im fortzuschreibenden Regionalplan „Münsterland“ mitgeteilt.

In diesem Bericht wurde ausgeführt, dass die Stadt Borken die noch verbleibenden ca. 50 ha Flächen des GIB „Grütlohn“ auch im fortgeschriebenen Regionalplan erhalten wissen wolle, obwohl sie im Rahmen der Standortalternativediskussion zu dem hier anstehenden Gewerbeparkprojekt diesen GIB als nicht umsetzbar abgelehnt habe.

Außerdem berichtete die Bezirksregierung, dass die Gemeinde Reken für die Fortschreibung des Regionalplans vorgeschlagen habe, den GIB „Bahnhof Reken“ zwischen den Ortsteilen Bahnhof Reken und Groß-Reken beidseitig der Landstraße L 60 sowie den östlich des Siedlungsgebietes „Bahnhof Reken“ dargestellten GIB zu erweitern. Beide Vorschläge wurden von der Bezirksregierung in dem Bericht als geeignete Bereiche für eine gewerbliche Entwicklung eingeschätzt. Dagegen wurden die Vorschläge der Gemeinde Heiden für neue GIB-Flächen kritisch beurteilt.

- b) Bei der Frage nach geeigneten Alternativen ist zunächst zu entscheiden, ob in die **Alternativenprüfung** alle möglichen GIB-Flächen einzubeziehen sind oder nur die, die die konstitutiven Merkmale des hier anstehenden Planprojekts eines interkommunalen Gewerbeparks mit mehr als 50 ha Fläche in verkehrsgünstiger Lage zur A 31 erfüllen. Es stellt sich also die Frage, was im LEP Ziel B III 3.21 mit den „angestrebten Nutzungen“ gemeint ist, die bei einer Waldinanspruchnahme nicht außerhalb des Waldes realisierbar sein dürfen. Sind es lediglich Bereiche, die sich irgendwie später nach entsprechender Bauleitplanung für Industrie- oder Gewerbegebiete eignen oder müssen diese Bereiche speziell für das hier anstehende Planprojekt eines größeren interkommunalen Gewerbeparks mit regionaler Bedeutung in der Nähe der Autobahn geeignet sein?

Die Landesplanungsbehörde vertritt erkennbar die erste Auffassung, dass es sich bei den alternativen Standorten nur um Flächen handeln muss, die sich unabhängig von dem anstehenden Planprojekt eines derartigen Gewerbeparks für die Aufnahme irgendwelcher Industrie- oder Gewerbegebiete eignen. Die „angestrebten Nutzungen“ sind demnach alle gewerblichen Nutzungen und nicht etwa nur die Nutzung eines Gewerbeparks an der Autobahn mit den oben beschriebenen Merkmalen.

Wählt man diese enge Interpretation, muss man sich darüber im Klaren sein, dass ein derartiges Gewerbeparkprojekt immer schon dann scheitern muss, wenn auch nur im geringen Umfang Wald in Anspruch zu nehmen wäre und im übrigen Gemeindegebiet sich noch andere Flächen für normale Gewerbe- oder Industriegebiete eignen. Ob eine derart hohe Hürde für die speziell autobahnorientierten Gewerbeparks mit dem Ziel vereinbar ist, die Baulandversorgung für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft in NRW sicherzustellen, ist zumindestens kritisch zu hinterfragen.

Wenn man das gesamte landesplanerische Zielsystem in den Blick nimmt, dürfte vieles dafür sprechen, dass mit den „angestrebten Nutzungen“ das jeweils anstehende Planvorhaben, hier also der hier in Rede stehende Grundtyp eines größeren Gewerbeparks in der Nähe einer Autobahnanschlussstelle herangezogen werden muss und dass eine interessen- und situationsgerechte Alternativenprüfung nicht auf irgendwelche gewerblich nutzbaren Flächen abstellen darf, sondern sich auf die

Bereiche konzentrieren muss, die die konstitutiven Projektmerkmale erfüllen. Es ist allgemein anerkannt, dass in eine notwendige Alternativenprüfung nur diejenigen Lösungen einzustellen sind, die das mit dem jeweiligen Vorhaben verfolgte Ziel auch tatsächlich erreichen können.

- c) Grenzt man die Alternativenprüfung demgemäß projektbezogen ein, scheiden die Vorschläge der Gemeinden Reken und Heiden für neue GIB-Flächen im fortzuschreibenden Regionalplan schon von der Größe und Lage der Flächen als mögliche Alternativen für einen solchen Gewerbepark aus.

Von der notwendigen Größe her verbleibt dann nur noch der **GIB „Grütlohn“** in Borken. Ob dieser auch von der Verkehrslage her als geeignete Alternative in Betracht zu ziehen ist, kann dahingestellt bleiben, weil dieser GIB in absehbarer Zeit nicht realisierbar ist. Der aufgrund des Vorschlages der Stadt Borken für GIB-Darstellungen im fortzuschreibenden Regionalplan zunächst entstandene Eindruck, eine zukünftige Nutzung dieses Bereichs als Industrie- oder Gewerbegebiet sei entgegen der bisherigen Aussage nun doch realisierbar, hat sich im weiteren Genehmigungsverfahren als Missverständnis herausgestellt.

Der Bürgermeister der Stadt Borken stellte mit Schreiben vom 23. Januar 2008 klar, dass die im Rahmen der Standortalternativendiskussion zum Gewerbepark an der Autobahn getroffenen Aussagen zum GIB „Grütlohn“ weiterhin gelten würden, dass es nämlich an der Flächenverfügbarkeit fehle und Immissionsprobleme aufgrund heranrückender Wohnbebauung erwartet werden müssten. Die Stadt Borken habe die Beibehaltung von ca. 50 ha GIB-Flächen im Bereich Grütlohn lediglich vorgeschlagen, um dieses GIB-Flächenpotenzial zu sichern. Dieses Potenzial könne zu einem späteren Zeitpunkt in einen anderen Bereich des Stadtgebiets verlagert werden. Denkbar sei auch, diese Flächen zunächst „in einem Flächenbedarfskonto zu parken“.

In einem weiteren Schreiben vom 17. April 2008 stellte der Bürgermeister der Stadt Borken noch einmal klar, dass die Annahme, dass es für das interkommunale Gewerbegebiet einen Alternativstandort im Bereich Grütlohn gebe, nicht zutreffend sei. Dieser Standort sei weder kurz- noch mittelfristig verfügbar. Diese Einschätzung wurde dann näher begründet. Beigefügt war eine von den Grundstückseigentümern im Bereich Grütlohn unterschriebene Erklärung, dass man die dortigen Ackerflächen auch künftig für die Erhaltung und Weiterführung der landwirtschaftlichen Betriebe brauche und dass man daher nicht bereit sei, die Flächen in Zukunft für die Schaffung eines Gewerbebestandes zu verkaufen.

- d) Der Regionalrat hatte sich vor seinem Aufstellungsbeschluss auch intensiv mit anderen als Alternativen in Erwägung gezogenen Standortbereichen befasst und war zu dem Ergebnis gekommen, dass bei der Berücksichtigung des Kriteriums Flächenverfügbarkeit geeignete Standortalternativen nicht zur Verfügung stehen. Wegen der Einzelheiten wird insbe-

sondere auf die Seiten 3 bis 12 der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 für den Aufstellungsbeschluss des Regionalrates verwiesen. Die Ergebnisse dieser Prüfung sind plausibel und nachvollziehbar dargelegt. Da dieser Teil der Alternativenprüfung auch von der Landesplanungsbehörde bei der Versagung der Genehmigung nicht weiter problematisiert worden ist, erübrigen sich weitere Ausführungen zum Komplex „Standortalternativen“.

- e) Festzuhalten ist somit, dass es in den 3 beteiligten Kommunen zwar noch weitere Potenziale für Gewerbeflächen gibt, dass diese aber von der Lage und der Größe her als Alternativstandorte für den geplanten interkommunalen Gewerbepark nicht in Betracht kommen. Der aus rein planerischer Sicht in Betracht zu ziehende Alternativstandort „Grütlohn“ und die Standortalternative C nordwestlich der Anschlussstelle Reken im Gemeindegebiet von Heiden scheiden als realisierbare Alternativen vor allem wegen der fehlenden Flächenverfügbarkeit aus. Damit ist die Ausnahmevoraussetzung für die Inanspruchnahme von Wald, dass die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind, erfüllt.
- f) Um alle Missverständnisse und auch alle Zweifel an der Nichtrealisierbarkeit des GIB Grütlohn endgültig zu beseitigen, ist in dem Entwurf des vorliegenden Gutachtens vom 2. September 2008, der allen Beteiligten zur Stellungnahme zugesandt worden ist, eine durch Ratsbeschluss abgesicherte schriftliche Erklärung der Stadt Borken empfohlen worden, definitiv auf die weitere Darstellung des Bereiches Grütlohn als GIB im fortzuschreibenden Regionalplan „Münsterland“ zu verzichten.

Daraufhin beschloss der Hauptausschuss der Stadt am 3. September 2008 im Zuge einer Dringlichkeitsentscheidung einstimmig, „im Falle einer Genehmigung der 15. Änderung des Regionalplanes Teilabschnitt Münsterland durch die Landesplanungsbehörde auf den GIB Grütlohn im fortzuschreibenden Regionalplan „Münsterland“ gänzlich zu verzichten“.

