

## Leitsätze

1. Ausweisungen eines Gebietsentwicklungsplans können als Landesrecht im Sinne von Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde angreifbar sein.
2. Die Ermächtigung zum Erlaß von Gebietsentwicklungsplänen in § 14 Abs. 1 LP1G verstößt nicht gegen die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 78 LV.
3. Beschränkungen, die das Landesplanungsgesetz und das Landesentwicklungsprogramm der kommunalen Planungshoheit im Interesse des Freiraumschutzes auferlegen, können durch Art. 29 a LV gerechtfertigt sein.
4. Gebiets- und funktionsscharfe Ausweisungen in einem Gebietsentwicklungsplan sind jedenfalls dann mit dem Grundsatz der Überörtlichkeit des Landesplanung vereinbar, wenn sie Ausdruck der Situationsgebundenheit der Planung sind.

---

Art. 29 a, 75 Nr. 4, 78 LV,  
§§ 14, 15 LP1G, §§ 16, 17, 22 a.F./20 n.F., 27, 32 LEPro,  
§ 50 VerfGHG  
VerfGH NW, Urteil vom 15. Dezember 1989, VerfGH 5/88



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am 15. Dezember 1989  
Bücher

VerfGH 5/88

Verwaltungsgerichtsangestellte als  
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren.

wegen der Behauptung der Stadt *...*, vertreten  
durch den Oberstadtdirektor,

- Verfahrensbevollmächtigte:

der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf,  
aufgestellt durch den Bezirksplanungsrat beim Regierungspräsi-  
denten Düsseldorf am 14. Juni 1984/28. Januar 1986, genehmigt  
durch den Erlaß des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Land-  
wirtschaft vom 8. Juli 1986, verletze die Vorschriften der Landes-  
verfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 31. Oktober 1989

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs

Professor Dr. D i e t l e i n ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. W i e s e n ,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. P a l m ,

Professor Dr. B r o x ,

Professor Dr. Dr. h.c. S t e r n ,

Richterin am Bundessozialgericht J a e g e r ,

Professor Dr. S c h l i n k ,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird  
zurückgewiesen.

### G r ü n d e

#### A.

Die Beschwerdeführerin - eine kreisfreie Stadt im Ruhrgebiet - wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die Ausweisung einer in einem regionalen Grünzug gelegenen Teilfläche ihres Stadtgebiets als Agrarbereich, Erholungsbereich und Bereich für den Schutz der Landschaft durch den Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf (GEP-D) vom 14. Juni 1984/28. Januar 1986. Sie ist der Auffassung, eine etwa 20 ha große Fläche im Bereich der ... hätte mit Rücksicht auf ihre kommunale Planungshoheit von der im übrigen für den Bereich des regionalen Grünzuges zutreffend vorgenommenen Ausweisung ausgenommen werden müssen, um ihr die Ansiedlung eines Gewerbe- und Industrieparks zu ermöglichen.

#### I.

Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Ausweisung im Bereich der in ihrem nordöstlichen Stadtgebiet gelegenen :  
betrifft eine im wesentlichen landwirtschaftlich genutzte

Fläche am südwestlichen, durch die Autobahn A begrenzten Rand eines regionalen Grünzuges zwischen den Städten und . Dieser war einschließlich des Gebiets der bereits im GEP des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk aus dem Jahr 1966 als land- und forstwirtschaftlicher Bereich und Erholungsgebiet dargestellt.

Mit Beschluß vom 21. September 1981 beauftragte der Hauptausschuß der Beschwerdeführerin die Verwaltung, die Voraussetzungen für die Schaffung weiterer Gewerbeflächen - insbesondere ca. 25 ha in - herbeizuführen. Gegen diese Planungsabsichten wandte sich die Stadt mit der durch zwei Gutachten untermauerten Begründung, die von der Beschwerdeführerin erstrebte Ausweisung führe zu einem schweren Eingriff in den die Städte umgebenden Grüngürtel und belaste dessen Funktion als ökologischer Ausgleichsraum, als Regenerationsraum für Wasser und Luft und als Naherholungsraum. Daraufhin fand Ende 1981 eine Ortsbesichtigung statt, an der Vertreter der Beschwerdeführerin, des Bezirksplanungsrates und der Bezirksplanungsbehörde teilnahmen. Hierbei wurde von der Bezirksplanungsbehörde auf überwiegende regionalplanerische Gründe für die Erhaltung des regionalen Grünzuges hingewiesen und zwischen den Beteiligten ein Kompromißangebot erörtert, als Ersatz für die von der Beschwerdeführerin für beehrte Ausweisung im Bereich anstelle des dort vorgesehenen Wohnsiedlungsbereichs eine Gewerbefläche auszuweisen.

Am 13. Mai 1982 beschloß der Bezirksplanungsrat die Erarbeitung des GEP-D und beauftragte die Bezirksplanungsbehörde, das Beteiligungsverfahren einzuleiten. Der den Beteiligten zur Stellungnahme übersandte Planentwurf wies das Gebiet der als Agrarbereich, Erholungsbereich und Bereich für den Schutz der Landschaft aus.

In ihrer Stellungnahme legte die Beschwerdeführerin dar, die im Planentwurf neu dargestellten, insgesamt etwa 10 ha umfassenden Gewerbeflächen an der und der reichten nicht aus, um den erheblichen Mangel an Gewerbeflächen zu beheben. Zur Deckung des Bedarfs sei daher die Ausweisung einer Gewerbefläche im Bereich , notwendig.

