

Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster
Wilmergasse 12–13, 48143 Münster

48143 Münster,
TELEFON: 02 51 83-2 97 80
FAX: 02 51 83-2 97 90
E-MAIL: zir@uni-muenster.de
www.uni-muenster.de/jura.zir
UNSER ZEICHEN: RFNP GFNP 3

Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Überführung des Regionalen Flächennutzungsplans in einen Gemeinsamen Flächennutzungsplan

– Rechtsgutachten im Auftrag der Städte Essen, Oberhausen, Gelsenkirchen,
Bochum, Herne und Mülheim a.d. Ruhr –

erstattet von

Dr. Boas Kümper

Wissenschaftlicher Referent

und

Dr. Susan Grotefels

Geschäftsführerin

November 2016

I. Gutachtauftrag und Bearbeitung

Die aus den Städten Bochum, Essen, Gelsenkirchen, Herne, Mühlheim an der Ruhr und Oberhausen bestehende Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr hat das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster mit der rechtlichen Begutachtung eines Fragenkatalogs beauftragt, der die Überführung des bauleitplanerischen Teils des für das Gebiet der genannten Städte aufgestellten Regionalen Flächennutzungsplans in eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung i.S.d. § 204 BauGB betrifft. Das Zentralinstitut hat unter dem 22.12.2015 einen Zwischenbericht mit einer ersten Einschätzung zu diesem Fragenkatalog vorgelegt. Das vorliegende Gutachten nimmt in Anknüpfung an den Zwischenbericht abschließend Stellung und beantwortet auch die bislang offen gelassenen Fragen.

II. Die Rechtsgrundlagen im Überblick

Das Raumordnungsgesetz (ROG) und das Baugesetzbuch (BauGB) sehen die Regionalplanung (§ 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG) und die Bauleitplanung (§ 1 Abs. 1-3 BauGB) grundsätzlich als zwei voneinander getrennte Planungsebenen vor.¹ Auch soll die Bauleitplanung – d.h. die Flächennutzungsplanung und die Bebauungsplanung (§ 1 Abs. 2 BauGB) – nach dem vom BauGB gewählten Grundmodell von den Gemeinden jeweils für ihr Gemeindegebiet durchgeführt werden.² Allerdings sieht § 204 BauGB für bestimmte Fälle eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung mehrerer Gemeinden vor;³ § 205 BauGB ermöglicht zudem den freiwilligen (Abs. 1) und unter bestimmten Voraussetzungen auch den zwangsweisen (Abs. 2) Zusammenschluss mehrerer Gemeinden zu einem Planungsverband.

§ 8 Abs. 4 Satz 1 ROG regelt mit der Sonderform des Regionalen Flächennutzungsplans (RFNP) eine Ausnahme von diesem Grundmodell der Trennung von Regionalplanung

¹ Zu diesem Grundmodell etwa *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht. Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht, 4. Aufl. 2010, § 1 Rn. 16; *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 40.

² Eine interkommunale Abstimmung der jeweiligen Planungen gebietet jedoch bereits § 2 Abs. 2 BauGB; systematisch zu den verschiedenen Formen der interkommunalen Abstimmung und Kooperation *Hendler*, Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht, UPR 2006, 325 ff.; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 8 ff.

³ Eine gemeinsame Bebauungsplanung gestattet § 204 BauGB ausweislich seines Wortlauts nicht; hierzu auch *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 1; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 21 m.w.N.

(Raumordnung) und Bauleitplanung.⁴ Nach § 8 Abs. 4 Satz 1 ROG kann ein Regionalplan zugleich die Funktion eines gemeinsamen Flächennutzungsplans nach § 204 BauGB übernehmen, wenn die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt und der Plan sowohl den Anforderungen der §§ 8 ff. ROG als auch den Vorschriften des BauGB entspricht. Der besondere Plantyp des RFNP vereint in sich Elemente eines Regionalplans i.S.d. § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 ROG und eines Gemeinsamen Flächennutzungsplans (GFNP) i.S.d. § 204 BauGB und enthält sowohl regionalplanerische als auch bauleitplanerische Regelungen. Deshalb ist zentrale Voraussetzung des RFNP, dass dieser sowohl den Anforderungen des ROG als auch denen des BauGB genügt.⁵ Da § 204 BauGB das Aufstellungsverfahren und die Inhalte eines GFNP nicht erschöpfend regelt, gelten insofern die allgemeinen Vorschriften des BauGB über die Flächennutzungsplanung.⁶

Die Möglichkeit zur Regionalen Flächennutzungsplanung wurde zuerst durch das ROG 1998 in § 9 Abs. 6 ROG 1998 eröffnet. Ebenso wie diese frühere Fassung ist auch der geltende § 8 Abs. 4 ROG darauf angelegt, dass die Länder bestimmen, ob sie von dem Instrument des RFNP Gebrauch machen wollen.⁷ In Nordrhein-Westfalen wurde der RFNP im Jahre 2004 durch § 25 Landesplanungsgesetz (LPIG NRW) a.F. eingeführt.⁸ Doch hat man sich dort in der Folgezeit dafür entschieden, das Instrument des RFNP aufzugeben. Der durch die Planungsgemeinschaft Ruhr erarbeitete RFNP hinsichtlich seines regionalplanerischen Teils durch einen gewöhnlichen Regionalplan des Regionalverbandes Ruhr (RVR) abgelöst und in hinsichtlich seines bauleitplanerischen Teils in einen GFNP der Städteregion Ruhr überführt werden. Hierfür trifft § 39 LPIG NRW⁹ eine Übergangsregelung. Nach Absatz 1 der Vor-

⁴ Eine vergleichbare Verbindung von Raumordnung und Bauleitplanung ermöglicht auch die sog. Stadtstaatenklausel des § 8 Abs. 1 Satz 2 ROG, wonach in den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg ein Flächennutzungsplan die Funktion eines Raumordnungsplans für das Landesgebiet übernehmen kann.