Diesen Beschluss teilte der Bürgermeister der Stadt Borken der zuständigen Ministerin, Frau Thoben, mit Schreiben vom 5. September 2008 mit, in dem gleichzeitig gebeten wurde, nach diesem Verzicht der Stadt auf die Darstellung des Bereichs Grütlohn als GIB im fortzuschreibenden Regionalplan die hier in Rede stehende 15. Änderung des Regionalplanes zu genehmigen.

In ihrer schriftlichen Stellungnahme vom 18. September 2008 zu dem vorgelegten Gutachtenentwurf vertrat die Landesplanungsbehörde die Auffassung, dass ein derartiger Beschluss des Rates der Stadt Borken nicht ausreiche, um eine geänderte Entscheidungsgrundlage zu schaffen. Zum einen könne ein Ratsbeschluss jederzeit geändert werden, zum anderen sei der Regionalrat Ansprechpartner der Genehmigungsversagung. Folglich bedürfe es einer Regionalplanänderung zur Streichung des GIB Grütlohn.

Da eine derartige Regionalplanänderung mit einer sofortigen Herausnahme des gesamten GIB Grütlohn aus dem Regionalplan noch mehr Klarheit und Sicherheit schafft als der erwähnte Ratsbeschluss und da auf diese Weise auch der Regionalrat schon jetzt die endgültige Entscheidung über die Herausnahme auch des nach dem Flächentausch in der 15. Regionalplanänderung verbleibenden Teils des gesamten GIB Grütlohn aus dem Regionalplan trifft, schloss sich der Verfasser des Gutachtens der Auffassung der Landesplanungsbehörde an.

Um dieser Auffassung Rechnung zu tragen und dadurch eine veränderte Grundlage für eine Überprüfung der Genehmigungsversagung für die o. g. Regionalplanänderung zu schaffen, entwickelte die Bezirksplanungsbehörde Münster einen Verfahrensvorschlag für ein Regionalplanänderungsverfahren zur sofortigen Streichung des gesamten GIB Grütlohn. Diesem Verfahrensvorschlag stimmte die Landesplanungsbehörde mit einem an die Bezirksregierung Münster gerichteten Erlass vom 19. September 2008 zu.

Danach soll diese Regionalplanänderung im Wege eines vereinfachten Verfahrens gem. § 20 Abs. 6 LPIG durchgeführt werden. Für die Eröffnung des entsprechenden Erarbeitungsverfahrens genügt danach ein Beschluss des Regionalratsvorsitzenden und eines weiteren stimmberechtigten Mitglieds des Regionalrats. Dieser Beschluss bedarf der Bestätigung des Regionalrates bei seiner nächsten Sitzung.

Da die Beteiligungsfrist im vereinfachten Verfahren auf einen Monat verkürzt werden kann und es einer Umweltprüfung für die Streichung des GIB Grütlohn nicht bedarf, könnte der Regionalrat bei zügigem Verlauf des Erarbeitungsverfahrens bereits in seiner nächsten Sitzung am 15. Dezember 2008 den Aufstellungsbeschluss für die vollständige Streichung des GIB Grütlohn aus dem Regionalplan fassen.

In dem Erlass vom 19. September 2008 wird in Aussicht gestellt, dass Landesplanungsbehörde und die nach § 20 Abs. 7 Landesplanungsgesetz fachlich zuständigen Landesministerien nach dieser Regionalplanänderung zur Streichung des GIB Grütlohn in eine erneute Prüfung der 15. Regionalplanänderung eintreten würden. Unter der Voraussetzung, dass mit der Streichung des gesamten GIB Grütlohn ein wesentlicher Versagungsgrund entfalle, sei die Genehmigungsfähigkeit der 15. Änderung des Regionalplans gegeben.

Der Regionalrat beschloss daraufhin am 22. September 2008 nach kontroverser Diskussion mit 12 Ja- gegen 11 Nein-Stimmen, diesem Erlass vom 19. September 2008 Rechnung zu tragen. Die Bezirksplanungsbehörde wurde beauftragt, „entsprechend dem Erlass so schnell wie möglich das Änderungsverfahren der Regionalplanung in Borken durchzuführen“.

Der Rat der Stadt Borken erklärte sich in seiner Sitzung am 24. September 2008 anlässlich der Bestätigung des o. g. Dringlichkeitsbeschlus-

ses des Hauptausschusses vom 3. September 2008 ausdrücklich auch mit einer sofortigen Streichung des gesamten GIB Grütlohn durch eine gesonderte Regionalplanänderung einverstanden.

Folgt man der Rechtsauffassung, dass als Alternativen nur Standortbereiche in Betracht kommen, die die konstitutiven Merkmale des Planungsprojektes erfüllen, muss man somit hier zu dem Ergebnis kommen, dass nach Streichung des GIB Grütlohn aus dem Regionalplan realisierbare Alternativen nicht bestehen und dass die Inanspruchnahme des Waldgebietes daher unabweisbar ist.

Zu einer gegenteiligen Auffassung könnte man nur kommen, wenn man die Alternativenprüfung auch auf alle Flächen ausdehnen würde, die sich für irgendwelche Industrie- oder Gewerbegebiete eignen, die aber nicht die Merkmale des hier anstehenden Planungsvorhabens erfüllen. Dies hätte in der Regel zur Folge, dass derartige autobahnorientierte Gewerbeparks in NRW als landesplanerisch unzulässig angesehen werden müssen, wenn für ein solches Projekt auch eine nur geringfügige Waldfläche in Anspruch genommen werden müsste. Ob diese Konsequenz mit den wirtschaftsbezogenen LEP-Zielen vereinbar ist, darf angezweifelt werden, so dass eine projektbezogene Alternativenprüfung vorzuziehen ist, die zu dem Ergebnis kommt, dass hier eine geeignete Alternative nicht besteht.

- f) In der Änderung des Regionalplans für das Gewerbeparkprojekt an der A 31 ist auch durch entsprechende Zielfestsetzungen ein **gleichwertiger Ersatz für den Wald** rechtlich gesichert, soweit dies auf der Ebene der Regionalplanung möglich ist. Wegen der Einzelheiten wird auf das einschlägige Modellprojekt des MUNLV zum Waldausgleich verwiesen, das sich der Regionalrat bei seinem Aufstellungsbeschluss zu eigen gemacht hat.

7. Voraussetzungen für einen neuen eigenständigen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich erfüllt?

Nach dem LEP-Ziel C. II. 2.1 hat die Regionalplanung durch Darstellung ausreichender Siedlungsbereiche die Baulandversorgung für den regionalen und kommunalen Bedarf sicherzustellen.

Nach dem LEP-Ziel C. II. 2.2 sind jedoch vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für gewerbliche und industrielle Nutzung die Möglichkeiten zur Mobilisierung von Bauland auf innerstädtischen Flächen, soweit städtebau- und umweltverträglich, auszuschöpfen.

Nach LEP-Ziel C. II. 2.3 soll bei der Darstellung von weiteren GIB in den Gebietsentwicklungsplänen vorrangig bestimmten Kriterien Rechnung getragen werden, insbesondere den Möglichkeiten der Innenentwicklung und der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte.

Nach dem LEP-Ziel C. II. 2.4 kommen für die Darstellung von neuen eigenständigen GIB vorrangig Standorte infrage, die folgenden Kriterien entsprechen:

- kurzwegige Anbindung (vorhanden oder geplant) an das überörtliche Straßenverkehrsnetz und an Verkehrsträger mit hoher Transportkapazität (insbesondere Bahn, Schiff, ÖPNV),
- Integration in die Stadtentwicklungsplanung,
- möglichst in Kooperation der Gemeinden untereinander,
- Eignung für interkommunale Zusammenarbeit.

- a) Der Versagungserlass geht davon aus, dass die Ziele 2.2, 2.3 und 2.4 kumulativ zueinander stehen. Erst wenn die Möglichkeiten der Innenentwicklung und der Arrondierung oder Erweiterung vorhandener GIB ausgeschöpft seien, könnten demnach im Freiraum neue eigenständige GIB entwickelt werden.

Im vorliegenden Fall entsprechen die zum Flächentausch angebotenen GIB den Anforderungen des LEP-Ziels C. II. 2.3; diese siedlungsstrukturell integrierten Standorte für den geplanten GIB aufzugeben, widerspreche dem LEP-Ziel C. II. 2.3.

- b) Der Regionalrat geht dagegen erkennbar davon aus, dass das LEP-Ziel C. II. 2.4 alternativ zu den Zielen 2.2 und 2.3 steht und dass die Voraussetzungen des speziellen Ausnahmetatbestandes im Ziel 2.4 für neue eigenständige GIB erfüllt sind. Zudem sieht er den GIB Grütlohn nicht als realisierbare Alternative an.
- c) Die im Versagungserlass vertretene Auffassung vom Vorrang der Innenentwicklung und der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte hätte zur Folge, dass ein neuer eigenständiger, d. h. außerhalb des Siedlungsraumes liegender, GIB nur dann als zielkonform angesehen werden kann, wenn es keinerlei Gewerbe- und Industrieflächenentwicklungen mehr im vorhandenen Siedlungsraum selbst (Innenentwicklung) gibt oder wenn vorhandene Gewerbe- und Industriestandorte nicht mehr arrondiert werden können.