Da die Bezirksplanungsbehörde an ihrer Planung festhielt, fand im Herbst 1983 ein Erörterungstermin statt, in dem die Beschwerdeführerin ihr Anliegen weiterverfolgte und anbot, im Austausch zu der Ausweisung im Planentwurf für [ ] auf eine Ausweisung des Wohnsiedlungsbereichs im südlichen Stadtgebiet [ ] zu verzichten und diesen Bereich von einer Bebauung freizuhalten. Unterstützt wurde sie dabei von der Industrie- und Handelskammer [ ], während der Kommunalverband Ruhrgebiet, die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung, die Landwirtschaftskammer [ ] und die Stadt [ ] einer Änderung des Planentwurfs aus Gründen des Schutzes des regionalen Grünzuges widersprachen.

Anfang 1984 bereiste der Bezirksplanungsausschuß das Gebiet. Dabei lag ihm eine Informationsschrift der Beschwerdeführerin vor, in der sie die Gründe für eine Gewerbe- und Industrieansiedlung in Winkhausen (u.a. starke Immissionsbelastung, Abschirmung des Erholungsbereichs [ ], geringer Wert für die Landwirtschaft, günstige Lage im Verkehrsnetz) und die gegen eine solche Ansiedlung in [ ] sprechenden Argumente (geringere Immissionsbelastung, hoher Wert für Landwirtschaft und Erholung, Lage in einem wesentlich wertvolleren regionalen Grünzug) darstellte. Die Beschwerdeführerin wies ferner auf ihr Angebot hin, als Austauschfläche den Siedlungsbereich am [ ] freizuhalten.

In einer Vorlage für die Beratung des Planungsausschusses legte die Beschwerdeführerin nochmals die Gründe für die von ihr erstrebte Ausweisung dar. Der Planungsausschuß beschloß am 8. März 1984, dem Wunsch der Beschwerdeführerin zu folgen und bei gleichzeitiger Streichung des Wohnsiedlungsbereichs [ ] ein etwa 20 ha großes Gebiet in [ ] als Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereich auszuweisen.

In einer Besprechung beim Minister für Landes- und Stadtentwicklung und in einer Vorlage für den Bezirksplanungsrat legte die Bezirksplanungsbehörde demgegenüber erneut die für und gegen eine Ausweisung eines Gewerbegebietes in [ ] vorgebrachten

Gründe dar. Sie sprach sich gegen die von der Beschwerdeführerin erstrebte Ausweisung aus, weil die Erhaltung der ohnehin knappen regionalen Freiflächen im Grenzbereich der Städte , und Vorrang genieße und die Zurücknahme der im südlichen Stadtgebiet ausgewiesenen Wohnsiedlungsbereiche und zugunsten von Freiflächen den Eingriff in den noch bestehenden Rest des regionalen Grünzuges im Norden der Stadt nicht ausgleichen könne.

Der Bezirksplanungsrat beschloß am 14. Juni 1984 die Aufstellung des GEP-D, klammerte dabei jedoch die Entscheidung über die Nutzung in aus und bat den Regierungspräsidenten um Vorschläge zur Durchführung einer Raumverträglichkeitsprüfung für eine Industriensiedlung in .

Der Beschluß wurde dem Minister für Landes- und Stadtentwicklung zur Genehmigung vorgelegt. Dieser teilte dem Bezirksplanungsrat mit, daß er eine Raumverträglichkeitsprüfung nicht für erforderlich halte, weil die Bezirksplanungsbehörde die notwendigen planerischen Arbeiten im Rahmen des Planverfahrens durchgeführt habe und im übrigen eine Raumverträglichkeitsprüfung nur bei hier nicht vorgesehenen besonders raumbelastenden Großprojekten in Betracht komme.

Nachdem die Bezirksplanungsbehörde die Sache erneut mit der Beschwerdeführerin besprochen und eine Ortsbesichtigung durchgeführt hatte, legte sie im Spätsommer 1985 gegenüber dem Bezirksplanungsausschuß nochmals nach Auswertung mehrerer Gutachten die Gründe dar, die gegen eine Ausweisung des Gebietes in als Gewerbe- und Industriebereich anzuführen seien. Zusammenfassend heißt es: "Im Bereich hat die Erhaltung und Entwicklung des regionalen Grünzuges für die Naherholung, den klimaökologischen Ausgleich, den landschaftsökologischen Ausgleich, die Landwirtschaft und die Gliederung der Siedlungsstruktur Vorrang vor einer weiteren Siedlungsentwicklung. Aufgrund ihrer vielfältigen Funktionen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen sind die Freiflächen unverzichtbar (§ 2 i.V.m. § 24 Abs. 2 Landesentwicklungsprogramm)."



Die Ausweisungen des GEP-D für den Bereich der ... seien auch materiell in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig und verletzen ihr verfassungsrechtlich geschütztes Recht auf kommunale Selbstverwaltung.

Mit seinen gebiets- und funktionsscharfen Ausweisungen überschreite der Plan den vorgegebenen Rahmen überörtlicher Planung und greife dadurch ortsplanend in ihre Planungshoheit und damit in den Kernbereich ihres Selbstverwaltungsrechts ein. Die Voraussetzungen, unter denen gebietsscharfe Ausweisungen ausnahmsweise zulässig seien, lägen nicht vor; in dem umstrittenen Bereich werde jede planerische Gestaltung im Sinne der von der Beschwerdeführerin gewünschten Industrieansiedlung ausgeschlossen. Da außerhalb der ... keine anderen Flächen für eine gewerbliche Nutzung zur Verfügung stünden, würde ihr diesbezüglicher ortsplanerischer Handlungsspielraum vollends beschnitten. Die funktionsscharfe Ausweisung durch die Aufstellung eines Positivkatalogs der Nutzungsformen sei sachlich nicht gerechtfertigt; der Plangeber verfolge lediglich den Zweck der Verhinderung weiteren Landschaftsverbrauchs.

