

## Leitsätze

1. Gegenstand der Ermächtigung zum Erlaß von Gebietsentwicklungsplänen in ihrer Funktion als Landschaftsrahmenplan (§ 14 Abs. 1 und 2 LP1G) ist nicht nur die Erhaltung und Sicherung eines vorhandenen Natur- und Landschaftszustandes, sondern auch die Regenerierung untergegangener Natur durch Reaktivierung eines noch vorhandenen natürlichen Entwicklungspotentials.
  
2. Je konkretere und verbindlichere Gestalt die gemeindlichen Planungsvorstellungen angenommen haben, desto höheres Gewicht haben sie im Rahmen der Abwägung, ob ein regionalplanerischer Eingriff in die gemeindliche Bauleitplanung gerechtfertigt ist. Ein rechtsgültiger Bebauungsplan ist die stärkste Ausdrucksform konkretisierter Planungsvorstellungen einer Gemeinde.
  
3. Gegenüber gemeindlichen Planungsbelangen ist das Gewicht überörtlicher Interessen um so größer, je weiter die regionalen Auswirkungen und die regionale Bedeutung eines landesplanerischen Anliegens reichen.

Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG), § 14 Abs. 1 und 2, § 15 Abs. 4 LP1G, § 1 Abs. 1, § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, §§ 20, 21, 26 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 4 LG

Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 9. Februar 1993 - VerFGH 18/91, 2/92 -



VERFASSUNGSGERICHTSHOF  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 18/91  
VerfGH 2/92

Verkündet am: 9. Februar 1993  
Köster  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

In den verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt  
vertreten durch den Stadtdirektor,

- Bevollmächtigte:

die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der  
gemeindlichen Selbstverwaltung würden verletzt durch

1. die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans  
für den Regierungsbezirk - VerfGH 18/91 -  
und
2. die Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsi-  
den ten über die einstweilige Sicherstellung des  
" " als Naturschutzgebiet vom 26. Juli  
1991 - VerfGH 2/92 -

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
auf die mündliche Verhandlung

vom 1. Dezember 1992

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs

Professor Dr. Dietlein,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,

Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm,

Professor Dr. Brox,

Professor Dr. Dres. h.c. Stern,

Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,

Professor Dr. Schlink

für Recht erkannt:

Die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk vom 11. Juli 1991, genehmigt durch Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. August 1991 (GV NW S. 346),

und

die Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten über die einstweilige Sicherstellung des " " als Naturschutzgebiet vom 26. Juli 1991 (Abl. Reg. S. )

sind nichtig.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat der Beschwerdeführerin die durch die Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen zu erstatten.

### Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin - eine dem Kreis angehörende Gemeinde - wendet sich mit ihren Verfassungsbeschwerden gegen die ihrem rechtsgültigen Bebauungsplan Nr. 193 widersprechende

Ausweisung von Flächen für den Schutz der Natur und der Landschaft durch die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk ... sowie gegen die durch ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten ... angeordnete einstweilige Sicherstellung eines Naturschutzgebietes im Bereich des Bebauungsplanes.

I.

Der vom Rat der Beschwerdeführerin unter Beteiligung von Naturschutzverbänden aufgestellte und nach Abstimmung mit den Trägern öffentlicher Belange am 26. Januar 1989 beschlossene, dem Regierungspräsidenten ... angezeigte und im Mai 1989 ortsüblich bekanntgemachte Bebauungsplan Nr. 193 betrifft ein ca. 70 ha großes Gebiet, das im Norden und Südosten an Wohnbebauung, im Osten an landwirtschaftliche Nutzflächen, im Westen an das Wald- und Feuchtgebiet " ... " angrenzt; im Süden wird es durch den in Ost-West-Richtung verlaufenden ~~...~~, ein Gewässer zweiter Ordnung, begrenzt. Dieses Gebiet wird seit Jahrzehnten ackerbaulich genutzt. Die Ackerkrume rückt stellenweise bis dicht an den Bach heran. Der Bach führt hier nur teilweise ganzjährig Wasser, teilweise ist er lediglich als muldenartige Vertiefung erkennbar. Zu früheren Zeiten, jedenfalls bis in die 20er Jahre dieses Jahrhunderts, bestand das Gebiet im wesentlichen aus landwirtschaftlich genutzten Feuchtwiesen.