Ob eine derart restriktive Auslegung mit dem LEP-Ziel C. II. 2.1 vereinbar ist, durch Darstellung ausreichender Siedlungsbereiche die Baulandversorgung für den regionalen und kommunalen Bedarf sicherzustellen, muss bezweifelt werden. In der Konsequenz würde diese enge Interpretation bedeuten, dass Kommunen für einen größeren interkommunalen, verkehrsgünstig zur Autobahn gelegenen Gewerbepark mit regionaler Bedeutung nur dann eine Chance hätten, wenn sämtliche Möglichkeiten für die Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten innerörtlich oder am Siedlungsrand ausgeschlossen sind. Ähnlich wie bei der alternativen Prüfung bei einer Inanspruchnahme von Waldflächen ist auch hier kritisch zu fragen, ob eine derart hohe Hürde für den in anderen Ländern erfolgreichen Grundtyp eines größeren autobahnorientierten Gewerbeparks der Wettbewerbsposition von NRW und damit insoweit auch dem Ziel der ausreichenden Baulandversorgung für die Wirtschaft ent-

spricht und ob insofern der Vorrang der Innenentwicklung und Arrondierung nicht in diesem Punkt einer interessengerechten Interpretation des landesplanerischen Zielsystems entgegensteht.

- d) Wenn man allerdings die Möglichkeiten der Innenentwicklung und Arrondierung auf die Merkmale des anstehenden Planungsprojektes eines derartigen Gewerbeparks bezieht, kann letztlich dahingestellt bleiben, ob die Ziele 2.2, 2.3 und 2.4 in einem kumulativen Verhältnis oder das Ziel 2.4 in einem alternativen Verhältnis zu den beiden anderen Zielen steht.

Die angebotenen Tauschflächen kommen zwar rein planerisch für die Entwicklung von Industrie- und Gewerbegebieten in Betracht. Sonst wären sie ja auch nicht im GEP als GIB ausgewiesen worden wären. Als realisierbare Alternativen zu dem anstehenden Planungsvorhaben scheiden sie aber aus. Dies gilt auch – wie oben bereits aufgezeigt – für den GIB „Grütlohn“ in Borken. Wenn ein dargestellter GIB aufgrund fehlender Realisierbarkeit im Rahmen eines Flächentausches aufgegeben wird, kann darin kein Verstoß gegen das Ziel C. II. 2.3 gesehen werden, wenn er – wie hier – keine echte Alternative ist. Ansonsten würde sich ein generelles Verbot des Flächentausches für einen neuen eigenständigen GIB i. S. d. Ziels C. II. 2.4 ergeben.

Es macht keinen Sinn, die betroffene Stadt auf eine GIB-Darstellung zu verweisen, von der diese überzeugt ist, dass hier in absehbarer Zeit Industrie- oder Gewerbegebiete nicht entwickelt werden können. Für eine solche Einschätzung reicht sicherlich nicht allein eine schriftliche Erklärung der Grundstückseigentümer in diesem Bereich aus, die Fläche nicht verkaufen zu wollen. Im Falle des GIB Grütlohn ist aber aufgrund der dort vorhandenen landwirtschaftlichen Nutzungsstruktur und des entsprechenden Gebäudebestandes sowie aufgrund befürchteter Immissionskonflikte mit einem in der Nähe liegenden Wohnsiedlungsbereich nachvollziehbar, dass die Stadt Borken an diesem GEP nicht mehr festhalten will. Um hier jedoch endgültig Klarheit zu schaffen, sollte auch der nach dem Flächentausch verbleibende Teil und damit der gesamte GIB Grütlohn in einem vereinfachten Änderungsverfahren aus dem Regionalplan herausgenommen werden.

Das LEP-Ziel C. II. 2.3 kann somit auch wegen fehlender Standortalternativen im Hinblick auf Innenentwicklung und Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte der hier anstehenden Planänderung nicht entgegengehalten werden. Hinzu kommt, dass vieles dafür spricht, das Ziel C. II. 2.4 als einen speziellen Ausnahmetatbestand für die Darstellung von neuen eigenständigen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen anzusehen.

- e) Da der in der Regionalplanänderung vorgesehene GIB unmittelbar an der Autobahnabfahrt liegt, erfüllt er die Voraussetzung der kurzwegigen Anbindung an das überörtliche Straßenverkehrsnetz für die Darstellung eines neuen eigenständigen GIB gemäß Ziel C. II. 2.4. Eine ÖPNV-Anbindung ist nach Angaben des Plangebers geplant. Eine Integration in

die Stadtentwicklungsplanung der beteiligten Kommunen ist nach deren Angaben ohne Weiteres möglich. Das Planvorhaben eignet sich für eine interkommunale Zusammenarbeit; die Kooperation der 3 beteiligten Kommunen untereinander ist durch die Bildung des Zweckverbandes für die Entwicklung dieses Gewerbepark an der A 31 gesichert. Die speziellen Voraussetzungen für einen neuen eigenständigen GIB i. S. d. LEP-Ziels C. II. 2.4 sind damit erfüllt.

- f) Die enge Interpretation der o. g. Ziele im Hinblick auf die Darstellung eines neuen eigenständigen GIB in dem Sinne, dass bereits irgendwelche Gewerbeflächenreserven im oder am Siedlungsraum unabhängig von ihrer Eignung für das anstehende Planungsprojekt die Anwendung des Ausnahmetatbestandes des Ziels C. II. 2.4 für einen Gewerbepark an der Autobahn sperren, ist von der Landesplanungsbehörde im Verfahren vor dem Aufstellungsbeschluss so nicht vertreten worden. Die alternativen Prüfungen sind seinerzeit mit Wissen und wohl auch mit Billigung der Landesplanungsbehörde projektbezogen für einen verkehrsgünstig zur Autobahn gelegenen interkommunalen GIB mit mindestens 50 ha Gesamtfläche vorgenommen worden. Entsprechende Bedenken, dass bereits auch kleinere und auch von der Lage her nicht für ein solches Gewerbeparkprojekt geeignete GIB-Bereiche der Anwendung des Ziels C. II. 2.4 entgegenstehen, sind erst im Genehmigungsverfahren geltend gemacht worden.
- g) Es ist daher zu prüfen, ob sich nach dem Aufstellungsbeschluss neue tatsächliche Umstände oder Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen ergeben haben, die den Meinungswandel erklären und rechtfertigen können.

Maßgeblich für den Meinungswandel der Landesplanungsbehörde zur Genehmigungsfähigkeit der anstehenden Regionalplanänderung waren zunächst einmal die **Bedenken des MBV**. Der oben bereits zitierte einschlägige Vermerk enthält jedoch lediglich eine allgemeine planerische Einschätzung, dass dieses Vorhaben im Gegensatz zu allen Bemühungen der Landesregierung um Freiraumschutz und Wiedernutzbarmachung altindustrieller Brachflächen stehe, dass die vorgesehene Flächenausweisung unmittelbar an der Autobahn angesichts der guten Ausstattung der Kommunen mit verfügbaren Gewerbe- und Industrieflächen nicht nachvollziehbar sei und dass dem betroffenen Erholungsraum dauerhafter Schaden zugefügt würde.

Alle diese Bewertungen und Befürchtungen sind jedoch nicht neu; sie waren auch Gegenstand des Planungsprozesses und sind in der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007, die als Planbegründung fungiert, abgehandelt. Die Stellungnahme des MBV benennt auch keine einzige Rechtsvorschrift, gegen die die Planungsänderung verstoßen haben könnte. Sie ist zudem als zu allgemein und zu unsubstantiiert zu bewerten, als dass sie im Rahmen einer Rechtskontrolle des Planes berücksichtigt werden müsste.

Durch die Bedenken des MBV ist also weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht eine neue Lage entstanden.

Anders musste dies zunächst aufgrund des **Berichtes der Bezirksregierung vom 14. Januar 2008** erscheinen. Wenn insbesondere der GIB Grütlohn nun doch als realisierbar anzusehen gewesen wäre, hätte sich in der Tat eine neue Lage, vor allem im Hinblick auf die Alternativenprüfung, ergeben. Durch die beiden klarstellenden Schreiben des Bürgermeisters der Stadt Borken sind aber insoweit mögliche Missverständnisse über die Realisierbarkeit des GIB Grütlohn beseitigt worden. Letzte Zweifel an der Nichteignung dieses GIB als Alternative können nunmehr durch eine endgültige Streichung dieser GIB-Darstellung im Wege einer Regionalplanänderung mit Einverständnis der Stadt Borken beseitigt werden.

Insofern ergibt sich auch aufgrund des Berichtes der Bezirksregierung vom 14. Januar 2008 im Endeffekt auch keine neue Sach- oder Rechtslage.

In der interministeriellen Meinungsbildung zur Versagung der Genehmigung wurde auch mehrfach auf den **Kabinettsbeschluss vom 19. Juni 2007 zum Freiraumbericht** verwiesen. Die hier in Rede stehende Regionalplanänderung würde diesem Kabinettsbeschluss zuwiderlaufen. In der Stellungnahme der Landesplanungsbehörde vom 13. August 2008 zur Interpretation der landesplanerischen Zielnormen heißt es hierzu, dass das Kabinett mit dem beschlossenen Bericht zur Stärkung des Freiraumschutzes die landesplanerischen Vorgaben des LEP bestätigt habe „und sich insbesondere gegen neue Gewerbegebiete an Autobahnanschlussstellen ausgesprochen“ habe.

Auch dieser Kabinettsbeschluss ergibt keine neue Lage, die den Meinungswandel der Landesplanungsbehörde rechtfertigen könnte.