⁵ *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG-Kommentar, 2010, § 8 Rn. 48 ff.; *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide, Raumordnung in Bund und Ländern, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. März 2103, § 8 ROG 2008 Rn. 112.

⁶ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 44; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 203 Rn. 8.

⁷ *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG-Kommentar, 2010, § 8 Rn. 42; *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide, Raumordnung in Bund und Ländern, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. März 2103, § 8 ROG 2008 Rn. 98.

⁸ Eingehend hierzu *Lahme*, Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Rechts, 2009, S. 101 ff.; *Grotefels/Lahme*, Der regionale Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen, BauR 2009, 1390 ff.

⁹ Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) vom 3. Mai 2005 (GV. NRW. S. 430), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. Mai 2016 (GV. NRW. S. 259)

schrift bleibt der auf der Grundlage des § 25 LPlG NRW a.F. aufgestellte RFNP wirksam,¹⁰ nach § 39 Abs. 2 LPlG NRW bleibt die Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des RFNP befugt. § 39 Abs. 3 LPlG NRW trifft eine Regelung zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung der regionalplanerischen Festlegungen, die im Rahmen dieser Begutachtung weitgehend außer Betracht bleiben kann. Die Befugnis der Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des RFNP endet gem. § 39 Abs. 4 LPlG NRW mit der Aufstellung des neuen Regionalplans nach § 39 Abs. 3 Nr. 1 LPlG NRW. Die Befristungsregelung in § 39 Abs. 4 LPlG NRW a.E., wonach die Befugnis der Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des RFNP spätestens am 31.12.2015 enden sollte, wurde am 04.12.2015 aufgehoben.

Für den bauleitplanerischen Teil des RFNP, den Gegenstand dieser Begutachtung, bestimmt § 39 Abs. 5 Satz 1 LPlG NRW, dass dieser mit dem Ende der Befugnis der Planungsgemeinschaft zur Änderung, Ergänzung und Aufhebung des RFNP als Flächennutzungsplan der einzelnen an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden fortgilt. Gem. § 39 Abs. 5 Satz 2 LPlG NRW gilt der bauleitplanerische Teil des RFNP als Gemeinsamer Flächennutzungsplan i.S.d. § 204 BauGB für diejenigen an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden fort, die dies vor Inkrafttreten des neuen Regionalplans (§ 39 Abs. 3 Nr. 1 LPlG NRW) beschließen. Die an der Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr beteiligten Städte haben im Juni und Juli 2013 entsprechende Ratsbeschlüsse gefasst.

III. Entbehrlichkeit der Neuaufstellung eines Gemeinsamen Flächennutzungsplans

Die grundsätzliche Frage, ob es der Neuaufstellung eines GFNP bedarf, wurde bereits im Zwischenbericht beantwortet, so dass an die dort gemachten Ausführungen angeknüpft werden kann. Die Planungsgemeinschaft möchte die Aufstellung eines neuen GFNP unbedingt vermeiden. Dies erweist sich aufgrund der in § 39 Abs. 5 LPlG NRW gewählten gesetzgeberischen Konstruktion jedoch auch nicht als erforderlich. § 39 Abs. 5 LPlG ordnet die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP unmittelbar kraft Gesetzes (ex lege) an, ohne dass es der gesonderten Aufstellung eines neuen Plans bedürfte. Die Aufstellung eines neuen

¹⁰ Dies ergibt sich nach *von Kraack*, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, Kommentar zum Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPlG), 2011, § 39 Anm. 2, auch bereits aus § 28 Abs. 1 Satz 1 ROG, so dass § 39 Abs. 1 LPlG NRW lediglich deklaratorische Wirkung haben soll. § 28 Abs. 1 Satz 1 ROG trifft indes allein eine Regelung zum maßgeblichen Verfahrensrecht, nicht zur Fortgeltung eines auf der Grundlage früheren Rechts aufgestellten Raumordnungsplans.

GFNP nach § 204 BauGB erweist sich mithin als entbehrlich. Eine derartige unmittelbar kraft Gesetzes bewirkte Fortgeltung von Planwerken entspricht im Übrigen dem in anderen Überleitungsvorschriften gewählten Ansatz, wie er sich etwa in § 233 Abs. 3 BauGB und § 173 BBauG 1960, speziell für den GFNP aber auch in § 204 Abs. 2 BauGB, findet bzw. fand.¹¹

Die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP i.S.d. § 204 BauGB unmittelbar kraft Gesetzes erscheint zudem bereits deshalb naheliegend und sachgerecht, weil gem. § 8 Abs. 4 Satz 1 ROG der RFNP (auch) den Anforderungen an einen GFNP nach § 204 BauGB sowie weiterer einschlägiger BauGB-Vorschriften genügen musste.¹² Eine Neuaufstellung des GFNP aus Anlass eines Entfallens der regionalplanerischen Planinhalte ergäbe keinen Sinn, weil dieser Umstand die bauplanungsrechtlichen Anforderungen nicht betrifft.