Der Bebauungsplan setzt die Umgebung zu beiden Seiten des ... in einer Tiefe bis zu etwa 50 m als Flächen für Maßnahmen ... zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) fest. Diese mit den Landschaftsbehörden abgestimmte Festsetzung deckt sich nördlich des ... weitgehend mit der ca. 4,2 ha großen Schutzausweisung durch die Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten ... über die einstweilige Sicherstellung des ... als geschützter Landschaftsbestandteil vom 8. September 1988 (Abl. Reg. S. ...). Das Plangebiet nördlich dieser Schutzausweisung ist im Bebauungsplan als "Private Grünfläche - Golfplatz -" und -

im Bereich des inmitten des Plangebietes liegenden  
- als "Sondergebiet" für die baulichen Einrichtungen eines  
Golfplatzes festgesetzt. Ein privater Investor beabsichtigt,  
dort eine 18-Loch-Golfanlage zu errichten.

Der Bezirksplanungsrat beim Regierungspräsidenten  
beschloß am 30. Juni 1988 die Einleitung des Verfahrens zur 9.  
Änderung des Gebietsentwicklungsplans mit dem Ziel seiner An-  
passung an den vom Kreis . . . aufgestellten Entwurf des Land-  
schaftsplans Teilabschnitt III - . . .

- . Der Aufstellungsbeschluß vom 2. März 1989 nahm im  
räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplanes Nr. 193 keine  
Änderung vor, sondern wies auf dem Gebiet der Beschwerdeführe-  
rin lediglich das Wald- und Feuchtgebiet " . . . " westlich  
des Bebauungsplanes als Bereich für den Schutz der Natur und  
der Landschaft aus. Der Anregung eines am Aufstellungsverfahren  
förmlich beteiligten Naturschutzverbandes, auch den  
im Gebiet des Bebauungsplanes als Natur- oder  
Landschaftsschutzgebiet in den Gebietsentwicklungsplan aufzu-  
nehmen, folgte der Bezirksplanungsrat nicht.

Im Verfahren zur Genehmigung der 9. Änderung des Gebietsent-  
wicklungsplanes durch die Landesplanungsbehörde wandten sich  
dieser Naturschutzverband, die Landschaftsbeiräte sowie zwei  
Privatpersonen, die eine Arbeit über den ökologischen Wert des  
verfaßt hatten, wiederholt unmittelbar an  
die Landesplanungsbehörde, um dort die Einbeziehung des  
in den Gebietsentwicklungsplan zu erwirken.  
Der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des  
Landes Nordrhein-Westfalen (MURL) holte daraufhin das Gutach-  
ten der Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und  
Forstplanung Nordrhein-Westfalen (LÖLF) "zur ökologischen Wer-  
tigkeit des . . . " ein, in dem eine landesplane-  
rische Ausweisung als Naturschutzgebiet mit vorgelagertem  
Landschaftsschutzgebiet als "Pufferzone" angeregt wurde.

Der MURL genehmigte unter dem 11. Januar 1990 den  
Aufstellungsbeschluß vom 2. März 1989, nahm dabei jedoch auf

dem Gebiet der Beschwerdeführerin den räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplanes Nr. 193 von der Genehmigung mit der Begründung aus, daß im Hinblick auf das Gutachten der LÖLF vom 14. Juli 1989 eine Überprüfung der bisherigen Entscheidung für den Bereich des für erforderlich gehalten werde.

Der Bezirksplanungsrat beschloß daraufhin am 7. Juni 1990 die Aufhebung seines Aufstellungsbeschlusses hinsichtlich des von der Genehmigung ausgenommenen Teilbereichs und die Erarbeitung der Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans auf der Grundlage eines noch einzuholenden weiteren Gutachtens. Das damit beauftragte Büro für Kommunal- und Regionalplanung (BKR) gelangte in seinem unter fachwissenschaftlicher Mitwirkung der Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie und des Instituts für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität erarbeiteten Gutachten vom Oktober 1990 zu folgendem "zusammenfassenden Ergebnis":

"Der Bereich ist der Ausläufer einer Altstromrinne des Rheins innerhalb der Mittleren Niederrheinterrasse, mit hohem Grundwasserstand und frischen bis feuchten Böden. Die kleinräumlich differenzierte Abfolge von Niedermoor- und anmoorigen Böden, Auengleyen und Braunerdegleyen ist bis heute fast unverändert erhalten; diese besonderen Boden- und Wasserverhältnisse bilden das Entwicklungspotential eines Naturraums, der v.a. durch landwirtschaftliche Nutzungen in seiner Oberflächenerscheinung stark überformt wurde.