Zum einen liegt dieser Kabinettsbeschluss zeitlich noch vor dem Aufstellungsbeschluss des Regionalrates vom 17. September 2007. Wenn dem Kabinettsbeschluss eine striktere Auslegung der LEP-Ziele zur Stärkung des Freiraumschutzes bezogen auf das anstehende Projekt zu entnehmen wäre, wäre die Landesplanungsbehörde verpflichtet gewesen, dies der Bezirksplanungsbehörde und damit dem Regionalrat mitzuteilen, dass sich die bisherige Interpretation der einschlägigen landesplanerischen Ziele geändert habe.

Zum anderen ergibt sich aus dem beschlossenen Freiraumbericht keineswegs, dass derartige eigenständige GIB an Autobahnanschlussstellen zukünftig generell ausgeschlossen sein sollten. Abgesehen davon, dass eine solche Zielaussage erst noch zu ihrer Verbindlichkeit in den neuen Landesentwicklungsplan aufgenommen werden müsste, ist festzuhalten, dass der Freiraumbericht die Problematik wesentlich differenzierter behandelt. Richtig ist zwar, dass der Bericht dem Freiraumschutz einen hohen Stellenwert beimisst und z. B. ausdrücklich auch auf das schon

geltende LEP-Ziel verweist, insbesondere in Verdichtungsgebieten regional bedeutsame Grünzüge zu sichern, um dadurch u. a. das Zusammenwachsen und Ausufern der Städte, insbesondere entlang von Autobahnen, zu stoppen. Damit ist allerdings kein generelles Verbot von eigenständigen Gewerbeparks in Autobahnnähe verbunden. Hinzu kommt, dass im vorliegenden Fall der Projektstandort nicht in einem Verdichtungsgebiet liegt und dass bei dem Projekt auch kein Zusammenwachsen oder Ausufern von Städten entlang der Autobahn befürchtet werden muss.

Auf Seite 13 des beschlossenen Freiraumsberichts heißt es dann u. a.:

„Wegen Nutzungskonflikten und infrastrukturellen Anforderungen (z. B. eine 24-Stunden-Logistik) soll bei der Bereitstellung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzung eine Doppelstrategie verfolgt werden: Neben der Stärkung endogener Potenziale über flexible planungsrechtliche Festsetzungen und städtebauliche Verträge zur Wiedernutzung von Bestandsflächen müssen im Einzelfall auch neue Standorte für Gewerbe am Siedlungsrand oder unter bestimmten Voraussetzungen im weiteren Freiraum zugelassen werden. Das Verlangen nach besonders verkehrsgünstigen, isoliert im Freiraum liegenden Standorten kann aber sicherlich nicht überall befriedigt werden; es wird deshalb eine Beschränkung auf wenige neue, in ein regionales Gewerbeflächenkonzept eingebundene Standorte notwendig sein, welche dann interkommunal entwickelt und genutzt werden müssen.“

Diese differenzierende Aussage steht der Annahme entgegen, dass das Kabinett sich generell gegen neue Gewerbegebiete an Autobahnanchlussstellen ausgesprochen habe. Die Landesregierung möchte vielmehr solche autobahnorientierten, im bisherigen Freiraum liegenden Gewerbeparks auf wenige Standorte beschränken, die über ein regionales Gewerbeflächenkonzept regional eingebunden sind und interkommunal entwickelt und genutzt werden.

Das hier anstehende Planvorhaben ist im Entwurf des regionalen Gewerbeflächenkonzeptes für das Münsterland vorgesehen. Außerdem ist hier eine interkommunale Entwicklung und Nutzung des vorgesehenen Gewerbeparks gesichert, so dass beide Ausnahmeveraussetzungen erfüllt sind.

Somit kann auch der Verweis auf den Kabinettsbeschluss vom 17. Juni 2007 den Wandel in der Auslegung und Anwendung der einschlägigen landesplanerischen Ziele nicht rechtfertigen.

Schließlich wird in der interministeriellen Meinungsbildung vor der Versagung der Genehmigung auf bedenkliche **Präzedenzwirkungen der Genehmigung** hingewiesen. So sei im Regionalplan, Teilabschnitt Siegen, der ebenfalls isoliert im Freiraum im Wald an der autobahnähnlich ausgebauten B 54 a liegende geplante **GIB „Ostheldener Höhe“** von der Genehmigung ausgeklammert worden mit dem Ziel, diesen GIB zu

versagen. Der Raum Olpe/Siegen-Wittgenstein sei aufgrund seiner Topografie und der großen naturräumlichen Potenziale wesentlich schwieriger als das Münsterland. Würde der GIB Borken-Heide-Reken genehmigt, müsste auch die „Ostheldener Höhe“ genehmigt werden. In der Folge wäre mit weiteren Wünschen nach GIB an Autobahnabfahrten zu rechnen, die nicht abgewehrt werden könnten.

Dass die Genehmigung der hier anstehenden Planänderung Präzedenzwirkungen haben kann, ist kein neuer Umstand. Wegen des Gleichbehandlungsgrundsatzes hat letztlich jede Entscheidung der Landesplanungsbehörde im Rahmen der Erteilung oder auch der Versagung einer Genehmigung von Regionalplanvorhaben Präzedenzwirkungen, allerdings nur, wenn die jeweils anstehenden Planfälle auch wirklich miteinander vergleichbar sind. Dabei muss die Auslegung der landesplanerischen Zielnormen für alle Anwendungsfälle einheitlich sein. Wenn der Planungsfall des GIB „Ostheldener Höhe“ wirklich in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht mit dem hier anstehenden Planungsfall an der A 31, Anschlussstelle Reken, vergleichbar sein sollte, muss die Entscheidung selbstverständlich gleich ausfallen. Man kann nicht das eine Projekt versagen und wenig später ein vergleichbares Projekt genehmigen.

Richtig ist auch, dass sich ein gewisser Planungsdruck für eigenständige Gewerbeparks im Bereich der Autobahnanschlussstellen ergeben würde, wenn das hier anstehende Planvorhaben genehmigt würde. Eine derartige Präzedenzwirkung ist aber bereits vor dem Aufstellungsbeschluss ausdrücklich in der Vorlage Nr. 49/2007 im abschließenden Fazit der Bezirksregierung (auf Seite 26) thematisiert worden und somit auch nicht neu.

Vor diesem Hintergrund wahrscheinlicher Präzedenzwirkungen müsste die Grundlinie für die Auslegung und Anwendung der Zielnormen des LEP für derartige Gewerbe- und Industriegebietsprojekte im Bereich der Autobahnanschlussstellen noch einmal generell überdacht werden. Dabei wird man letztlich eine Güterabwägung zwischen den Wirtschafts- und Verkehrsbelangen einerseits und den Umweltbelangen andererseits vornehmen müssen. Für derartige eigenständige Gewerbeparks im Bereich von Autobahnanschlussstellen sprechen gewichtige wirtschaftliche und verkehrliche Belange. Hierbei ist auch die internationale Konkurrenzsituation zu berücksichtigen, weil solche Gewerbeparks in den benachbarten Ländern durchaus üblich und wirtschaftlich erfolgreich sind. Um zukünftig allerdings entlang von Autobahnen eine Vielzahl siedlungsstrukturell isolierter Gewerbegebiete auch an ökologisch sensiblen Standorten zu vermeiden, müssten insbesondere die Kriterien des Ziels C. II. 2.4 für neue eigenständige Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche verstärkt in den Blick genommen werden. „Wildwuchs“ entlang der Autobahn kann insbesondere durch die Einbindung ins regionale Gewerbeflächenkonzept und durch die Notwendigkeit interkommunaler Entwicklung solcher Gewerbeparkprojekte unterbunden werden, so wie es auch in dem oben bereits zitierten Freiraumbericht vorgesehen ist.

8. Entgegenstehende Ziele zum Trinkwasserschutz?

Der Standortbereich für den geplanten Gewerbepark ist im Regionalplan als „Bereich zum Schutz der Gewässer“ dargestellt. Etwa 40 % der Flächen dieses Gewerbeparkes liegen innerhalb der Wasserschutzzone III B des festgesetzten Wasserschutzgebietes „Holsterhausen/Üftermark“.

Nach Auffassung des Regionalrates gibt es keine umsetzbare Standortalternative für das anstehende Projekt. Daher sei eine gewerbliche Nutzung des Bereiches unter Einhaltung der Auflagen der Wasserschutzgebietsverordnung grundsätzlich zulässig und damit auch mit den Zielen der Raumordnung vereinbar. Die konkrete Umsetzung erfolge in der nachfolgenden Bauleitplanung. Dieses führe allerdings zu einer deutlichen Nutzungseinschränkung und damit auch zu wirtschaftlich schwierigeren Verwertungsmöglichkeiten des Standortes.

Diese Rechtsauffassung ist nicht zu beanstanden. Ein Verstoß der Planänderung gegen die einschlägigen LEP-Ziele zum Schutz des Trinkwasserdargebots ist nicht ersichtlich.

Auf die zu erwartenden Nutzungseinschränkungen für die anzusiedelnden Gewerbe- und Industriebetriebe ist deutlich in der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 hingewiesen; diese dürften jedoch kein derartiges Ausmaß erreichen, dass die konkretisierende Bauleitplanung für das Gewerbeparkprojekt als nicht umsetzbar und damit als städtebaulich nicht erforderlich eingestuft werden müsste. Inwieweit die zu erwartenden Nutzungseinschränkungen für die anzusiedelnden Betriebe die wirtschaftlichen Chancen des Gewerbeparkprojekts im Einzelnen beeinträchtigen können, ist nicht Gegenstand einer Rechtskontrolle auf der Ebene der Regionalplanung.