Mit den Ratsbeschlüssen der an der Planungsgemeinschaft beteiligten Städte wurde daher die Rechtsfolge des § 39 Abs. 5 Satz 2 LPlG NRW ausgelöst, und der bauleitplanerische Teil des RFNP gilt kraft gesetzlicher Anordnung als GFNP i.S.d. § 204 BauGB fort. Weil die Planungsgemeinschaft die Neuaufstellung eines GFNP nicht beabsichtigt, kann offen bleiben, ob die gesetzliche Konstruktion des § 39 Abs. 5 LPlG NRW einer solchen entgegensteht.

IV. Zur Vereinbarkeit der Überleitungsvorschrift in § 39 Abs. 5 LPlG mit höherrangigem Recht

Um seine Rechtsfolge – die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP unmittelbar kraft Gesetzes – auslösen zu können, muss allerdings § 39 Abs. 5 LPlG wirksam sein, d. h. insbesondere mit höherrangigem Recht in Einklang stehen. Die Planungsgemeinschaft fragt daher, ob § 39 Abs. 5 LPlG NRW „rechtssicher“ ist. Wie bereits im Zwischenbericht dargelegt, bestehen indes keine Zweifel an der Vereinbarkeit des § 39 Abs. 5 LPlG NRW mit höherrangigem Recht. Zunächst bestehen keine Bedenken gegen die Gesetzgebungskompetenz des Landes für die Überleitungsvorschrift des § 39 LPlG NRW (dazu 1.). Auch setzt sich § 39 LPlG NRW weder zum sonstigen Bundesrecht noch zu höherrangigem Landesrecht in Widerspruch (dazu 2.). Selbst wenn man dies annehmen sollte, müsste jedoch die Vorschrift beachtet und angewandt werden (dazu 3.).

¹¹ Vgl. hierzu auch *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 233 Rn. 66, insb. 71; *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 233 Rn. 5 ff.; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 72 ff.

¹² Zu diesen Anforderungen auch oben, II., bei und mit Fn. 5.

1. Die Gesetzgebungskompetenz des Landesgesetzgebers

Gem. Art. 70 Abs. 1 GG haben die Länder das Recht zur Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG verleiht dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht; Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG verleiht dem Bund eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Raumordnung. Das Bodenrecht i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG umfasst die öffentlich-rechtlichen Normen, welche die Beziehungen des Menschen zu Grund und Boden regeln; es handelt sich also um das Recht der Bodenbeschaffenheit und Bodennutzung.¹³ Raumordnung i.S.d. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG ist die übergeordnete, d.h. überörtliche, zusammenfassende Planung und Ordnung des Raumes.¹⁴ Die bundesgesetzlichen Bestimmungen über die Regionale und die Gemeinsame Flächennutzungsplanung in § 8 Abs. 4 ROG und § 204 BauGB betreffen zwar nicht unmittelbar die Bodennutzung bzw. die Ordnung des Raumes, sondern vielmehr die Organisation der Planung.¹⁵ Gleichwohl sind derartige Regelungen von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes umfasst, denn sie sollen einen wirksamen Aufgabenvollzug im Bereich der Bauleitplanung resp. der Raumordnung gewährleisten und lassen sich daher als Annex zu den Kompetenztiteln nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 und 31 GG begreifen.¹⁶

Die in § 8 Abs. 4 ROG und § 204 BauGB getroffenen bundesgesetzlichen Regelungen stehen jedoch der in § 39 LPlG NRW getroffenen landesgesetzlichen Regelung nicht entgegen. Gem. Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, *solange und soweit* der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Eine Sperrwirkung für die Landesgesetzgebung tritt deshalb nicht bereits aufgrund einer bundesrechtlichen Regelung im einschlägigen Sachgebiet der konkurrierenden Gesetzgebung, sondern immer nur dann ein, wenn der Bund

¹³ Grundlegend BVerfGE 3, 407 (424); siehe auch BVerfGE 34, 139 (144); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 45.

¹⁴ Grundlegend BVerfGE 3, 407 (425); siehe auch BVerfGE 15, 1 (16); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 74 Rn. 81.

¹⁵ Darauf weisen auch hin: *Philipp*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 2; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 3.

¹⁶ So auch *Philipp*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 2; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 3; vgl. aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch BVerfGE 22, 180 (210) – Jugendwohlfahrt und Sozialhilfe; und BVerfGE 77, 288 (298 ff.) – saarländisches Kommunalselbstverwaltungsgesetz.

die betreffende Materie erschöpfend bzw. abschließend regelt.¹⁷ Hat der Bundesgesetzgeber dagegen nicht oder nur teilweise von dem Kompetenztitel Gebrauch gemacht, verbleibt den Ländern im nicht bundesgesetzlich geregelten Bereich die Gesetzgebungsbefugnis.¹⁸ Eine pauschale Vermutung dahingehend, der Bundesgesetzgeber habe allein aufgrund einer bundesrechtlichen Regelung bereits von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis erschöpfend Gebrauch gemacht, ist vor dem Hintergrund des in Art. 70 Abs. 1 GG aufgestellten Grundsatzes der Länderzuständigkeit nicht angängig.¹⁹ Vielmehr muss der abschließende Charakter einer bundesgesetzlichen Regelung durch Auslegung der einschlägigen Bestimmungen des jeweiligen Sachbereichs im Einzelfall ermittelt werden.²⁰