Die heute noch feststellbaren Vegetationsbestände stellen Fragmente gefährdeter Biotoptypen naturnaher Feuchtgebiete dar, mit unverkennbaren Parallelen zu standörtlich ähnlich strukturierten Bereichen des Referenzgebiets NSG. Die räumliche Nähe und standörtliche Vernetzung mit dem läßt die Wiederbesiedlung auch mit jenen Arten (z.B. Röhrichte) erwarten, die durch mechanische Einwirkungen verdrängt wurden.

Der vervollständigt das System der Altstromrinnen des Rheins, die als wesentliche Elemente des naturnahen Biotopverbundes am Niederrhein eine regionale naturschützerische Bedeutung haben. Der Niederungsbereich ist schutzwürdig, weil er Teil

eines seltenen, landschaftstypischen und gefährdeten Naturraums mit Fragmenten von Mooren, Röhrichten, seggen- und binsenreichen Naßwiesen, naturnahen temporären Gewässern u.a.m. ist. ...

Die Sicherung und Entwicklung dieses Bereichs zu einem Feuchtgebiet mit einer dem Feuchtgradienten der Boden- und Wasserverhältnisse entsprechenden naturnahen Vegetationszonierung in Fortsetzung des NSG

muß das vorrangige Ziel der räumlichen Planung werden. Der jetzige Schutzstatus eines LB reicht nicht aus, um der jetzigen Bewirtschaftung naturverträgliche Grenzen zu setzen, da die Landwirtschaft kontinuierlich in die Vegetationsbestände eingreift und eine Artenverarmung bewirkt.

Eine Sicherung des gesamten Feuchtbereichs als NSG mit einer randlichen Pufferzone als LSG, unterstützt durch Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen, sind notwendige Instrumente zur Erhaltung des Naturpotentials und Entwicklung des Landschaftsteils auch für die ruhige, naturbeobachtende Naherholung.

Die Realisierung des Golfplatzes wäre ein nachhaltiger, irreparabler Eingriff, der mit der regionalen naturschützerischen Bedeutung dieses Gebiets nicht zu vereinbaren ist..."

Das BKR regte die Ausweisung eines von einem Landschaftsschutzgebiet flankierten Naturschutzgebietes zu beiden Seiten des an, das nach Norden etwa die Hälfte des Plangebiets umfaßt.

Am 14. Januar 1991 gab der Regierungspräsident den am Verfahren zur Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans Beteiligten, darunter auch der Beschwerdeführerin, Gelegenheit, zu der durch den Erarbeitungsbeschluß vom 7. Juni 1990 vorgesehenen Änderung des Gebietsentwicklungsplans Stellung zu nehmen. Die Beschwerdeführerin erhob mit Schreiben vom 4. April 1991 verfahrensrechtliche und sachliche Einwände.

Der Regierungspräsident erörterte am 14. Mai 1991 mit den Beteiligten die geltend gemachten Anregungen und Bedenken, die er in einem Bericht niederlegte. Er schlug dem Bezirksplanungsrat vor, zu beiden Seiten des ein Naturschutzgebiet bis zu einer Tiefe von 80 m und daran anschließend nach Norden und Süden ein Landschaftsschutzgebiet bis einer Tiefe von weiteren 30 m auszuweisen.

Der Bezirksplanungsrat beschloß am 11. Juli 1991 die Aufstellung der Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans in der vorgeschlagenen Fassung. Der MURL genehmigte diesen Aufstellungsbeschluß mit Erlaß vom 6. August 1991; die Genehmigung wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. August 1991 (S. 346) bekanntgemacht.

Schon zuvor hatte der Regierungspräsident durch Ordnungsbehördliche Verordnung vom 26. Juli 1991 (Abl. Reg. S. ) den überwiegenden Teil der durch die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans als Natur- und Landschaftsschutzgebiet ausgewiesenen Fläche als Naturschutzgebiet für die Dauer von vier Jahren einstweilig sichergestellt.