Festzuhalten ist also, dass raumordnerische Ziele zum Schutz des Trinkwasserdargebots der Planänderung nicht entgegengehalten werden können.

9. Fazit

Von einem offensichtlichen Verstoß der Regionalplanänderung gegen landesplanerische Ziele kann auf keinen Fall ausgegangen werden.

Wenn man der von mir oben aufgezeigten Interpretationslinie folgt, ist unter dem Aspekt der Vereinbarkeit mit dem landesplanerischen Zielsystem eine Genehmigung durchaus möglich. Voraussetzung ist allerdings, dass der GIB Grütlohn auf dem Borkener Stadtgebiet im Wege des zwischenzeitlich bereits eingeleiteten Änderungsverfahrens aus dem Regionalplan herausgenommen wird.

Für eine Genehmigung spricht auch, dass der Regionalrat aufgrund der gegebenen Auskünfte der Landesplanungsbehörde und des MUNLV vor dem Aufstellungsbeschluss nicht mit einer Versagung der Genehmigung aus den im Ablehnungserlass genannten Gründen rechnen musste. Der Regionalrat durfte davon ausgehen, dass insbesondere die qualitative Gleichwertigkeit

des Flächenaustausches durch das vom MUNLV entworfene Modellprojekt hergestellt werden kann und dass es keine realisierbare Alternative zu dem Planungsvorhaben gibt.

Der Meinungswandel der Landesplanungsbehörde und des MUNLV kann nicht mit dem Hinweis auf neue tatsächliche Umstände oder auf Veränderungen rechtlicher Rahmenbedingungen begründet werden. Insofern besteht also ein aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteter Vertrauensschutz für den Regionalrat.

Bei einer Genehmigung der hier anstehenden Planänderung müssen selbstverständlich die Präzedenzwirkungen für vergleichbare Fälle gesehen werden.

Für den Fall einer verwaltungsgerichtlichen Klage auf Erteilung der Genehmigung für die anstehende Regionalplanänderung kann allerdings nicht mit hinreichender Sicherheit prognostiziert werden, dass das angerufene Gericht die aufgezeigten engen Interpretationslinien der Landesplanungsbehörde zu den landesplanerischen Zielen verwirft und dass die aufgezeigten Vertrauensschutzaspekte zugunsten einer anderen Auslegungslinie und damit zugunsten einer Genehmigung greifen. Die Auffassung, dass die Planänderung einzelnen landesplanerischen Zielen widerspricht, ist bei Zugrundelegung der engen Interpretationslinie rechtlich vertretbar, sodass eine Bestätigung der Versagung durch das Gericht auch nicht ausgeschlossen ist, allerdings nur dann, wenn die Landesplanungsbehörde ihr Vorbringen über die Ausführungen des Versagungserlasses hinaus entsprechend ergänzt. Allein durch die Ausführungen im Versagungserlass wird sich nämlich eine Versagung der Genehmigung nicht halten lassen.

Andererseits ist die gegenteilige Auffassung zumindest ebenso rechtlich vertretbar wie die bislang ablehnende Auffassung der Landesplanungsbehörde. Eine Genehmigung der Planänderung würde also keineswegs einen offensichtlichen Verstoß gegen die einschlägigen landesplanerischen Ziele bedeuten.

Bei der Wahl der entsprechenden Interpretationslinien und der daraufhin zu treffenden endgültigen Entscheidung über die Genehmigung der anstehenden Planänderung wird sicherlich die Gewichtung der für ein solches Gewerbe- und Verkehrsprojekt streitenden wirtschaftlichen und verkehrlichen Belange im Verhältnis zu den gegen das Projekt streitenden Umweltbelangen eine entscheidende Rolle spielen.

Präzedenzwirkungen für die Zielinterpretation in vergleichbaren Fällen wird sowohl die eine wie die andere Grundentscheidung haben. Eine isolierte Einzelfallentscheidung wird nicht möglich sein.

V. Abwägungsgebot

Nach § 14 LPlG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen. Sonstige öffentliche Belange sowie private Belange sind in der Abwägung zu berücksichtigen,

soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Da die einschlägigen landesplanerischen Vorgaben im vorstehenden Abschnitt ausnahmslos als Ziele qualifiziert worden sind, erübrigen sich Ausführungen zur Abwägung raumordnerischer Grundsätze. Im Blickpunkt dieses Abschnitts stehen also sonstige öffentliche Belange sowie private Belange.

1. Allgemeines zum Abwägungsgebot

Das Abwägungsgebot ist das zentrale Gebot rechtsstaatlicher Planungen. Es bestimmt gleichermaßen den planerischen Entscheidungsvorgang (Abwägungsvorgang) wie auch die Beurteilung des Ergebnisses der Planung (Abwägungsergebnis).²

Der Abwägungsvorgang beginnt mit dem Zusammenstellen und Aufbereiten des vollständigen Abwägungsmaterials, indem die abwägungsrelevanten Belange ermittelt und bewertet werden. Dieses Verfahrenselement, das bei einer behördlichen oder gerichtlichen Plankontrolle voll überprüfbar ist, ist oben bereits bei den formellen Rechtsvoraussetzungen behandelt worden.

Nach dieser Zusammenstellung des Abwägungsmaterials müssen die jeweiligen Belange gewichtet werden. Danach setzt die Abwägung im engeren Sinne ein, in der es um das Vorziehen oder das Zurücksetzen bestimmter Belange unter Bezugnahme auf die vorher erfolgte Gewichtung geht. In dieser Ausgleichsentscheidung liegt eine elementare planerische Entscheidung, die zeigt, wie das Plangebiet geordnet oder entwickelt werden soll.

Das Gewichten und die abschließende Ausgleichsentscheidung sind die Kernelemente der planerischen Gestaltungsfreiheit des Plangebers und unterliegen deshalb, anders als die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, nicht der vollen Rechtskontrolle, sondern nur einer beschränkten aufsichtsbehördlichen oder gerichtlichen Überprüfung.³ Im vorliegenden Fall müssen also sowohl Landesplanungsbehörde wie auch im Streitfall die Verwaltungsgerichtsbarkeit den Abwägungsspielraum des Regionalrats als Plangeber respektieren und ihre Prüfung auf etwaige Abwägungsfehler konzentrieren.

Der Plangeber selbst darf aber nicht die Grenzen seiner planerischen Gestaltungsfreiheit, auch Planungsermessen genannt, überschreiten, indem er einen beteiligten Belang falsch gewichtet oder unverhältnismäßig zurücksetzt. Die Grenzen des Planungsermessens sind überschritten, „wo einer der beteiligten Belange in geradezu unvertretbarer Weise zu kurz kommt, wo er und sein Gewicht verkannt werden, wo das Verhältnis zwischen ihm und dem Planinhalt, auch Berücksichtigung planerischer Gestaltungsfreiheit und aller sonstigen Gegebenheiten nicht mehr aufgeht“.⁴

² Siehe insbes. Urteil des BVerwG vom 5. Juli 1974, Az. IV C 50.72 BVerwGE 45, 309 (312 ff); DVBl 1974, 767 (773 f)

³ Siehe dazu das Grundsatzurteil des BVerwG vom 12.12.1969, Az. IV C 105.66, BVerwGE 34, 301 (309 ff)

⁴ Urteil des BVerwG vom 5.7.1974, Az. IV C 50.72; DVBl 1974, 767 (775)

Eine fehlerhafte Abwägung⁵ liegt vor, wenn

- eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet oder nicht erkennbar ist (sog. Abwägungsausfall),
- in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (Abwägungsdefizit),
- die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt (Abwägungsfehlein-schätzung) oder
- der Ausgleich zwischen den von der Planung betroffenen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).

Es ist somit zu prüfen, ob einer dieser Abwägungsfehler hier vorliegt und daher einer Genehmigung der Planänderung entgegensteht.

2. Umweltbelange einerseits sowie Wirtschafts- und Verkehrsbelange andererseits

Wie oben bereits erwähnt, ist für die Belange des Umweltschutzes eine Umweltprüfung durchgeführt worden. Die ermittelten Umweltauswirkungen sind in dem ebenfalls schon erwähnten Umweltbericht (Stand: 30. Januar 2006) beschrieben und bewertet worden. Außerdem sind Standortalternativen untersucht und bewertet worden. Hierbei wurde im Umweltbericht der Standort nordwestlich der Anschlussstelle Reken (Standortalternative C) gegenüber dem jetzt gewählten Standort östlich dieser Anschlussstelle vorgezogen.

In der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 (Seite 22) spricht die Bezirksregierung von massiven Eingriffen in die Schutzgüter Biotop- und Artenschutz, Wald (zusammenhängender Waldkorridor im Naturpark Hohe Mark), Erholungsfunktion, Boden, Trinkwasserschutz und Klima. Auch an anderen Stellen wird offen auf erhebliche Negativauswirkungen auf Umweltschutzgüter hingewiesen. Der jetzt gewählte Standort östlich der Anschlussstelle Reken wird nunmehr nur deshalb vorgezogen, weil die Standortalternativen C (nordwestlich der Anschlussstelle Reken) und G (GIB „Grütlohn“ in Borken, südlich der B 67 n) insbesondere wegen fehlender Flächenverfügbarkeit in absehbarer Zeit nicht realisierbar sind.