Mit Blick auf die Bauleitplanung hat das *Bundesverfassungsgericht* zwar entschieden, der Bundesgesetzgeber habe mit § 2 Abs. 1, § 4 und § 147 BBauG 1960 eine erschöpfende Regelung über die Trägerschaft der Bauleitplanung getroffen; das saarländische Kommunalselbstverwaltungsgesetz durfte mithin keine Bestimmungen über die Kompetenz zur Aufstellung des Flächennutzungsplans mehr treffen.²¹ Dieser Befund begründet jedoch nicht die (Bundes-)Verfassungswidrigkeit der in § 39 Abs. 5 LPIG NRW enthaltenen Regelung zur Überleitung des bestehenden RFNP in eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung: Zum einen knüpft § 39 Abs. 5 LPIG NRW hinsichtlich der Trägerschaft der Flächennutzungsplanung an das Bundesrecht an, das eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung in § 204 BauGB gerade erlaubt.²² Zum anderen trifft das Bundesrecht hinsichtlich der Überleitung resp. Fortgeltung bestehender Pläne – insbesondere zur Überführung einer Planungsform in eine andere – gerade keine abschließende Regelung. § 204 Abs. 2 Satz 1 BauGB regelt das Fortgelten von Flächennutzungsplänen lediglich für den Fall, dass Gemeinden in ihrem Gebiet oder Bestand geändert werden oder die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung auf Verbände oder sonstige

¹⁷ Ständige Rechtsprechung des *Bundesverfassungsgerichts*; siehe etwa BVerfGE 7, 342 (347); BVerfGE 67, 299 (324); BVerfGE 102, 99 (114 f.); BVerfGE 109, 190 (230); BVerfG, NVwZ 2010, 247 (248 f.); ferner *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 6.

¹⁸ *Jarass*, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen; NVwZ 1996, 1041 (1043); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 10.

¹⁹ Grundlegend *Jarass*, Regelungsspielräume des Landesgesetzgebers im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und in anderen Bereichen, NVwZ 1996, 1041 (1044 f.); zustimmend *Oeter*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Bd. II, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 75; *Kunig*, in: von Münch/Kunig, GG-Kommentar, Bd. II, 6. Aufl. 2012, Art. 72 Rn. 9.

²⁰ Mit weiteren Nachweisen BVerfGE 98, 265 (301); BVerfGE 109, 190 (229); BVerfGE 113, 348(371); *Sannwald*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 23.

²¹ BVerfGE 77, 288 (301 f.).

²² Es handelt sich bei § 39 Abs. 5 LPIG NRW jedoch nicht um eine – verfassungsrechtlich bedenkliche (dazu *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 11 m.w.N.) – bloße Wiederholung des Bundesrechts.

kommunale Körperschaften übergeht.²³ Die Vorschrift regelt jedoch nicht die Überführung einer Regionalen in eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung; insofern fehlt es an einer bundesrechtlichen Regelung.²⁴

§ 204 BauGB wurde durch das BBauG 1976 eingeführt. Bereits zuvor hatte das *Bundesverwaltungsgericht* aus Anlass kommunaler Gebietsreformen im Jahre 1974 festgestellt, das bundesrechtliche Bodenrecht enthalte keine ausdrückliche Regelung darüber, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen kommunale Gebietsänderungen auf das Fortgelten von Flächennutzungsplänen von Einfluss sein sollen. Hier liege „eine (bewußte) Lücke des Bundesrechts“ vor, die durch das Landesrecht ausgefüllt werde. Zwar sei nicht ausgeschlossen, dass das Bundesrecht dem Landesrecht insofern Schranken setze und bspw. das Fortgelten eines Plans entgegen dem Landesrecht ausschließe; Ausgangspunkt aller Überlegungen müsse aber das (irreversible) Landesrecht sein.²⁵ Insofern wurde die Annahme der Vorinstanz, das Fortgelten des Flächennutzungsplans ergebe sich entscheidend aus dem auf kommunalrechtlicher Grundlage geschlossenen Grenzänderungsvertrag, nicht beanstandet.²⁶

Fehlt es an einer bundesrechtlichen Regelung über die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils eines RFNP bei dessen Überleitung in einen GFNP i.S.d. § 204 BauGB, so bleibt nach Art. 72 Abs. 1 GG weiterhin Raum für eine landesrechtliche Regelung dieser Frage. Das Land hatte mithin die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass des § 39 Abs. 5 LPIG NRW.

2. Kein inhaltlicher Widerspruch zum Bundesrecht und zum Landesverfassungsrecht

Die in § 39 Abs. 5 LPIG NRW getroffene Überleitungsregelung hinsichtlich des bauleitplanerischen Teils des RFNP begegnet auch in materiell-rechtlicher Hinsicht keinen Bedenken. Dies gilt namentlich im Hinblick auf das bundes- wie landesverfassungsrechtlich gewährleistete kommunale Selbstverwaltungsrecht (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 78 Abs. 1 LV NRW)

²³ Hierzu näher *Philipp*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 16; *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 12 f.; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 72 ff. Geregelt werden zudem allein kommunale Neugliederungen oder Zuständigkeitsverlagerungen nach dem 01.01.1977; siehe OVG NRW, NVwZ 1983, 748.