Ferner werde ihr Selbstverwaltungsrecht dadurch verletzt, daß der Eingriff auf mehreren Abwägungsdefiziten beruhe und damit gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot verstoße:

Insbesondere habe sich der Plangeber mit den angebotenen Austauschflächen am ... und am ... nicht wirklich auseinandergesetzt, wie sich aus dem bloßen Hinweis der Planungsbehörde auf die unterschiedliche örtliche Lage der Gebiete ergebe. Bei der gebotenen Abwägung habe berücksichtigt werden müssen, daß das Gebiet am ... ebenso wie die ... in einem regionalen Grünzug liege und daß ein Austausch mit der Fläche am ... den Grünzug schon deshalb nicht nachhaltig berühre, weil die in ... beabsichtigte Gewerbeansiedlung nur einen geringen Teil des Grünzuges in Anspruch nehme.

Die Gewichtung ihres Gewerbeflächenbedarfs sei eindeutig fehlerhaft. Ihrem Interesse an gewerblicher Ansiedlung komme bei der Abwägung ein objektiv hohes Gewicht zu. Ohne die erstrebte Ausweisung in , sei ihr Bedarf an gewerblichen Flächen nicht zu decken; damit sei absehbar, daß ihre Grundstruktur als industrielles und gewerblich orientiertes Gemeinwesen in eine primär durch Wohnsiedlungsbereiche geprägte Stadtstruktur umschlage. Dem stehe ein gleichermaßen hochrangiges Interesse an der Freihaltung der , nicht entgegen. Nach ihrer Auffassung, die durch Gutachten gestützt werde, komme der , vor allem wegen der starken Immissionsbelastung keine besondere ökologische Qualität zu. Aufgrund der zwischen ihr und dem Plangeber streitigen Beurteilung der , als Freiraum sei ein öffentliches Interesse an einem Schutz dieses Gebiets vor gewerblichen Ansiedlungen objektiv nicht belegt.

Die sich überlagernden Festsetzungen in Agrar-, Landschafts-, und Erholungsbereiche verstießen zudem gegen das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung, weil sie auf divergierende räumliche Inanspruchnahmen ausgerichtet seien und damit Nutzungskonflikte schafften statt sie zu lösen.

Die Festsetzungen für die , verstießen schließlich gegen den planerischen Grundsatz größtmöglicher Lastengleichheit. Da die weitere gewerbliche Stadtentwicklung von der Nutzung der , abhängige und sich nur dort vollziehen könne, werde die Beschwerdeführerin gegenüber anderen Gemeinden des Planungsraumes ohne sachliche Rechtfertigung und damit willkürlich benachteiligt.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert. Die Landesregierung tritt den Darlegungen der Beschwerdeführerin entgegen; sie hält die angegriffenen Festsetzungen für verfassungsgemäß.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Schriftsätze mit Anlagen sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung. Der Begriff "Landesrecht" umfaßt nicht allein Gesetze im formellen Sinn. Das hat der Verfassungsgerichtshof unter Hinweis auf die nach dem Schutzzweck der Kommunalverfassungsbeschwerde gebotene weite Auslegung bereits für Rechtsverordnungen - auch solche ordnungsbehördlicher Art - und für Gewohnheitsrecht ausgesprochen (OVGE 33, 318, 319; DÖV 1983, 28, 29; NWVB1 1988, 11 ff). Gleiches gilt, um dem Schutzzweck zu genügen, auch für andere vom Land selbst oder den dazu ermächtigten Stellen erlassene untergesetzliche Rechtsnormen, die Außenwirkungen gegenüber Gemeinden als Selbstverwaltungsträgerinnen entfalten, (vgl. BVerfGE 76, 107, 114).

Bei den angegriffenen Ausweisungen im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf (GEP-D) handelt es sich in diesem Sinne um untergesetzliche Rechtsnormen. Neben der Außenwirkung, die ihnen aufgrund ihrer verbindlichen Beschränkung der kommunalen Planungshoheit zukommt, weisen sie auch insoweit normative Elemente auf, als sie für alle durch die Lage des regionalen Grünzuges betroffenen Gemeinden sowie für alle anderen öffentlichen Planungsträger im Bezug auf eine unbestimmte Vielzahl künftiger Planungsentscheidungen verbindlich sind (§ 5 Abs. 4 Satz 1 ROG; § 1 Abs. 4 BauGB/BBauG i.V.m. §§ 11, 14 Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachungen vom 28. November 1979/5. Oktober 1989, GV NW 1979, 878/1989, 476, - LP1G -). Als Normergänzungen zum ROG und LP1G sind sie hinreichend abstrakt. Sie sind in ihrer inhaltlichen Wirkung mit sonstigen baurechtlichen und raumbezogenen Regelungen, insbesondere Bauleitplänen

vergleichbar. Bei letztgenannten hat der Gesetzgeber diese Wirkung ausdrücklich durch ihre Qualifizierung als Rechtsnorm in § 10 BauGB/BBauG anerkannt (vgl. BVerfGE 76, 107, 114).