In der Vorlage Nr. 49/2007 (Seite 26) wird auch sehr deutlich darauf hingewiesen, dass der gewählte Standort unter Umweltgesichtspunkten das höchste Konfliktpotenzial aufweist mit der Folge eines sehr hohen Kompensationsbedarfes. Außerdem wird auch auf die erheblichen Nutzungseinschränkungen aufgrund der teilweisen Lage im Wasserschutzgebiet III B hingewiesen, die die wirtschaftliche Verwertbarkeit nicht unerheblich beeinflusst.

⁵ Siehe Fußnote 3

Insgesamt ist festzuhalten, dass die Ausführungen im Umweltbericht und in der Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 die verschiedenen negativen Umweltauswirkungen klar benennen und als massiv bewerten und diese Umweltauswirkungen des Planvorhabens keineswegs bagatellisieren oder verharmlosen.

Auch die vorgenommene Gewichtung der Umweltbelange ist korrekt, sodass insofern nicht von einer Abwägungsfehleinschätzung auszugehen ist.

Bei der Ausgleichsentscheidung zugunsten der für das Gewerbeparkprojekt streitenden wirtschaftlichen und verkehrlichen Belange spielte auch eine Rolle, dass der massive Eingriff in einzelne Umweltschutzgüter, insbesondere in Natur und Landschaft, ausgleichbar ist und auch ausgeglichen werden soll. Zulasten des Umweltschutzes wurde zwar das Integritätsinteresse zurückgestellt, nicht aber das Kompensationsinteresse.

Das Vorziehen der für das Gewerbeprojekt streitenden wirtschaftlichen und verkehrlichen Belange gegenüber den erwähnten Umweltbelangen ist nicht als unverhältnismäßig einzustufen; eine Abwägungsdisproportionalität ist damit auch nicht gegeben. Das Vorziehen und Zurücksetzen der beteiligten Belange hält sich innerhalb des Rahmens der planerischen Gestaltungsfreiheit des Plangebers.

3. Belange benachbarter Kreise und Städte

Die Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 setzt sich auch mit den Bedenken der Kreise Recklinghausen und Wesel sowie der Städte Bottrop und Gladbeck auseinander, die negative Auswirkungen auf die gewerbliche Entwicklung in ihren Gebieten befürchten. Damit werden auch die diesbezüglichen Belange der genannten Kreise und Städte in die Abwägung einbezogen.

In der Vorlage wird darauf verwiesen, dass die 3 Kommunen zur Lösung des Konfliktes mit der Emscher-Lippe-Region das Gutachten „Potenzielle Auswirkungen der geplanten gemeinsamen gewerblichen Bauflächen von Borken, Heiden und Reken auf die Emscher-Lippe-Region“ haben erarbeiten lassen und dass die Kommunen bereit sind, den Empfehlungen des Gutachters zu folgen. Diese beziehen sich auf die Beschränkung des GIB auf ca. 57 ha, auf die Ansiedlung einiger weniger (10 bis 15) attraktiver Betriebe und auf eine landschaftsgerechte Gestaltung mit starker Durchgrünung des Gewerbegebietes.

Den Bedenken der genannten Kreise und Städte wurde in der Planänderung durch das textliche Ziel 1 Rechnung getragen, wonach die Größenordnung dieses GIB aus Gründen der Wettbewerbssituation zur Emscher-Lippe-Region und zum Schutz der ökologisch wertvollen Räume im Süden und Norden und der Freizeiteinrichtungen im Osten auf die dargestellte ca. 57 ha Flächengröße beschränkt wird. In den Erläuterungen hierzu heißt es, dass diese endgültige Beschränkung des Gewerbeparks auf ca. 57 ha Flächengröße einen regionalpolitisch nicht erwünschten Standortwettbewerb mit der

Emscher-Lippe-Region und den Kommunen des Kreises Wesel vermeiden soll.

Nicht zuletzt wegen dieser Flächenbeschränkung wird man auch nicht von einem unverhältnismäßigen Zurückstellen der Belange der genannten Kreise und Städte ausgehen können.

4. Belange der bestehenden Freizeitinfrastruktur

Die Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 befasst sich auch mit den Bedenken der Betreiber und Besitzer der beiden Freizeiteinrichtungen (Golfanlage Uhlenberg Reken und Wildpark Frankenhof), die in geringer Entfernung östlich des geplanten GIB liegen. Die Betreiber und Besitzer hätten sich äußerst besorgt gezeigt und befürchteten erhebliche wirtschaftliche Einbußen bei Entstehung des Gewerbegebietes. In diesem Zusammenhang würden steigende Geruchs- und Lärmbelastigungen Auswirkungen auf das Kleinklima und erhöhtes Verkehrsaufkommen genannt. Zu diesen Punkten stellt die Bezirksregierung fest, dass dies Belange seien, die im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung geregelt werden müssten.

Die Vermeidung oder die Bewältigung möglicher Konflikte des Gewerbeparks mit der bestehenden Freizeitinfrastruktur in die Ebene der kommunalen Bauleitplanung zu verweisen, ist rechtlich nicht zu beanstanden, da bei dem derzeitigen Planungsstand für das Gewerbeparkprojekt genaue Aussagen über mögliche Negativauswirkungen auf die bestehende Freizeitinfrastruktur und auch über Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung oder Minderung noch nicht möglich sind.

Mit der Festschreibung auf ca. 57 ha Gesamtgröße für den Gewerbepark hat der Plangeber aber bereits eine weitere Ausdehnung des Parks nach Osten zu Lasten der bestehenden Freizeiteinrichtungen ausgeschlossen. Insoweit hat er also bereits auf der Regionalplanungsebene den Belangen der Betreiber und Besitzer der beiden Freizeiteinrichtungen Rechnung getragen.

5. Fazit

Insgesamt ist festzuhalten, dass Abwägungsfehler nicht ersichtlich sind und dass daher das Abwägungsgebot einer Genehmigung der Planänderung auch nicht entgegensteht.

VI. Planbegründung

Nach § 13 Absatz 1 Satz 4 LPlG ist den Raumordnungsplänen eine Begründung beizufügen.

Die Begründung für die hier anstehende Planänderung ergibt sich insbesondere aus der schon mehrfach erwähnten ausführlichen Sitzungsvorlage Nr. 49/2007 (einschließlich ihrer Anlagen), die der Regionalrat mehrheitlich anlässlich des Aufstellungsbeschlusses am 17. September 2007 gebilligt hat und die die Bezirksre-

gierung mit ihrem Bericht vom 24. September 2007 über diesen Aufstellungsbeschluss auch zusammen mit dem Kurzprotokoll dieser Regionalratssitzung übersandt hat. Damit ist der Pflicht, der Regionalplanänderung eine Begründung beizufügen, Genüge getan.

VII. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

1. Die **formellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen** für die Regionalplanänderung sind **erfüllt**. Das Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahren ist ordnungsgemäß durchgeführt worden.
2. **Bei den materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen ist umstritten, ob die Planänderung den einschlägigen landesplanerischen Zielen entspricht oder widerspricht.** Die Versagung der Genehmigung ist von der Landesplanungsbehörde ausschließlich auf die Einschätzung gestützt worden, dass die Planänderung bestimmten landesplanerischen Zielen widerspreche.
3. **Alle anderen materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen werden unstreitig von der Planänderung erfüllt.** Dies gilt auch für die Anforderungen des Abwägungsgebotes. Da sich der Versagungserlass ausschließlich auf den angenommenen Widerspruch zu 4 landesplanerischen Zielen stützt und sich nicht mit der Abwägung der betroffenen Belange auseinandersetzt, insbesondere auch keine Abwägungsfehler geltend macht, sind in diesen Erlass insoweit auch keine Abwägungen eingeflossen, die ausschließlich dem Regionalrat vorbehalten sind.

Landesplanerische Ziele sind strikt zu beachten; bei der Auslegung und Anwendung des landesplanerischen Zielsystems gibt es keinen Abwägungsspielraum des Regionalrats als Plangeber.

4. **Ob die Planänderung genehmigt werden kann, entscheidet sich somit allein bei der Prüfung der Frage, ob das Planvorhaben mit den einschlägigen landesplanerischen Zielvorgaben in Einklang steht.**
 - a) Der Versagungserlass nimmt zunächst einen Verstoß gegen das LEP-Ziel **B.III.1.23** an, weil die **Inanspruchnahme des Freiraumes** (für den an der Autobahn geplanten Gewerbepark) wegen des ausreichenden GIB-Flächenpotenzials der Stadt Borken nicht erforderlich sei.

Da der Regionalrat mit der projektbezogenen Planänderung aber keine zusätzlichen GIB-Flächen darstellen, sondern lediglich einen Flächen austausch im Sinne des LEP-Ziels B. III. 1.24 vornehmen will, kann das Ziel B. III. 1.23 nicht zur Versagung der Plangenehmigung herangezogen werden.

Die Landesplanungsbehörde sieht aber auch die **Ausnahmevoraussetzungen des Ziels B. III. 1.24** für die Inanspruchnahme von Freiraum aufgrund eines **Flächentausches** als nicht erfüllt an. Sie zweifelt

an, ob der Bedarf in Borken angesichts der festgestellten GIB-Flächenüberhänge derzeit noch gegeben ist. Außerdem verweist sie darauf, dass der geltende Regionalplan nur mit der Maßnahme genehmigt worden sei, dass die bauleitplanerische Inanspruchnahme der seinerzeit neu dargestellten Siedlungsflächen auf 50 % zu beschränken sei.