## II.

1. Mit den Verfassungsbeschwerden macht die Beschwerdeführerin geltend, die Ausweisung von Flächen für den Schutz der Natur und der Landschaft im räumlichen Geltungsbereich des rechtskräftigen Bebauungsplanes Nr. 193 durch die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk verletze sie ebenso wie die einstweilige Sicherstellung des als Naturschutzgebiet durch die Verordnung vom 26. Juli 1991 in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.

Sie beantragt,

1. festzustellen, daß die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk vom 11. Juli 1991, genehmigt durch Erlaß des Ministeriums für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. August 1991, nichtig ist;
2. festzustellen, daß die Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten über die einstweilige Sicherstellung des " " als Naturschutzgebiet vom 26. Juli 1991 nichtig ist.

Zur Begründung führt sie u.a. aus:

Die Ergänzung des Gebietsentwicklungsplans greife unter Verletzung des ihr durch die Verfassung gewährleisteten Selbstverwaltungsrechts in die gemeindliche Planungshoheit ein. Der bei der Aufstellung bzw. Änderung eines Gebietsentwicklungsplans zu berücksichtigende allgemeine Ermächtigungsrahmen sei mißachtet worden. Dem Bereich des komme die in § 14 des Landesplanungsgesetzes - LPlG - vorausgesetzte regionale Bedeutung im Hinblick auf seine geringe flächenmäßige Ausdehnung weder für sich genommen noch im Zusammenhang mit dem westlich angrenzenden Naturschutzgebiet " " zu. Die gerügte Ausweisung mache ihr die Durchsetzung ihrer durch den rechtskräftigen Bebauungsplan Nr. 193 konkretisierten Planung unmöglich. Auf den von der Gebietsentwicklungsplan-Ausweisung unberührten beplanten Flächen (ca. 36 ha) könne selbst eine 9-Loch-Golfanlage nicht mehr errichtet werden. Auch im übrigen liege ein unzulässiger Eingriff in ihr Recht auf Selbstverwaltung vor. Das dem Aufstellungsbeschluß vom 11. Juli 1991 vorangegangene Anhörungsverfahren sei fehlerhaft durchgeführt worden. Der Sachverhalt sei unzureichend ermittelt. Zugleich beruhe die angegriffene Ausweisung auf einer fehlerhaften Abwägung der bei der Gebietsentwicklungsplanung zu berücksichtigenden Belange. Die wiederholte sachwidrige Einflußnahme Dritter auf die Landesplanungsbehörde belege, daß es bei der gerügten Ausweisung ausschließlich darum gehe, den geplanten Golfplatz zu verhindern, nicht jedoch um den durch den Bebauungsplan bereits in dem notwendigen Umfang gewährleisteten Schutz von Landschaft und Natur am ,Ihr Vertrauen auf den Fortbestand und die Durchsetzbarkeit des Bebauungsplans Nr. 193 sei schutzwürdig, weil die gemeindliche Bauleitplanung insbesondere auch mit den für den Landschafts- und Naturschutz zuständigen Behörden abgestimmt worden sei; dem werde unter Verstoß gegen § 7 des Baugesetzbuches - BauGB - nicht Rechnung getragen.

Die Sicherstellungsverordnung vom 26. Juli 1991 verletze den Kernbereich ihres Rechts auf Selbstverwaltung, weil sie unter Verstoß gegen § 7 BauGB durch den Bebauungsplan Nr. 193 ermöglichte bauliche Maßnahmen verbiete. Abgesehen davon reiche der durch die Verordnung sichergestellte Bereich deutlich über die durch die angegriffene Gebietsentwicklungsplan-Änderung ausgewiesene Fläche für den Schutz der Natur hinaus.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert.

Die Landesregierung tritt den Verfassungsbeschwerden entgegen und macht geltend:

Die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans verletze die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht auf Selbstverwaltung. Die Änderung halte sich in dem durch § 14 LPlG gesetzten Rahmen. Mit einer Ausdehnung von rund 20 ha komme der gerügten Ausweisung bereits für sich genommen die erforderliche regionale Bedeutung zu; außerdem schließe sie unmittelbar an das Naturschutzgebiet " " an, das harmonisch nach Osten ergänzt und abgerundet werde. Hinzu komme die Bedeutung des als Bestandteil eines großräumigen, vernetzten Systems natürlicher und naturnaher sowie landschaftstypischer Feuchtgebiete im Bereich der Altstromrinnen des Niederrheins.