Die Nachprüfbarkeit von Regionalplänen im kommunalen Verfassungsbeschwerdeverfahren entspricht in besonderer Weise dem mit der kommunalen Verfassungsbeschwerde verfolgten Zweck, nach Möglichkeit einen lückenlosen Rechtsschutz für die Gemeinden bereitzustellen, zumal solche Pläne in Nordrhein-Westfalen wegen Fehlens einer landesgesetzlichen Regelung im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht einer gerichtlichen Prüfung im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO unterzogen werden können.

Die Fristbestimmung des § 50 Abs. 2 VerfGHG steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Sie gilt nur für förmliche Gesetze.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Die beanstandeten Ausweisungen schränken zwar die planerischen Möglichkeiten der Beschwerdeführerin ein, verletzen aber nicht ihr Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht umfaßt grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. BVerfGE 56, 298, 312; VerfGH NW OVG 26, 270 f; 33, 318 f). Diese Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. In den Bereich der Selbstverwaltung kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden. Derartigen Eingriffen in die Selbstverwaltung

sind allerdings Grenzen gesetzt: Sie dürfen den Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten und haben außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltung das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten (BVerfGE 79, 127, 143).

Gesetze im Sinne des Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) sind nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen (VerfGH NW OVGE 33, 318; NWVB1 1988, 11). Erfolgt der Eingriff in die Selbstverwaltung durch eine untergesetzliche Norm, so muß auch die ermächtigende gesetzliche Norm selbst mit Art. 78 LV vereinbar sein. Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit der untergesetzlichen Norm mit Art. 78 LV umfaßt auch die Frage, ob diese Norm den allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen einhält (vgl. VerfGH NW NWVB1 1988, 11).

1. Ermächtigungsgrundlage für die Aufstellung des GEP-D und die darin getroffenen Ausweisungen für den regionalen Grünzug einschließlich des Gebiets der ..... ist § 14 Abs. 1 LP1G i.V.m. den Bestimmungen des Gesetzes zur Landesentwicklung vom 19. März 1974, GV NW S. 96 (Landesentwicklungsprogramm - LEPro -). Diese Ermächtigungsgrundlage begegnet keinen im vorliegenden Verfahren beachtlichen verfassungsrechtlichen Bedenken.

1. Die Ermächtigungsgrundlage ist nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt. Sie genügt den Anforderungen des Art. 70 Satz 2 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG), so daß offenbleiben kann, ob diese den Erlaß förmlicher Rechtsverordnungen betreffende Verfassungsbestimmung hier direkt oder entsprechend anwendbar ist.

Inhalt und Zweck der Ermächtigung zum Erlaß von Gebietsentwicklungsplänen ist es, auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die regionalen Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Entwicklung der Regierungsbezirke und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen festzulegen (§ 14 Abs. 1 LP1G). Das Ausmaß der Ermächtigung ergibt sich aus dem in Gesetzesform erlassenen LEPro. Dieses bestimmt als Ziele der Raumordnung und

Landesplanung unter anderem die Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts (§ 2), die Sicherung von Räumen für die Freizeit- und Erholungsbedürfnisse der Bevölkerung (§ 16), die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen und siedlungskulturellen Erfordernisse zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und zur Erhaltung und Gestaltung der Kulturlandschaft (§ 17) sowie die Festlegung von Gebieten mit besonderer Bedeutung für Freiraumfunktionen (§ 22 a.F./§ 20 n.F.).

2. Die Ermächtigung verstößt ihrerseits nicht gegen das in Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistete Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung.

a) Sie tastet den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht an.

§ 14 Abs. 1 LPiG räumt dem regionalen Plangeber die Möglichkeit ein, durch die Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen in die Planungshoheit von Gemeinden einzugreifen. Der Kern der Planungshoheit gehört zwar zur geschützten Selbstverwaltung (VerfGH NW NWVB1 1988, 11, 12, 13); ob er allerdings auch zum unantastbaren Kernbereich der Selbstverwaltung zu zählen ist, kann wie in der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG (BVerfGE 56, 298, 312; 76, 107, 119) und des VerfGH (NWVB1 1988, 11) auch im vorliegenden Verfahren offen bleiben; denn die Vorgaben des LPiG und des LEPro weisen nicht eine solche Dichte auf, daß infolge ihrer Umsetzung durch den Plangeber eines GEP notwendigerweise den Gemeinden ein substantieller Planungsspielraum entzogen wird. Es ist zwar nicht ausgeschlossen, daß die Umsetzung in Ausnahmefällen wegen örtlicher Besonderheiten zu einem erheblichen Eingriff in die Planungshoheit einzelner Gemeinden führt. Aber auch solche Eingriffe sind verfassungsrechtlich nicht von vornherein unzulässig. Denn mit dem Kernbereich der Selbstverwaltung ist verfassungsrechtlich nicht jedes einzelne Selbstverwaltungsrecht jeder individuellen Gemeinde gewährleistet (BVerfGE 76, 107, 119; 79, 127, 146).

b) Die Ermächtigung verstößt auch außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht gegen Art. 78 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

Generell ist die Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinden - außerhalb des Kernbereichs - gerechtfertigt, wenn und soweit überörtliche Interessen von höherem Gewicht dies erfordern (BVerfGE 76, 107, 120). Überörtliche Planung muß - soll sie ihre Ziele sinnvoll verfolgen - notwendigerweise die Planungshoheit der betroffenen Gemeinden einschränken. Die Notwendigkeit einer übergeordneten Planung mit der Möglichkeit, die Planungsabsichten der kleinräumigen Planungsträger zu koordinieren und gegebenenfalls mit Anspruch auf Verbindlichkeit im Interesse des Gemeinwohls der Region oder des Landes zu korrigieren, ist auch rechtlich anzuerkennen, insbesondere wenn wegen dichter Besiedelung wie im Land Nordrhein-Westfalen erhöhter Planungsbedarf besteht.