²⁴ § 204 Abs. 2 Satz 1 BauGB räumt zudem ausdrücklich einem ggf. abweichenden Landesrecht Vorrang ein („unbeschadet abweichender landesrechtlicher Regelungen“); siehe auch *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 204 Rn. 12.

²⁵ BVerwGE 45, 25 (28) = DVBl. 1974, 528 mit zustimmender Anmerkung von *Hoppe*, DVBl. 1974, 533 f.

²⁶ BVerwGE 45, 25 (29): „Daß Flächennutzungspläne kraft einer zwischengemeindlichen [...] Vereinbarung fortgelten, mag ungewöhnlich sein; ein Widerspruch zum Bundesrecht liegt darin nicht.“

und die gemeindliche Planungshoheit als dessen Bestandteil.²⁷ Bedenken ließen sich allenfalls dort äußern, wo die gemeindlichen Planungskompetenzen auf einen anderen Verwaltungsträger – etwa einen Planungsverband – übertragen würden,²⁸ wobei nach zutreffender Auffassung selbst in diesem Falle eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie zu verneinen wäre, weil die Planungshoheit für den Flächennutzungsplan nicht deren Kernbereich zuzurechnen ist.²⁹ Bei der in § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG NRW ermöglichten Gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach § 204 BauGB bleiben jedoch die Gemeinden Inhaberinnen der Planungshoheit gerade auch für die Flächennutzungsplanung, diese geht – anders als etwa im Falle des § 205 BauGB – nicht auf einen anderen Rechtsträger über.³⁰ Und den mit der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung einhergehenden Beschränkungen ihrer Gestaltungsbefugnisse³¹ unterwerfen sich die beteiligten Gemeinden aus freiem Entschluss.³² Eine Verletzung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts ist mir § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG daher nicht verbunden.

Auch eine Kollision mit dem Bundesrecht i.S.d. Art. 31 GG, wonach Bundesrecht das Landesrecht „bricht“, scheidet aus, weil mit der in § 39 Abs. 5 LPIG NRW angeordneten unmittelbaren Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP i.S.d. § 204 BauGB lediglich diejenigen Anforderungen des Bundesrechts gleichsam „fortgeschrieben“ werden, die bereits an den Erlass des RFNP gestellt wurden: § 8 Abs. 4 Satz 1 ROG fordert für die Aufstellung eines RFNP (auch) die Einhaltung der Anforderungen an einen GFNP nach § 204 BauGB, d.h. auch die Beachtung weiterer einschlägiger BauGB-Vorschriften.³³ Den Vorga-

²⁷ Zum verfassungsrechtlichen Schutz der kommunalen Planungshoheit *Oebbecke*, Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit der Gemeinden, in: Erbguth u.a. (Hrsg.), Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag, 2000, S. 239 ff.; im Überblick auch *Hoppe/Bönker/Grotefels*, Öffentliches Baurecht. Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht, 4. Aufl. 2010, § 2 Rn. 16 ff.

²⁸ Verneinend für den Zwangsverband nach § 205 Abs. 2, 3 BauGB jedoch *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 1. Lfg. August 2002, § 205 Rn. 13 und *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 205 Rn. 6, jeweils m.w.N.

²⁹ Hierzu speziell mit Blick auf die regionale Flächennutzungsplanung durch Planungsverbände und mit detaillierten Nachweisen *Groß*, Neue Entwicklungen in der Zuordnung von Landschaftsplanung und Raumordnung, NuR 1998, 123 (124 f.).

³⁰ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 4; *Philipp*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 1; zur Gegenüberstellung der verschiedenen Gestaltungsformen auch *Hendler*, Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht, UPR 2006, 325 (326, 327).

³¹ Die Gemeinden können gem. § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB den GFNP nur gemeinsam aufheben, ändern und ergänzen; dazu auch noch näher unten, IX.

³² § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG NRW stellt den Beschluss über das Fortgelten des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP in das Ermessen der an der Planungsgemeinschaft beteiligten Gemeinden.

³³ Zu diesen Anforderungen auch *Grotefels/Lahme*, Der regionale Flächennutzungsplan in Nordrhein-Westfalen, BauR 2009, 1390 (1392 f.); *Priebs*, Vielfalt der Pläne in Verdichtungsräumen, UPR 2010, 254 (256).

ben des BauGB wurde also bereits genügt; ein diesen entsprechender GFNP war also stets vorhanden, nur wurde er gemeinsamen mit regionalplanerischen Inhalten in einem umfassenderen Planwerk – dem RFNP – zusammengefasst. Ein Widerspruch zum Bundesrecht ist daher nicht zu erkennen.

Allerdings vertreten *Beckmann* und *Wittmann* in ihrem Gutachten zur Entwurfsfassung des § 39 LPIG NRW von 2009 die Auffassung, das bis vor kurzem in § 39 Abs. 4 LPIG NRW vorgesehene Entfallen der Änderungsbefugnis der Planungsgemeinschaft hinsichtlich des RFNP verstoße gegen Bundes- wie Landesrecht, weil es eine Situation ermögliche, in welcher der bestehende RFNP nicht mehr geändert werden könnte, ein neuer Regionalplan aber womöglich noch nicht wirksam aufgestellt wurde. Es drohe deshalb ein „Planungsvakuum“, das mit der Verpflichtung zur Fortschreibung von Plänen nicht vereinbar sei.³⁴ Diese Rechtsauffassung erscheint nicht überzeugend. Vielmehr besteht gerade im Falle des § 204 BauGB die Möglichkeit, dass erforderliche Planfortschreibungen unterbleiben, weil die Gemeinden nach § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB den Gemeinsamen Flächennutzungsplan nur gemeinsam aufheben, ändern und ergänzen – und dementsprechend auch nur gemeinsam in Kraft setzen können, mithin nur im Konzert handlungsfähig sind.³⁵ Allerdings lassen sich bestehende Planungspflichten erforderlichenfalls im Wege der Kommunalaufsicht durchsetzen.³⁶