Diese Problematisierung des Bedarfs kann nicht überzeugen. Zum einen ist bei diesem Ausnahmetatbestand des Ziels 1.24 von den Darstellungen des gültigen Regionalplans und nicht von Bedarfsermittlungen für die Fortschreibung des Regionalplans auszugehen. Zum anderen ist das seinerzeit genehmigte 50-%-Kontingent der neu dargestellten GIB-Flächen noch gar nicht ausgeschöpft, wenn man auf die GIB-Flächenkontingente der 3 Kommunen aufgrund der Interkommunalität des Projektes insgesamt abstellt.

Der Versagungserlass stützt seine Auffassung, dass die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes im Ziel 1.24 nicht erfüllt seien, allerdings vor allem mit der These, dass die qualitative Gleichwertigkeit des Flächentausches nicht gegeben sei.

Der Versagungserlass geht dabei nicht auf die Regelungen im Änderungsplan ein, die aufgrund eines vom MUNLV vorgeschlagenen Modellprojektes die qualitative Gleichwertigkeit des Flächentausches sicherstellen sollen. Nach diesem vom Regionalrat in den Änderungsplan übernommenen Modell soll der in Anspruch genommene Wald zunächst im Verhältnis 1 : 1 flächenmäßig ausgeglichen werden. Der damit noch nicht ausgeglichene Funktionsverlust des Waldes ist über die ökologische Aufwertung vorhandener Waldflächen zu erbringen. Dieser Waldausgleich ist durch eine entsprechende textliche Zielsetzung sowie einen ergänzenden raumordnerischen Vertrag zwischen dem Land und dem Vorhabenträger abgesichert.

Nach anfänglichen Bedenken hatte die Landesplanungsbehörde im September 2006 dem vom MUNLV vorgeschlagenen Grundsatz für eine solche Lösung zur Herstellung der Gleichwertigkeit des Flächentausches zugestimmt. Im Genehmigungsverfahren rückte die Landesplanungsbehörde davon jedoch wieder ab und vertritt heute die Auffassung, dass der Flächentausch in quantitativer und qualitativer Hinsicht im Erarbeitungsverfahren der Regionalplanänderung hätte erfolgen müssen. Da beim Aufstellungsbeschluss für die Regionalplanänderung der Nachweis der Gleichwertigkeit des Flächenaustausches nicht erbracht worden sei, sei die Freirauminanspruchnahme auch nicht aufgrund des Ausnahmetatbestands im Ziel 1.24 gerechtfertigt.

Diese enge Auslegung dieses Ziels ist zwar vertretbar, jedoch keineswegs zwingend, weil die qualitative Gleichwertigkeit nicht nur durch die Tauschflächen selbst, sondern auch durch einen ergänzenden funktionalen Ausgleich auf anderen Flächen herbeigeführt werden kann. Auch

dadurch wird letztlich dem Freiraum ein vollwertiger Ausgleich für die Inanspruchnahme des Projektstandortes gesichert.

Hinzu kommt, dass die Landesplanungsbehörde sich nach der ursprünglichen Zustimmung zu der Kombination von quantitativem Flächenausgleich und qualitativem Funktionsausgleich nach dem vom MUNLV entwickelten Modellprojekt im späteren Genehmigungsverfahren nur dann distanzieren kann, wenn sich zwischenzeitlich rechtliche Rahmenbedingungen geändert haben oder sich neue tatsächliche Umstände ergeben haben, die eine Abkehr von der im Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahren eingenommenen Haltung rechtfertigen können. Eine derartige Änderung der Sach- oder Rechtslage ist jedoch nicht ersichtlich.

Daraus ergibt sich, dass die Landesplanungsbehörde in einem gerichtlichen Rechtsstreit die Versagung der Genehmigung wohl kaum mit dem Hinweis erfolgreich begründen kann, dass die qualitative Gleichwertigkeit des Flächentausches nicht gegeben sei und dass die Freirauminanspruchnahme somit auch nicht auf das LEP-Ziel B. III. 1.24 gestützt werden könne.

- b) Nach Auffassung der Landesplanungsbehörde verstößt die Regionalplanänderung des Weiteren gegen das **LEP-Ziel B. III. 3.21**, wonach **Waldgebiete nur für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind.**

Als mögliche **Alternativen** kämen der Standort „Grütlohn“ in Borken, die nördliche Erweiterung des GIB-„Bahnhof“ Reken zwischen den Ortsteilen „Bahnhof Reken“ und „Groß-Reken“ sowie die östliche Erweiterung des GIB in Heiden in Betracht. Folglich stehe der Inanspruchnahme von Wald das Ziel B. III. 3.21 entgegen.

Nach Auffassung der Landesplanungsbehörde muss es sich bei den alternativen Standorten nur um Bereiche handeln, die sich unabhängig von dem anstehenden Planprojekt eines derartigen autobahnorientierten Gewerbeparks für die Aufnahme irgendwelcher Industrie- oder Gewerbegebiete eignen. Bei einer derartigen Interpretation muss ein solches interkommunales Gewerbeparkprojekt in verkehrsgünstiger Lage zu einer Autobahnabfahrt immer schon dann scheitern, wenn auch nur in geringem Umfang Wald in Anspruch zu nehmen wäre und im übrigen Gemeindegebiet sich noch andere Flächen für normale Gewerbe- oder Industriegebiete eignen.

Ob eine derart hohe Hürde für die speziell autobahnorientierten Gewerbeparks mit dem Ziel vereinbar ist, die Baulandversorgung für eine wettbewerbsfähige Wirtschaft in NRW sicherzustellen, ist kritisch zu hinterfragen.

Wenn man das gesamte landesplanerische Zielsystem in den Blick nimmt, dürfte vieles dafür sprechen, dass mit den „angestrebten Nutzungen“ das jeweils anstehende Planvorhaben, im vorliegenden Fall also der Grundtyp eines größeren Gewerbeparks in der Nähe einer Autobahnanschlussstelle, herangezogen werden muss und dass eine interessen- und situationsgerechte Alternativenprüfung nicht auf irgendwelche gewerblich nutzbaren Flächen abstellen darf, sondern sich auf Bereiche konzentrieren muss, die die konstitutiven Projektmerkmale erfüllen. Bei einer solchen projektbezogenen Alternativenprüfung scheiden die Vorschläge der Gemeinde Reken und Heiden für neue GIB im vorzuschreibenden Regionalplan schon von der Größe und der Lage der Flächen her als mögliche Alternativen für einen solchen Gewerbepark aus.

Von der notwendigen Größe her verbleibt dann von den im Versagungserlass in Erwägung gezogenen Standortbereichen nur noch der GIB-Grütlohn in Borken. Ob dieser auch von der Verkehrslage her als geeignete Alternative in Betracht zu ziehen ist, kann dahingestellt bleiben, weil dieser GIB nach einer nachvollziehbaren Einschätzung der Stadt Borken in absehbarer Zeit nicht realisierbar ist. Um alle Missverständnisse und Zweifel zu diesem Punkt endgültig zu beseitigen, sollte auch der nach den Flächentausch verbleibende Teil des GIB Grütlohn mit Einverständnis der Stadt Borken durch ein vereinfachtes Planänderungsverfahren aus dem Regionalplan „Münsterland“ herausgenommen werden.

Folgt man der Rechtsauffassung, dass als Alternativen nur Standortbereiche in Betracht kommen, die die konstitutiven Merkmale des Planungsprojektes erfüllen, muss man dann zu dem Ergebnis kommen, dass realisierbare Alternativen nicht bestehen, dass die Inanspruchnahme des Waldgebietes daher unabweisbar ist und dass damit kein Verstoß gegen das LEP-Ziel W. III. 3.21 gegeben ist.

- c) Der Versagungserlass sieht schließlich einen Verstoß gegen das **LEP-Ziel C. II. 2.3**. Danach soll bei der Darstellung weiterer GIB u. a. den Maßnahmen der Innenentwicklung Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich eingeräumt und auch vorrangig die Möglichkeit der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte genutzt werden.

Nach Auffassung der Landesplanungsbehörde können neue eigenständige GIB im Sinne des **LEP-Ziels C. II. 2.4** im Freiraum erst entwickelt werden, wenn die Möglichkeiten der Innenentwicklung und der Arrondierung vorhandener GIB ausgeschöpft sind. Die Regionalplanänderung sehe vor, siedlungsstrukturell integrierte Standorte für den geplanten GIB aufzugeben. Dies stehe dem Ziel C. II. 2.3 entgegen.

Die Landesplanungsbehörde geht also davon aus, dass die Ziele 2.2 und 2.3 und 2.4 kumulativ zueinander stehen. Die Auffassung vom Vorrang der Innenentwicklung und der Arrondierung vorhandener Ge-

werbe- und Industriestandorte hätte zur Folge, dass ein neuer eigenständiger, d. h. außerhalb des Siedlungsraumes liegender GIB nur dann als zielkonform angesehen werden kann, wenn es keinerlei Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung mehr im vorhandenen Siedlungsraum selbst (Innenentwicklung) gibt oder wenn vorhandene Gewerbe- oder Industriestandorte nicht mehr arrondiert werden können. Ob eine derart restriktive Auslegung mit dem LEP-Ziel C. II. 2.1 vereinbar ist, durch Darstellung ausreichender Siedlungsbereiche die Bau- und Landversorgung durch den regionalen und kommunalen Bedarf sicherzustellen, muss bezweifelt werden. Die Chancen für einen größeren interkommunalen verkehrsgünstig zur Autobahn gelegenen größeren Gewerbepark mit regionaler Bedeutung könnte nur dann genutzt werden, wenn sämtliche Möglichkeiten für die Entwicklung von Gewerbe- und Industriegebieten innerörtlich oder am Siedlungsrand ausgeschlossen sind.