Speziell für den hier in Rede stehenden Freiraumschutz fällt bei der Prüfung der Zulässigkeit von überörtlichen Planungseingriffen in die kommunale Planungshoheit und deren Verhältnismäßigkeit die verfassungsrechtliche Wertung des Art. 29 a LV ins Gewicht. Diese Verfassungsvorschrift stellt die natürlichen Lebensgrundlagen und die Umwelt unter den besonderen Schutz des Landes. Das bedeutet zunächst, daß die dem Land zur Verfügung stehenden Planungsinstrumentarien - u.a. also auch die Regionalplanung mit Hilfe der Gebietsentwicklungspläne - zur Verfolgung dieses Zieles eingesetzt werden dürfen. Darüber hinaus kann die verfassungsrechtliche Anerkennung dieses herausragenden Zieles wegen des Grundsatzes der Einheit der Landesverfassung es rechtfertigen, andere ebenfalls auf der Ebene der Verfassung garantierte Rechte wie die Selbstverwaltung einzuschränken. Gerade die den Freiraumschutz bezweckenden Regelungen des LEPro (§§ 16, 17, 22 a.F./20 n.F., 27, 32) i.V.m. der Ermächtigung zum Erlaß des GEP stellen sich damit im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung als verfassungsrechtlich unbedenklich dar.

Zudem hat der Gesetzgeber der Ermächtigungsnorm dem Rang der Selbstverwaltung und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

zusätzlich noch dadurch entsprochen, daß er im Rahmen der Verfahrensvorschriften (§ 15 LP1G) eine eingehende Beteiligung der Gemeinden vorgesehen hat mit der Maßgabe, daß bei divergierenden Planungsvorstellungen ein Ausgleich der Meinungen anzustreben ist. Diese kommunale Beteiligung, die sich überdies auch in der Zusammensetzung des Bezirksplanungsrates niederschlägt (§ 5 LP1G), stellt sicher, daß der untergesetzliche Normgeber umfassend über die in die Abwägung einzustellenden Belange - insbesondere diejenigen von örtlichem Gewicht - unterrichtet wird.

II. Die von der Beschwerdeführerin angegriffene Ausweisung des GEP-D selbst ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; sie hält sich im allgemeinen Rahmen der dem Plangeber erteilten Ermächtigung, greift nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltung der Beschwerdeführerin ein und verletzt auch im übrigen nicht deren Selbstverwaltungsrecht.

1. In formeller Hinsicht bestehen verfassungsrechtlich keine Bedenken.

Insbesondere ist es nicht erforderlich, daß der GEP die einzelnen Ermächtigungsnormen aus dem LP1G und dem LEPro ausdrücklich angibt. Das Zitiergebot des Art. 70 Satz 3 LV (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG) gilt nur für förmliche Rechtsverordnungen.

Auch ist nicht zu beanstanden, daß der GEP-D nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt NW verkündet worden ist. Ein Verstoß gegen Art. 71 Abs. 2 LV liegt hierin auch dann nicht, wenn Gebietsentwicklungspläne wie Rechtsverordnungen zu behandeln sind. Die Verfassungsbestimmung betrifft nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes lediglich Rechtsverordnungen der Zentralstellen der Landesverwaltung (VerfGH JMB1. 1953, 269 f.), nicht aber solche einer dem Regierungspräsidenten und damit einer Mittelbehörde zugeordneten Stelle. Den rechtsstaatlichen Erfordernissen der Bekanntgabe ist dadurch Genüge getan, daß der Plan nach § 16 LP1G unter anderen den betroffenen Gemeinden zur Einsicht für jedermann zugesandt und unter Hinweis hierauf die

Genehmigung des Planes im Ministerialblatt für das Land NW bekanntgemacht worden ist.

2. Die umstrittene Ausweisung hält sich im allgemeinen Ermächtigungsrahmen des § 14 LP1G i.V.m. den Bestimmungen des LEPro. Die Festlegungen als Agrarbereich, Erholungsbereich und Bereich zum Schutz der Landschaft stehen im Einklang mit den in Teil B des GEP-D ausgewiesenen Zielen, die Funktion der Landschaft als Lebensraum der Bevölkerung, als Regenerationsraum für die natürlichen Lebensgrundlagen, als Raum für die land- und forstwirtschaftliche Produktion und als Freizeit- und Erholungsraum nachhaltig zu entwickeln und zu sichern (Ziel 1) sowie ein möglichst zusammenhängendes regionales Freiflächensystem zu erhalten (Ziel 3). Diese Ziele korrespondieren ihrerseits mit den bereits dargestellten Ermächtigungszwecken der §§ 2, 16, 17 und 22 a.F./§ 20 LEPro n.F.