Aber selbst wenn man sich der Auffassung von *Beckmann/Wittmann* anschließen wollte und von einer Bundes- und Landesrechtswidrigkeit des § 39 Abs. 4 LPIG NRW ausginge, würde dies jedenfalls nicht auf die den bauleitplanerischen Teil des RFNP betreffende Regelung des § 39 Abs. 5 LPIG NRW „durchschlagen“ und diese Bestimmung „gleichsam „infizieren“. Vielmehr wird, indem § 39 Abs. 5 LPIG NRW die unmittelbare Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP i.S.d. § 204 BauGB anordnet, ein „Planungsvakuum“ gerade vermieden. Denn die an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung beteiligten Gemeinden können den GFNP nunmehr – wie im Falle jeder anderen Gemeinsamen Flächennutzungsplanung – ändern, ergänzen oder aufheben. Und da die Anforderungen des § 204 BauGB sowie des Bauplanungsrechts im Übrigen bereits bei der Aufstellung des RFNP voll-

³⁴ *Beckmann/Wittmann*, Rechtliche Bewertung des Entwurfs der Übergangsvorschrift für den Regionalen Flächennutzungsplan (§ 39 LPIG NRW), Rechtsgutachten im Auftrage der Stadt Essen für die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr, September 2009, S. 18 ff.

³⁵ Hierzu auch *Hendler*, Modelle interkommunaler Kooperation im Raumplanungsrecht, UPR 2006, 325 (326); *Schrödter*, in: *Schrödter* (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 8.

³⁶ BVerwGE 119, 25 (43 ff.); *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 1 Rn. 16; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 1 Rn. 27.

ständig beachtet werden mussten (§ 8 Abs. 4 Satz 1 ROG),³⁷ haben die bauleitplanerischen Darstellungen aus sich heraus Bestand – sie können durch das Entfallen des regionalplanerischen Teils nicht in Frage gestellt werden.

3. Überdies: Keine Befugnis zur Nichtanwendung des § 39 Abs. 5 LPlG NRW, selbst im Falle seiner Unvereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Selbst wenn man Zweifel an der Vereinbarkeit des § 39 Abs. 5 LPlG NRW mit höherrangigem Recht haben sollte, könnten diese im Übrigen nicht die Unanwendbarkeit der Vorschrift begründen: Nach zutreffender Auffassung darf die Verwaltung nämlich nicht etwa ein förmliches Parlamentsgesetz unangewendet lassen, weil sie dieses für verfassungs- oder bundesrechtswidrig hält.³⁸ Ein derartiges Verwerfungsrecht schließt Art. 100 Abs. 1 GG bereits für die Gerichtsbarkeit aus und begründet zum Schutze des unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein Verwerfungsmonopol der Verfassungsgerichtsbarkeit. Erst recht kann dann die zum Normvollzug berufene Verwaltung nicht zur Nichtanwendung förmlicher Gesetze befugt sein.

V. Zum Erfordernis einer Neubekanntmachung des Gemeinsamen Flächennutzungsplans

Wie bereits ausgeführt, ordnet § 39 Abs. 5 Satz 2 LPlG NRW die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP unmittelbar kraft Gesetzes an und macht mithin die Aufstellung eines neuen GFNP entbehrlich.³⁹ Die Planungsgemeinschaft möchte jedoch wissen, ob eine Neubekanntmachung des GFNP „erforderlich“ und für eine Fortgeltung des GFNP „ausreichend“ ist.

§ 39 Abs. 5 Satz 2 LPlG NRW enthält keine ausdrückliche Regelung darüber, ob der als GFNP fortgeltende Teil des RFNP neu bekannt zu machen ist. Es ist daher auf die allgemeinen Bestimmungen des BauGB über die Flächennutzungsplanung zurückzugreifen, welche

³⁷ Dazu bereits oben, II, bei und mit Fn. 6.

³⁸ Siehe hierzu m.w.N. *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 4 Rn. 63 ff.; *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG-Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 97; Für eine Nichtanwendungsbefugnis bei evidenten, besonders schweren Verfassungsverstößen *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG-Kommentar, Art. 20 Rn. 36. Ein derartiger Fall dürfte jedoch im vorliegenden Zusammenhang kaum anzunehmen sein.

³⁹ Siehe oben, III.

gem. § 8 Abs. 4 ROG auch für den Regionalen Flächennutzungsplan gelten.⁴⁰ Zu diesen Vorschriften gehört auch § 6 BauGB. Nach § 6 Abs. 5 Satz 1, 2 BauGB wird der Flächennutzungsplan dadurch in Kraft gesetzt, dass die Gemeinde die Genehmigung des Flächennutzungsplans durch die höhere Verwaltungsbehörde (vgl. § 6 Abs. 1 BauGB) – nicht also den Plan selbst – ortsüblich bekannt macht (sog. Ersatzverkündung).⁴¹ Nach § 6 Abs. 6 BauGB kann die Gemeinde mit dem Beschluss über eine Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans auch bestimmen, dass der Flächennutzungsplan in der Fassung, die er durch die Änderung oder Ergänzung erfahren hat, neu bekannt zu machen ist.