Der Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin werde schon im Hinblick auf die räumliche und gegenständliche Beschränkung der gerügten Ausweisung nicht berührt; im übrigen verbleibe der Beschwerdeführerin eine für die Errichtung einer 9-Loch-Golfanlage hinreichend bemessene Fläche. § 21 Abs. 1 LPlG gehe von der in § 1 Abs. 4 BauGB normierten gemeindlichen Pflicht zur Anpassung genehmigter Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung und

Landesplanung ausdrücklich aus; den Interessen der Gemeinde sei durch die in § 41 LPiG geregelte Einstandspflicht des Landes für Ersatz- und Entschädigungsansprüche, denen die Gemeinde als Folge der Anpassung ihrer Bauleitplanung ausgesetzt ist, angemessen Rechnung getragen. § 7 BauGB binde den überörtlichen Planungsträger nicht.

Das Aufstellungsverfahren sei fehlerfrei. Die Beschwerdeführerin habe von ihrem Beteiligungsrecht ausgiebig Gebrauch gemacht. Der der Entscheidung des Bezirksplanungsrats zugrundegelegte Sachverhalt sei durch die Einholung von zwei Gutachten umfassend aufgearbeitet gewesen. Die Notwendigkeit zur weiteren Sachverhaltsaufklärung habe sich für die Landesplanungsbehörde erst im Verfahren zur Genehmigung des Aufstellungsbeschlusses vom 2. März 1989 herausgestellt; dabei sei es zu keinem Zeitpunkt darum gegangen, den von der Beschwerdeführerin geplanten Golfplatz zu verhindern, um damit entsprechenden Eingaben aus dem kommunalpolitischen Raum Rechnung zu tragen. Vielmehr belege das BKR-Gutachten die Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit des Bereichs um den . Feststellungen zum Entwicklungspotential dieses Gebiets seien durch den Landesentwicklungsplan (LEP) III 1987, die textlichen Festsetzungen des Gebietsentwicklungsplans sowie die Funktion des Gebietsentwicklungsplans als Landschaftsrahmenplan angezeigt gewesen.

Sowohl der Bezirksplanungsrat als auch die Landesplanungsbehörde hätten im Rahmen der Abwägung nicht nur die Interessen des Natur- und Landschaftsschutzes, sondern auch die in der Bauleitplanung der Beschwerdeführerin konkretisierten Belange des Sports und der Erholung berücksichtigt. Die gerügte Ausweisung bleibe deshalb hinter der im BKR-Gutachten als optimal bezeichneten Schutzgebietsausweisung zurück, um der Beschwerdeführerin die Möglichkeit der Errichtung einer 9-Loch-Anlage zu erhalten. Damit sei auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügt. Ungeachtet der Frage, ob sich die Beschwerdeführe-

rin im Verhältnis zu einer anderen staatlichen Stelle auf Vertrauensschutz berufen könne, sei durch §§ 21, 41 LP1G der Vorrang der überörtlichen Planung zu Lasten der gemeindlichen Bauleitplanung festgeschrieben.

Die gerügte einstweilige Sicherstellung diene der landschaftsrechtlichen Umsetzung des Gebietsentwicklungsplans in seiner Funktion als Landschaftsrahmenplan und verletze das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin ebensowenig wie der Gebietsentwicklungsplan selbst.

3. Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beschwerdeführerin und der Landesregierung wird auf die gewechselten Schriftsätze nebst Anlagen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind, sowie auf die in der mündlichen Verhandlung überreichten und erörterten Unterlagen Bezug genommen.

#### B.

Die nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 VerfGHG zulässigen Verfassungsbeschwerden sind begründet. Die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk und die Ordnungsbehördliche Verordnung über die einstweilige Sicherstellung des " " als Naturschutzgebiet verletzen das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG).

#### I.

Die Änderung des Gebietsentwicklungsplans beruht auf einer offensichtlich fehlerhaften Abwägung der überörtlichen mit den gemeindlichen Planungsbelangen und verletzt damit den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit.

1. Nach Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) darf der Staat die Selbstverwaltung der Gemeinden nicht nur durch förmliche Gesetze, sondern auch durch untergesetzliche

Rechtsnormen, die auf einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen, ausgestalten und einschränken. Dazu zählen die Gebietsentwicklungspläne (VerfGH NW NWVBl 1990, 51; 1991, 371; NVwZ 1992, 875).