Auch die gerügte gebiets- und funktionsscharfe Ausweisung ist von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden. Sie verletzt nicht die von dem regionalen Plangeber grundsätzlich zu beachtende Ebene der Oberörtlichkeit (vgl. BVerfGE 3, 407, 425) und überschreitet insoweit nicht den Rahmen der erteilten Ermächtigung. Für diese Beurteilung ist von besonderer Bedeutung, daß die Ausweisung einen bereits vorhandenen regionalen Grünzug über die Stadtgrenzen der Beschwerdeführerin hinaus betrifft. Die Gebiets- und Funktionsschärfe der Ausweisung zu Lasten der Beschwerdeführerin und der anderen Gemeinden ist von der Sache her gefordert. Sie verfolgt nicht das Ziel, planerisch eine Nutzungsänderung herbeizuführen, sondern die vorhandene Freifläche als solche zu stabilisieren und zu diesem Zweck die Lage des zu schützenden Grünzuges insgesamt mit der für die verschiedenen Planungsträger erforderlichen Bestimmtheit räumlich und funktional zu fixieren. Gebiets- und Funktionsschärfe der Ausweisung - letztere liegt angesichts der Darstellung von drei verschiedenen Funktionen für denselben Bereich nur eingeschränkt vor - sind damit Ausdruck der besonderen Situationsgebundenheit der Planung in diesem Bereich und deshalb vom allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen gedeckt.

3. Die gerügte Ausweisung greift nicht unzulässig in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin ein, und zwar auch dann nicht, wenn man diesem die gemeindliche Planungshoheit zurechnet.

Der Annahme eines Eingriffs in die Planungshoheit der Beschwerdeführerin kann allerdings nicht entgegengehalten werden, daß es an einer hinreichend konkretisierten eigenen örtlichen Planung der Beschwerdeführerin fehle (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerwGE 51, 6, 15; 52, 226, 233; 69, 256, 261; 74, 124, 132). Denn bereits im Beschluß vom 21. September 1981 hatte der Hauptausschuß die von der Beschwerdeführerin verfolgte planerische Vorstellung im Bezug auf die Art der Nutzung im Bereich hinreichend bestimmt konkretisiert.

In der gerügten Ausweisung liegt kein Eingriff in den unantastbaren Kernbereich des der Beschwerdeführerin verfassungsrechtlich gewährleisteten Rechts auf Selbstverwaltung. Sofern die gemeindliche Planungshoheit dem Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie überhaupt zuzurechnen ist, könnte dieser nur dann berührt sein, wenn die Planungshoheit ihrerseits durch die Ausweisung substantiell beschränkt würde. Das ist indes nicht der Fall. Der Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin ist schon deshalb nicht berührt, weil ihre Planungshoheit weder entzogen noch ausgehöhlt noch auch nur schwerwiegend eingeschränkt ist. Räumlich betrifft die Ausweisung nur einen geringen Teil des Stadtgebietes. Gegenständlich unmittelbar betroffen ist ebenfalls nur ein Teilbereich ihrer Planung, nämlich der gewerbliche Bereich. In diesem Bereich ist mit dem Fremdbedarf im Unterschied zum Eigenbedarf wieder nur ein Teilaspekt der planerischen Gestaltung unmittelbar betroffen; die Beschwerdeführerin selbst sieht sich zwar zur Deckung ihres Eigenbedarfs in der Lage, hat aber die Sorge, Wirtschaftsunternehmen, die sich auf ihrem Stadtgebiet künftig ansiedeln wollen, nur noch wenige und nicht mehr genügend geeignete Flächen anbieten zu können. Selbst wenn diesem Aspekt der gemeindlichen Planung ein besonderes Gewicht beigemessen wird, kann bei seiner Beeinträchtigung von einer schwerwiegenden Einschränkung der Planungshoheit als ganzer doch nicht

die Rede sein. Dies gilt umso mehr, als die Sorge der Beschwerdeführerin einer künftigen Entwicklung gilt und die überörtliche Planung durchaus darauf angelegt ist, künftig angesichts neuer Entwicklungen überprüft zu werden (§ 15 Abs. 5 LP1G n.F.).

4. Auch im übrigen liegt ein unzulässiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin nicht vor.

Allerdings hat der Normgeber bei Eingriffen in die Selbstverwaltung einer einzelnen Gemeinde auch außerhalb des Kernbereichs Bindungen zu beachten. Die Einschränkungen der Selbstverwaltung dürfen nicht willkürlich und nicht unverhältnismäßig sein. Es ist deshalb erforderlich, daß ein überörtlicher Plangeber den für seine Ausweisungen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und die rechtlichen Belange und Interessen der Beteiligten bei der Entscheidung umfassend und nachvollziehbar abwägt (BVerfGE 76, 107, 121). Soweit es dabei um Wertungen und Prognosen des Plangebers geht, hat sich die verfassungsgerichtliche Nachprüfung - im Unterschied zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung - darauf zu beschränken, ob diese offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (BVerfGE 76, 107, 121). Diesen Maßstäben hält die umstrittene Ausweisung stand.