Wie bereits im Zwischenbericht ausgeführt, ist hinsichtlich der Anwendbarkeit des § 6 Abs. 6 BauGB zwischen der Überführung des RFNP in einen GFNP einerseits und der Änderung oder Ergänzung des bereits übergeleiteten GFNP zu unterscheiden: Im Hinblick auf die durch § 39 Abs. 5 Satz 2 LPlG NRW bewirkte Überleitung ergibt sich die Fortgeltung des Planes als GFNP bereits unmittelbar aus jener gesetzlichen Vorschrift. Die Bestimmungen des BauGB über das Planaufstellungsverfahren finden daher keine Anwendung, und da es im Zuge der bloßen Überleitung nicht zu einer Änderung oder Ergänzung des Planes kommt, ist auch § 6 Abs. 6 BauGB nicht einschlägig. § 6 Abs. 6 BauGB knüpft für eine Neubekanntmachung des Flächennutzungsplans an eine Änderung oder Ergänzung des Plans an und dürfte deshalb einer Neubekanntmachung lediglich des kraft Gesetzes übergeleiteten Plans sogar entgegenstehen. Anders liegt es dagegen, wenn im Zuge einer Änderung oder Ergänzung des bereits übergeleiteten GFNP eine Neubekanntmachung erfolgen soll. Hier findet § 6 Abs. 6 BauGB Anwendung, und eine Neubekanntmachung ist zulässig.⁴² Diese kann insbesondere dann sachgerecht sein, wenn durch mehrfache Änderungen oder Ergänzungen der aktuelle Rechtszustand nur noch schwer zu erfassen ist.⁴³

Unabhängig von der Anwendbarkeit des § 6 Abs. 6 BauGB ist aber zu beachten, dass eine evtl. Neubekanntmachung keine konstitutive Wirkung für die Geltung des GFNP hat. Die

⁴⁰ Dazu auch *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG-Kommentar, 2010, § 8 Rn. 48 ff.; *Dallhammer*, in: Cholewa/Dyong/von der Heide, Raumordnung in Bund und Ländern, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. März 2103, § 8 ROG 2008 Rn. 112.

⁴¹ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 6 Rn. 5; *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 6 Rn. 21; zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit der Ersatzverkündung nach § 12 Satz 3 BBauG 1960 BVerfG, NVwZ 1984, 430 f.

⁴² Zur gemeinsamen Neubekanntmachung zusammengeführter Flächennutzungspläne im Zuge von Gebietsreformen eingehend *Schmidt-Eichstaedt*, Flächennutzungsplanung nach einer Gebietsreform. Komplette Neuaufstellung oder Änderung und Ergänzung der fortgeltenden Pläne?, BauR 2004, 1102 (1103 ff.).

⁴³ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 6 Rn. 12; *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 6 Rn. 38; *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 6 Rn. 26.

Neubekanntmachung wirkt vielmehr ausschließlich deklaratorisch;⁴⁴ sie dient nur der Klarstellung und Bereinigung, der Beseitigung von Unklarheiten und Ungereimtheiten.⁴⁵ Die Fortgeltung des Plans ist also nicht von einer Neubekanntmachung abhängig, sondern sie ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz (§ 39 Abs. 5 Satz 2 LPlIG NRW). Die Frage der Planungsgemeinschaft ist daher dahingehend zu beantworten, dass eine Neubekanntmachung des GFNP weder „erforderlich“ noch „ausreichend“ für die Fortgeltung des Plans ist. Sie ist aber zur Bereinigung des Plans zulässig, wenn eine Änderung oder Ergänzung des gesetzlich übergeleiteten GFNP erfolgt.

VI. Aspekte der Plangestaltung im Zuge der Überleitung der bauleitplanerischen Planinhalte

Im Zuge einer Neubekanntmachung sollen ggf. verschiedene redaktionelle Anpassungen des GFNP vorgenommen werden. Insbesondere möchte man auf den Wegfall der regionalplanerischen Planinhalte reagieren, Ziele und Grundsätze der Raumordnung sowie insbesondere deren Erläuterungen jedoch ggf. in die verbleibende Begründung des GFNP übernehmen, weil sie den Hintergrund verschiedener flächennutzungsplanerischer Darstellungen bilden. Die Planungsgemeinschaft fragt daher, ob eine redaktionelle Anpassung der Begründung erforderlich ist, Ziele und Grundsätze der Raumordnung ggf. „für unwirksam erklärt werden“ müssen oder ob die Begründung des GFNP unverändert bleiben kann. Zudem möchte die Planungsgemeinschaft wissen, ob eine Zusammenfassung von Ursprungsplan (auf der FNP-Ebene) und Änderungen zu einer neuen Plankarte möglich ist.

Zunächst ist festzuhalten, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung in der Begründung zum GFNP nicht für unwirksam erklärt werden müssen, genauer: überhaupt nicht für unwirksam erklärt werden können. Denn die der Raumordnung untergeordnete Bauleitplanung kann raumordnerische Festlegungen nicht konstitutiv für unwirksam erklären.⁴⁶ Entscheidend ist allein, ob die betreffenden Ziele und Grundsätze der Raumordnung außer Kraft getreten sind.