- a) Die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans hat ihre Ermächtigungsgrundlage in § 14 Abs. 1 und 2 iVm § 15 Abs. 4 des Landesplanungsgesetzes - LPlG - . § 14 Abs. 2 LPlG weist dem Gebietsentwicklungsplan die Funktion eines Landschaftsrahmenplanes zu, in dem raumwirksame Ziele von regionaler Bedeutung zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege dargestellt sind.

Gegenstand der Ermächtigung ist nicht nur die Erhaltung und Sicherung eines vorhandenen Natur- und Landschaftszustandes, sondern auch die Regenerierung untergegangener Natur durch Reaktivierung eines noch vorhandenen natürlichen Entwicklungspotentials. Das ergibt sich aus den Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes und des Landschaftsgesetzes NW - LG - (vgl. z.B. § 1 Abs. 1, § 18 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3, § 20, § 21, § 26 Satz 2 Nr. 1 und Nr. 4 LG, § 1 Abs. 1, §§ 13, 15 BNatSchG).

Die Ermächtigungsgrundlage ist, wie der Verfassungsgerichtshof wiederholt zu § 14 Abs. 1 LPlG entschieden hat (VerfGH NW NWVBl 1990, 51; 1991, 371; NVwZ 1992, 875), nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt; das gilt auch insoweit, als der Gebietsentwicklungsplan gemäß § 14 Abs. 2 LPlG die Funktionen eines Landschaftsrahmenplanes erfüllt.

- b) Die ermächtigenden gesetzlichen Bestimmungen sind ihrerseits mit Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG) vereinbar.

Die dem Landesplanungsgesetz, dem Landesentwicklungsprogramm, dem Landesentwicklungsplan III und dem Landschaftsgesetz zu entnehmenden Vorgaben weisen noch nicht die für einen unmittelbaren und gegenwärtigen Eingriff in das

Selbstverwaltungsrecht notwendige Regelungsdichte auf. Sie sind auf eine Umsetzung durch untergesetzliche Normen angelegt, und erst diese sind grundsätzlich geeignet, das Recht auf Selbstverwaltung einer Gemeinde zu verletzen.

- c) Die gerügte Ausweisung hält sich in dem durch § 14 LPlG gesetzten allgemeinen Rahmen. Sie beschränkt sich zwar auf einen räumlich eng begrenzten äußersten Teil eines Ausläufers einer Altstromrinne, der ausschließlich auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin liegt und für ein großräumiges Verbundsystem von Altstromrinnen und Biotopvernetzungen nur eingeschränkte Bedeutung hat. Gleichwohl kann ihr überörtliche Planungsrelevanz nicht gänzlich abgesprochen werden. Insofern hat die Ergänzung der 9. Änderung des Gebietsentwicklungsplans die Darstellung raumwirksamer Ziele von regionaler Bedeutung im Sinne des § 14 Abs. 2 Satz 2 LPlG zum Gegenstand.
2. Die umstrittene Änderung des Gebietsentwicklungsplans verletzt das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin. Sie greift in deren gemeindliche Planungshoheit ein, weil der Beschwerdeführerin dadurch die Umsetzung des rechtsgültigen Bebauungsplanes Nr. 193 unmöglich gemacht wird. Die mit der Planaufstellung beabsichtigte Golfanlage kann nicht mehr verwirklicht werden. Dieser Eingriff ist nicht durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gerechtfertigt. Das Ergebnis der Planungsentscheidung des untergesetzlichen Normgebers beruht auf einer offensichtlichen Fehlgewichtung der überörtlichen Interessen gegenüber den gemeindlichen Planungsbelangen der Beschwerdeführerin und verletzt den Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- a) Bei einer Planungsentscheidung der vorliegenden Art ist dem Normgeber eine Gestaltungsbefugnis und damit die Kompetenz eingeräumt, die erforderliche Abwägung selbst vorzunehmen. Der Verfassungsgerichtshof hat zu prüfen, ob sich diese in den verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grenzen hält. Hierfür ist maßgebend, ob der erhebliche

Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und ob anhand dieses Sachverhaltes alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrundegelegt sowie umfassend und in nachvollziehbarer Weise abgewogen worden sind. Soweit hierbei über Wertungen und Prognosen zu befinden ist, hat der Verfassungsgerichtshof seine Nachprüfungen darauf zu beschränken, ob diese Einschätzungen und Entscheidungen offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen. Die angegriffene Regelung ist schließlich bei Beachtung dieser Einschränkungen im Ergebnis daraufhin zu überprüfen, ob sie das Willkürverbot beachtet und verhältnismäßig ist, insbesondere der Bedeutung der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie Rechnung trägt (BVerfGE 50, 195, 202; 56, 298, 319 f.; 76, 107, 121 f.; VerfGH NW NWVBl 1990, 51; 1991, 371).