Der **Regionalrat** geht dagegen davon aus, dass das **LEP-Ziel C. II. 2.4** alternativ zu den Zielen C. II. 2.2 und 2.3 steht und dass die Voraussetzungen des **speziellen Ausnahmetatbestandes** im Ziel 2.4 für neue eigenständige GIB erfüllt sind.

Wenn man die Möglichkeiten der Innenentwicklung und der Arrondierung auf das hier anstehende Planungsprojekt eines größeren Gewerbeparks mit verkehrsgünstiger Lage zur Autobahn bezieht, kann letztlich dahingestellt bleiben, ob die Ziele 2.2, 2.3 und 2.4 in einem kumulativen Verhältnis zueinander oder das Ziel 2.4 in einem alternativen Verhältnis zu den beiden anderen Zielen steht.

Die zum Tausch angebotenen GIB-Flächen scheiden nämlich als realisierbare Alternative zu dem anstehenden Planungsvorhaben aus. Dies gilt auch - wie bereits dargelegt - für den GIB-Grütlohn in Borken.

Da der in der Regionalplanänderung vorgesehene GIB unmittelbar an der Autobahnabfahrt Reken liegt, erfüllt er die Voraussetzung der kurzwegigen Anbindung an das überörtliche Straßenverkehrsnetz für die Darstellung eines neuen eigenständigen GIB gemäß Ziel C. II. 2.4. Eine ÖPNV-Anbindung ist nach Angaben des Plangebers geplant. Eine Integration in die Stadtentwicklungsplanung der beteiligten Kommunen ist nach deren Angaben ohne Weiteres möglich. Das Planvorhaben eignet sich für eine interkommunale Zusammenarbeit; die Kooperation der 3 beteiligten Kommunen untereinander ist durch die Bildung des Zweckverbandes für die Entwicklung dieses Gewerbeparks an der Autobahn gesichert. Damit sind die speziellen Voraussetzungen für einen neuen eigenständigen GIB im Sinne des LEP-Ziels C. II. 2.4 erfüllt.

- d) Für die Frage, ob die Planänderung dem landesplanerischen Zielsystem entspricht oder widerspricht, lässt sich zusammenfassend festhalten, dass von einem offensichtlichen Verstoß gegen landesplanerische Ziele auf keinen Fall ausgegangen werden kann.

Aus dem landesplanerischen Zielsystem lässt sich kein generelles Verbot solcher Gewerbeparkprojekte an Autobahnanschlussstellen herleiten. Eine Zielwidrigkeit kann sich demnach nur aus der konkreten Situation des Planvorhabens im Hinblick auf einzelne landesplanerische Ziele ergeben.

Im vorliegenden Fall zeigt sich, dass die landesplanerischen Ziele mit etlichen unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten, die unterschiedlich ausgelegt werden können. Die Landesplanungsbehörde hat bei der Genehmigungsversagung im Einvernehmen mit den zu beteiligten Fachministerien eine Auslegungslinie gewählt, die primär vom Schutz des Freiraums allgemein und einzelner seiner Funktionen ausgeht. Die Ausnahmevoraussetzungen für eine Freirauminanspruchnahme werden deshalb sehr eng interpretiert.

Dies gilt zunächst für die Interpretation der Anforderungen an einen gleichwertigen Flächentausch gemäß LEP-Ziel B. III. 1.24. Hier wird eine sofortige Gleichwertigkeit der zu tauschenden Flächen gefordert; ein späterer ergänzender Funktionsausgleich zur Herstellung der Gleichwertigkeit des Flächentausches wird (trotz vorheriger Zustimmung) abgelehnt.

Hinsichtlich der Waldinanspruchnahme wird gefordert, dass außerhalb des Waldes keine Bereiche zu finden sind, die sich für Industrie- oder Gewerbegebiete eignen. Eine speziell auf das anstehende Planungsprojekt bezogene Alternativenprüfung wird abgelehnt.

In siedlungsstruktureller Hinsicht wird auch für neue eigenständige GIB im Sinne des Ausnahmetatbestandes im LEP-Ziel C. II. 2.4 der Vorrang der Innenentwicklung sowie der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte eingefordert. Bei der Prüfung dieser siedlungsstrukturell integrierten Möglichkeiten wird wiederum nicht auf die projektspezifischen Anforderungen, sondern auf die Eignung für die Aufnahme von Gewerbe- und Industriegebieten schlechthin abgestellt.

Insgesamt wird dadurch die Hürde für neue eigenständige GIB im Bereich von Autobahnanschlussstellen so hoch aufgelegt, dass es in der Praxis wohl kaum oder nur äußerst selten solche neuen eigenständigen GIB in der Nähe von Autobahnanschlussstellen geben wird.

- e) Ob dies mit dem LEP-Ziel C. II. 2.1, wonach die Regionalplanung die Baulandversorgung für den regionalen und kommunalen Bedarf sicherzustellen hat, vereinbar ist, kann angezweifelt werden. Wenn man für die Frage nach den Zulässigkeitsvoraussetzungen für solche autobahnorientierten Gewerbe Parks auch die hierfür streitenden Wirtschafts- und Verkehrsbelange, die ebenfalls durch landesplanerische Ziele geschützt sind, in die Interpretation des landesplanerischen Zielsystems einbezieht und nicht nur fast ausschließlich die Umweltbelange, wird man zu einer Interpretationslinie kommen, bei der das hier anstehende Planprojekt durchaus zielkonform und daher unter diesem Aspekt auch

genehmigungsfähig ist. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Gewährleistung der qualitativen Gleichwertigkeit des vorgesehenen GIB-Flächentausches auf der Basis des vom MUNLV entworfenen Modellprojektes sowie für die Alternativenprüfung im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme des Waldes und der Suche nach Alternativmöglichkeiten der Innenentwicklung oder der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte, wenn man das Ziel C. II. 2.4 nicht bereits als eigenständigen Ausnahmetatbestand auffasst.

5. Eine politische Leitentscheidung der Landesregierung, ob bei der Interpretation des landesplanerischen Zielsystems im Hinblick auf derartige autobahnaffine Gewerbeparkprojekte primär nur die Umweltbelange (insbesondere Schutz des Freiraums allgemein und einzelner seiner Funktionen) zu berücksichtigen oder ob nicht vielmehr auch die für solche Projekte streitenden Wirtschafts- und Verkehrsbelange einzubeziehen sind, dürfte nicht erforderlich sein. Die Landesregierung hat nämlich in ihrem Beschluss vom 19. Juni 2007 zum Freiraumbericht eine entsprechend differenzierte Haltung zu autobahnorientierten Gewerbebeständen im Freiraum eingenommen. Sie schließt solche Standorte einerseits nicht schlechterdings aus, möchte sie aber andererseits auf wenige Projekte beschränken, die in ein regionales Gewerbeflächenkonzept eingebunden und dann interkommunal entwickelt und genutzt werden müssen. Diese beiden Voraussetzungen sind bei dem hier anstehenden Planvorhaben erfüllt.
6. Wählt man bei der Zielinterpretation demgemäß die 2. Alternative, wird man im vorliegenden Fall zu dem Ergebnis kommen, dass die Planänderung durchaus mit den einschlägigen Zielen der Landesplanung im Einklang steht und dass dieses Planvorhaben genehmigt werden kann, weil auch alle anderen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind.

Vor einer solchen Genehmigung müsste allerdings auch der nach dem Flächentausch verbleibende Teil des GIB Grütlohn im Stadtgebiet von Borken im Wege einer vereinfachten Planänderung aus dem Regionalplan „Münsterland“ gestrichen werden.

7. Bei einer Genehmigung der hier anstehenden Regionalplanänderung aufgrund der beschriebenen Zielinterpretation werden sicherlich vermehrt Anträge auf Darstellung von weiteren Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen für derartige autobahnorientierte Gewerbe Parks gestellt werden, denen unter dem Gesichtspunkt des Gleichheitsgrundsatzes allerdings nur dann zu entsprechen ist, wenn die jeweiligen Projekte mit dem hier anstehenden Projekt auch in vollem Umfang vergleichbar sind. „Wildwuchs“ aus raumordnerischer und städtebaulicher

Hinsicht durch eine Vielzahl eigenständiger Gewerbe- oder Industriegebiete entlang der Autobahn wird man insbesondere durch eine Einbindung solcher Projekte in ein regionales Gewerbeflächenkonzept und durch das Erfordernis einer interkommunalen Entwicklung und Nutzung verhindern können und müssen (so wie dies auch auf Seite 13 des oben erwähnten, von der Landesregierung beschlossenen Freiraumbereiches vorgesehen ist).

- 8. Abschließend ist festzuhalten, dass es unter diesen aufgezeigten Voraussetzungen der Landesplanungsbehörde möglich ist, die 15. Änderung des Regionalplanes Teilabschnitt Münsterland zu genehmigen.**

Wettringen, den 29. September 2008

Dr. Heinz Janning