a) Dem Gebot der zutreffenden und vollständigen Ermittlung des Sachverhalts, wozu insbesondere eine Anhörung individuell betroffener Gemeinden gehört (BVerfGE 76, 107, 122), hat der Plangeber entsprochen. Ausweislich der beigezogenen Verwaltungsvorgänge hat schon vor Aufstellung des GEP-D ein Beteiligungsverfahren stattgefunden, in dem alle Beteiligten - auch die Beschwerdeführerin - umfassend gehört worden sind. Im Vorentwurfsstadium sind von der Beschwerdeführerin detaillierte Stellungnahmen über ihren Bedarf an Gewerbe- und Industrieflächen eingeholt worden und haben wiederholt Erörterungen sowie eine Ortsbesichtigung stattgefunden; dabei wurden die Argumente für und gegen die umstrittene Ausweisung eingehend dargelegt. In dem nachfolgenden Verfahren der Aufstellung

des GEP-D wurde zweimal der Versuch eines Ausgleichs der unterschiedlichen Meinungen unternommen. Hierbei sind wiederum - auch von der Beschwerdeführerin selbst - die maßgeblichen Gesichtspunkte dargelegt und verschiedene Gutachten ausgewertet worden, und zwar auch bezüglich der Austauschgebiete ... und ... Ebensowenig läßt sich feststellen, daß das in diesem eingehenden Verfahren ermittelte Ergebnis zu einer unzutreffenden oder unvollständigen Sachverhaltsgrundlage für die anschließende Abwägung geführt hätte.

b) Der Plangeber hat bei seiner Entscheidung ohne Verstoß gegen das Willkürverbot die Belange der Beschwerdeführerin umfassend und nachvollziehbar abgewogen, vor allem auch hinsichtlich des Bedarfs der Beschwerdeführerin an gewerblich und industriell genutzten Flächen und der Austauschgebiete ... und ... Die hinreichende Abwägung der Belange der Beschwerdeführerin ergibt sich aus den hierzu im Planungsverfahren wiederholt durchgeführten Erörterungen und Ortsbesichtigungen, den zweimal unternommenen Versuchen eines Ausgleichs der widerstreitenden Meinungen und der Tatsache, daß der Bezirksplanungsrat mit Rücksicht auf die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Belange den Bereich ... aus dem am 14. Juni 1984 beschlossenen GEP-D ausklammerte. Hier ging es stets darum, ob und wie die anerkannten Interessen der Beschwerdeführerin an einer bedarfsorientierten Sicherung gewerblich und industriell nutzbarer Flächen in Einklang zu bringen sind mit den überörtlichen Planungen zur uneingeschränkten Erhaltung des regionalen Grünzuges. Dazu wurden der Beschwerdeführerin verschiedene den Grünzug schonende Vorschläge unterbreitet, so u.a. eine verstärkte Ausweisung gewerblicher Bauflächen innerhalb der Wohnsiedlungsbereiche. Daß der Plangeber den Interessen der Beschwerdeführerin besondere Bedeutung beigemessen hat, zeigt auch der vom Bezirksplanungsausschuß gegen das Votum der Bezirksplanungsbehörde zunächst (am 8. März 1984) gefaßte Beschluß, in ... eine den Vorstellungen der Beschwerdeführerin entsprechende Ausweisung vorzunehmen. Erst nachdem die Beschwerdeführerin und die Bezirksplanungsbehörde unter Vorlage von Gutachten erneut und ausführlich Stellung genommen hatten, beschloß der Plangeber die umstrittene Ausweisung.

Die mit diesem Beschluß getroffene wertende Entscheidung, dem Freiraumschutz im Bereich des regionalen Grünzuges Vorrang vor den Interessen der Beschwerdeführerin an einer Ausweisung als Gewerbe- und Industrieansiedlungsgebiet zu geben, ist weder offensichtlich fehlerhaft noch eindeutig widerlegbar. Auszugehen ist dabei von dem Erfordernis, daß der Plangeber den angemeldeten Bedarf im Rahmen der Abwägung berücksichtigen muß, aber nicht verpflichtet ist, ihn durch entsprechende Ausweisungen im GEP auch zu decken. Zum einen ist der Bedarf eine weitgehend subjektiv bestimmte Größe, die von den Planungsabsichten der Beschwerdeführerin geprägt ist. Zum anderen hat die Erhaltung regionaler Grünzüge in Verdichtungsgebieten, wie sie hier vorhanden sind, überragende Bedeutung. Bei dem hier in Rede stehenden Grünzug kommt weiter hinzu, daß er im Verhältnis zu den ihn umgebenden Siedlungsräumen der Städte , und relativ klein ist; bei einer Länge von rund 4 Kilometern hat er teilweise nur eine Breite von wenigen hundert Metern. Er ist deshalb in besonderem Maße anfällig gegen jede Art weiteren Landschaftsverbrauchs; darauf hat die Bezirksplanungsbehörde im Planverfahren zutreffend hingewiesen. Zudem besteht die Gefahr, daß eine einmal zugelassene Gewerbeansiedlung in eine Eigendynamik entfaltet und sich im Zuge einer wirtschaftlichen Expansion die Inanspruchnahme weiterer Teile des regionalen Grünzuges über die zunächst vorgesehenen 20 ha hinaus anbahnt. Unter diesen Umständen sprechen sachliche und nachvollziehbare Gründe gegen die von der Beschwerdeführerin erstrebte Ausweisung eines - wenn auch nicht großen - Teils des Grünzuges als Gewerbe- und Industrieansiedlungsgebiet und für seine uneingeschränkte Beibehaltung als Freiraum zur Sicherung seiner in den Ausweisungen formulierten Funktionen. Die vom Plangeber getroffene Abwägung der gegenläufigen Interessen widerspricht damit nicht der verfassungsrechtlichen Ordnung, sondern aktualisiert vielmehr gerade die verfassungsrechtliche Wertung der besonderen Schutzbedürftigkeit der natürlichen Lebensgrundlagen und der Umwelt (Art. 29 a LV).