- b) Diesen Maßstäben hält die umstrittene Ausweisung nicht stand. Zwar hat der Plangeber das Gebot der vollständigen Ermittlung des Sachverhaltes, wozu auch die Anhörung der betroffenen Gemeinde gehört (BVerfGE 76, 107, 122), beachtet. Seine auf dieser Grundlage im Wege der Abwägung getroffene Entscheidung, der Ausweisung von Flächen zum Schutz der Natur und der Landschaft im Gebietsentwicklungsplan Vorrang vor der im Bebauungsplan Nr. 193 konkretisierten gemeindlichen Bauleitplanung der Beschwerdeführerin einzuräumen, ist jedoch offensichtlich fehlerhaft. Dieses Ergebnis der Abwägung wird der Bedeutung des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts nicht gerecht.

§ 1 Abs. 4 des Baugesetzbuches - BauGB - begründet die durch § 21 LPlG verfahrensrechtlich abgesicherte materiell-rechtliche Pflicht der Gemeinde, ihre Bauleitpläne an die Ziele der Landesplanung anzupassen. Die gemeindliche Bauleitplanung ist in das mehrstufige System räumlicher Gesamtplanung als der Bundesraumordnung sowie der Landes- und Regionalplanung nachgeordnete unterste Ebene

der Planungshierarchie eingebunden. § 1 Abs. 4 BauGB erstreckt die Bindungswirkungen der landesplanerischen Letztentscheidung auf die Gemeinde als Trägerin der örtlichen Planungshoheit. Die Gemeinde ist indes den landesplanerischen Zielvorgaben nicht einschränkungslos ausgesetzt. Ungeachtet der Entschädigungspflicht des Landes nach § 41 LPiG dürfen die gemeindlichen Belange im Wege der Abwägung nur dann zurückgestellt werden, wenn und soweit dies durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gefordert wird (BVerfGE 76, 107, 121; BVerwG, DVBl 1992, 1438, 1439 f.). Dabei sind die Anforderungen an das Gewicht der überörtlichen Interessen um so strenger, je konkretere und verbindlichere Gestalt die gemeindlichen Planungsvorstellungen angenommen haben. Das Gewicht der überörtlichen Interessen wächst mit deren überörtlicher Relevanz; es ist um so größer, je weiter die regionalen Auswirkungen und also auch die regionale Bedeutung eines landesplanerischen Anliegens reichen; je örtlich begrenzter sich die Auswirkungen und die Bedeutung eines landesplanerischen Anliegens darstellen, desto geringer ist es in der Abwägung mit den gemeindlichen Belangen anzusetzen.

Die Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin für die Umgebung des sind in der stärksten Form eines rechtsgültigen Bebauungsplanes konkretisiert. Zwar kann auch eine kommunale Planung, die durch einen Bebauungsplan rechtssatzmäßig festgeschrieben ist, im Wege der Abwägung mit höherrangigen Belangen zurückgedrängt werden. Die Schwelle, die dabei überwunden werden muß, liegt jedoch höher als bei einem normativ unverbindlichen Ratsbeschluß (VerfGH NW NWVBl 1990, 51) oder einer lediglich durch den Flächennutzungsplan konkretisierten Bauleitplanung (VerfGH NW NVWBl 1991, 371). Ein Bebauungsplan, der als Entwurf mit allen sachlich beteiligten Trägern öffentlicher Belange, so auch der Landschaftsbehörde und dem Regionalplanungsträger, erörtert worden ist und der Allgemeinverbindlichkeit erlangt hat, ist im Rahmen der Abwägung, ob ein regionalplanerischer Eingriff in die gemeindliche Bauleitplanung gerechtfertigt ist, von hohem

Gewicht. Verstärkt gilt dies im Hinblick auf die für eine sinnvolle örtliche Planung und ihre Umsetzung bedeutsame Kontinuität, wenn der Eingriff der Regionalplanung in kurzem zeitlichen Abstand der unter Beteiligung der zuständigen Stellen des Landes aufgestellten örtlichen Planung folgt.