Entsprechendes gilt für die Abwägung in Bezug auf die Austauschflächen und . Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin hat der Plangeber sich mit ihnen bei seinen

Abwägungen auseinandergesetzt. Sie waren wiederholt Gegenstand von Erörterungen und von Ortsbesichtigungen durch die Bezirksplanungsbehörde und durch den Bezirksplanungsausschuß. Wenn der Plangeber schließlich der Auffassung der Bezirksplanungsbehörde folgte, daß durch die im Süden der Stadt gelegenen Austauschgebiete ein Eingriff in den noch verbleibenden Rest des Grünzuges im Norden der Stadt nicht ausgeglichen werden könne, so ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Denn angesichts der besonderen Empfindlichkeit des Grünzuges gegen weiteren Landschaftsverbrauch und seiner spezifischen standortgebundenen Freiraumfunktionen im Grenzbereich mehrerer Städte ist die mit den erfolgten Ausweisungen verbundene Ablehnung eines Austausches jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar.

c) Die gerügte Ausweisung trifft die Beschwerdeführerin auch nicht unverhältnismäßig. Wegen der dargestellten besonderen Anfälligkeit des Grünzuges selbst gegen flächenmäßig relativ kleine Eingriffe ist die mit der gebiets- und bedingt auch funktions-scharfen Ausweisung verbundene Einschränkung der planerischen Möglichkeiten der Beschwerdeführerin im Bereich geeignet und erforderlich, die überörtlichen Interessen an einer uneingeschränkten Funktionsfähigkeit des Grünzuges zu sichern.

Die Einschränkung ihrer Planungshoheit ist für sie auch zumutbar. Generell ist es den Gemeinden zuzumuten, bestimmte Grenzen ihrer - insbesondere gewerblichen - Siedlungsentwicklung hinzunehmen, wobei sich diese Grenzen sowohl aus dem Zuschnitt des Gemeindegebietes und dessen topographischen Eigenarten als auch aus übergeordneten Gemeinwohlinteressen ergeben können. Speziell für den regionalen Grünzug folgt die für die Zumutbarkeit maßgebliche Grenzbestimmung durch das verfassungsrechtlich anerkannte Gemeinwohlinteresse des Freiflächenschutzes. Die darin liegende Einschränkung des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin ist auch deshalb hinnehmbar, weil ihr im Rahmen der regionalplanerischen Vorgaben durchaus noch Raum für eine konkretisierende eigene Planung bleibt. Zwar ist ihr im Bereich des Grünzuges eine Gewerbe- und Industrieansiedlung verwehrt. Es kann aber nicht

festgestellt werden, daß ihr deshalb generell kein ortsplanerischer Gestaltungsspielraum für Gewerbe- und Industrieansiedlungen mehr verbleibt. Wie die mündliche Verhandlung ergeben hat, konnte die Beschwerdeführerin bisher die Nachfrage an Gewerbe- und Industrieflächen decken. Durch den bereits vor der Planfeststellung im Bereich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten liegenden Erwerb des ...-Geländes in einer der erstrebten Ausweisung in ... entsprechenden Größe von 20 ha hat sie ihr Angebot erweitern können. Insbesondere verfügt sie noch über rund 10 ha Gewerbeflächen sowie über eine nicht unerhebliche Reserve von Wohnflächen und gemischten Bauflächen, die teilweise einer gewerblichen Nutzung zugeführt werden können. Daß sie hierzu nicht unerhebliche Schwierigkeiten überwinden muß, wie sie bei Gewerbe- und Industrieansiedlungen häufiger auftreten, ist ihr im Hinblick auf die überragende Bedeutung des regionalen Grünzuges durchaus zumutbar.

Sollten die der Beschwerdeführerin zunächst zur Verfügung stehenden Gewerbeflächen künftig abweichend von der Prognose des Plangebers frühzeitiger durch Erweiterungen und Neuansiedlungen erschöpft sein, kann sich der Plangeber - eventuell auch schon vor Ablauf der in § 15 Abs. 5 LP1G n.F. vorgesehenen Frist von zehn Jahren - gehalten sehen, die Ausweisungen des GEP-D zu überprüfen und nach erneuter Abwägung gegebenenfalls auch anzupassen.

d) Die Einschränkungen der kommunalplanerischen Möglichkeiten führen auch nicht zu einer unzumutbaren Sonderbelastung der Beschwerdeführerin im Vergleich zu anderen Gemeinden, denen der GEP-D größere gewerbliche und industrielle Entwicklungsmöglichkeiten beläßt. Der Ausschluß von Gewerbe- und Industrieansiedlungen im Bereich der ... ist letztlich in den vorgegebenen Verhältnissen des vorhandenen Grünzuges begründet. Insoweit unterliegt die Beschwerdeführerin in ihren Planungs- und Gestaltungsmöglichkeiten von vornherein situationsbedingten Einschränkungen. Diese lassen einen Vergleich mit anderen Gemeinden nicht zu.

e) Auch die Ausweisung von drei verschiedenen Arten der Nutzung für den Bereich ... ist verfassungsrechtlich nicht bedenklich. Sie läßt der Planungshoheit der Beschwerdeführerin einen größeren Spielraum, als er bei einer Ausweisung je einer der drei Nutzungsarten für exakt festgelegte Teilbereiche von ... gegeben wäre.

Prof.Dr.Dietlein

Dr.Wiesen

Dr.Palm

Prof.Dr.Brox

Prof.Dr.Dr.h.c.Stern

Jaeger

Prof.Dr.Schlink