Die Ausweisung von Flächen für den Schutz der Natur und der Landschaft am ... durch den Gebietsentwicklungsplan hat kein so großes Gewicht, daß sie Vorrang vor den gemeindlichen Belangen beanspruchen könnte. Entscheidend ist dabei nicht der abstrakte Stellenwert, der einer Regenerierung denaturierten Entwicklungspotentials im Rahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zukommen kann. Maßgebend ist vielmehr die konkrete Bedeutung, die der Bereich des ... im Rahmen der Herstellung eines Biotopverbundes zwischen den Altstromrinnen in der niederrheinischen Landschaft besitzt. Diese Bedeutung ist auf der Grundlage der tatsächlichen Feststellungen des BKR-Gutachtens und der entsprechenden Ausführungen der Vertreter der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung vor dem Verfassungsgerichtshof nur gering anzusetzen. Bei dem ... handelt es sich um den alleräußersten Ausläufer einer Altstromrinne. Ein Biotopaustausch ist nur nach Westen in Richtung auf das Wald- und Feuchtgebiet " ... ", nicht jedoch in östliche Richtung wegen des dort gelegenen Wohngebietes möglich. Dem ... kommt deshalb für das System der Biotopvernetzung zwischen den Altstromrinnen nur marginale Bedeutung zu; es ist auf das Gebiet um den ... nicht angewiesen. Das vom Land verfolgte entsprechende Konzept einer großräumigen Altstromrinnen- und Biotopvernetzung wird durch die Ausweisungen des Bebauungsplanes nicht in Frage gestellt. In Anbetracht der hiernach nur geringfügigen überörtlichen Relevanz der mit der umstrittenen Ausweisung verfolgten Zwecke ist es offensichtlich fehlerhaft, ihnen vor den in dem rechtsgültigen Bebauungsplan konkretisierten gemeindlichen Belangen Vorrang einzuräumen.

Dies gilt um so mehr als zwischen dem Bebauungsplan Nr. 193 und der Landesplanung im übrigen Zielkonformität besteht. Der Bebauungsplan sieht durch die Festsetzung nach Maßgabe des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB eine bis zu 50 m tiefe Schutzzone zum Zwecke der Pflege und Entwicklung von Natur und Landschaft beiderseits des Bachlaufes bereits vor. Damit gewährleistet er aus naturschützerischer und landschaftspflegerischer Sicht eine wesentliche Verbesserung gegenüber dem derzeitigen Zustand, bei dem die ackerbauliche Nutzung bis unmittelbar an den Bachlauf heranreicht. Der Bebauungsplan trägt auch den Zielen des Landesentwicklungsprogramms Rechnung, den Freiraum zu erhalten (§§ 2, 32 LEPro) und Räume für die Freizeit- und Sportbedürfnisse der Bevölkerung zu sichern (§ 16 LEPro), ohne daß bestimmte Sportarten bevorzugt oder benachteiligt werden.

## II.

Die einstweilige Sicherstellungsanordnung gemäß § 42 e LG verletzt ebenfalls das Recht auf Selbstverwaltung der Beschwerdeführerin aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG). Denn sie verhindert für die Zeit ihrer Geltungsdauer die Umsetzung der kommunalen Planung im Bereich des Bachlaufes, obgleich dieser Eingriff nicht durch überörtliche Belange von höherem Gewicht gerechtfertigt ist. Sie ist verfassungswidrig, weil bei Berücksichtigung des dem Verfassungsgerichtshof vorgelegten Sachverhalts die Ausweisung eines Naturschutzgebietes bezweckt ist, die auf einer offensichtlich fehlerhaften Abwägung von gemeindlichen und landesplanerischen Belangen beruht.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 54 Abs. 4 VerfGGG.

Prof. Dr. Dietlein            Dr. Wiesen                            Dr. Dr. h. c. Palm  
Prof. Dr. Brox    Prof. Dr. Dres. h. c. Stern    Jaeger    Prof. Dr. Schlink