⁴⁴ *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 60. Erg.-Lfg. Mai 2006, § 6 Rn. 179; *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 6 Rn. 12; *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 6 Rn. 38; für einen Raumordnungsplan auch Nds. OVG, Urt. v. 01.07.2010 – 1 KN 11/09, juris Rn. 88.

⁴⁵ Im Hinblick auf die Neubekanntmachung von Gesetzen auch BVerfGE 14, 245 (250); BVerfGE 18, 389 (391); BVerfGE 64, 217 (221); *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 82 Rn. 7.

⁴⁶ Zur hierarchischen Über- und Unterordnung von Raumordnung und Bauleitplanung BVerwGE 125, 116 Rn. 67 ff. – Flughafen Berlin-Schönefeld; vgl. auch bereits zuvor BVerwGE 90, 329 (333) – regionalplanerisch festgelegtes Erholungsgebiet; BVerwGE 119, 25 (38) – Gewerbepark Mülheim-Kärlich.

Ist dies der Fall, so kann eine redaktionelle Klarstellung bzw. eine Anpassung der Begründung des GFNP aus planerisch-praktischen Gründen sinnvoll sein; rechtlich geboten ist dies jedoch nicht.

Ausgangspunkt ist hier, dass eine rechtliche Abhängigkeit verschiedener Planwerke – eine sog. Wirksamkeitsakzessorietät⁴⁷ – nur im Verhältnis der einzelnen Stufen einerseits der Raumordnungsplanung und andererseits der Bauleitplanung – also zwischen Landesentwicklungsplan und Regionalplan und zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan besteht; dort folgt aus dem Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 Satz 1 ROG und § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB), dass der niederstufige Plan (Regionalplan, Bebauungsplan) nur bei Vorliegen eines wirksamen höherstufigen Plans (Landesentwicklungsplan, Flächennutzungsplan) Wirksamkeit erlangen kann. Diese rechtliche Abhängigkeit besteht indes im Verhältnis von Raumordnung und Bauleitplanung nicht. Das *Bundesverwaltungsgericht* hat zum Flächennutzungsplan der Stadtgemeinde Bremen herausgearbeitet, dass die gemeindliche Bauleitplanung nicht etwa eine wirksame Raumordnungsplanung voraussetzt, sondern auch dort erfolgen kann, wo ein Raumordnungsplan nicht aufgestellt wurde oder unwirksam ist.⁴⁸ Die Unwirksamkeit eines Raumordnungsplans zieht nicht die Unwirksamkeit kommunaler Bauleitpläne nach sich; der Bauleitplanung wird durch das Inkrafttreten von Raumordnungszielen oder -grundsätzen nicht ihre Grundlage entzogen, sondern sie kann selbständig fortbestehen. Dass Darstellungen des GFNP auf nicht (mehr) wirksamen raumordnerischen Festlegungen beruhen, stellt die Wirksamkeit dieser Darstellungen nicht in Frage. Zwar begründet § 1 Abs. 4 BauGB eine Verpflichtung der Gemeinden zur fortlaufenden Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele – nicht an die Grundsätze – der Raumordnung.⁴⁹ Die Anpassungspflicht greift aber allein bei existenten, d.h. wirksamen Zielfestlegungen ein, weil es andernfalls nichts gibt, dem die Bauleitpläne anzupassen wä-

⁴⁷ Grundlegend zum Begriff der „Wirksamkeitsakzessorietät“ *Schlarmann/Krappel*, Die Wirksamkeitsakzessorietät niederstufiger Planungen im System der räumlichen Gesamtplanung – zur Wirksamkeit von Bauleitplänen bei Fehlen oder Unwirksamkeit von Raumordnungsplänen, NordÖR 2009, 143 (144); daran anschließend auch *Ingold*, Auswirkungen von Planungsdefiziten höherstufiger Planungsebenen auf nachgeordnete Pläne, NVwZ 2010, 1399 (1400 f.); *Kümper*, Die Unwirksamkeit des Landesentwicklungsplans in Brandenburg und ihre Auswirkungen auf die Regionalplanung und die Bauleitplanung, LKV 2014, 542 (544); *Kümper/Milstein*, Wirksamkeitsakzessorietät und Planerhaltung bei Raumordnungsplänen, NVwZ 2015, 8 (9).

⁴⁸ BVerwGE 137, 38 ff.; instruktiv hierzu auch *Ingold*, Auswirkungen von Planungsdefiziten höherstufiger Planungsebenen auf nachgeordnete Pläne, NVwZ 2010, 1399 (1401 f.).

⁴⁹ Zu dieser sog. aktivplanerischen Dimension der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 78. Lfg. Mai 2011, § 1 Rn. 422 ff.; *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 1 Rn. 34; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 1 Rn. 32.

ren.⁵⁰ Allenfalls können geänderte oder neu aufgestellte Raumordnungsziele eine Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne – mithin auch des GFNP – auslösen.⁵¹

Wird die Wirksamkeit des GFNP durch ein Außerkrafttreten raumordnerischer Festlegungen nicht berührt, so wird hierdurch erst recht nicht die Begründung des GFNP fehlerhaft, denn die Begründung ist nicht Bestandteil des GFNP. Dies folgt aus § 5 Abs. 5 BauGB, wonach dem Flächennutzungsplan eine Begründung mit den Angaben nach § 2a BauGB „beizufügen“ ist.⁵² Die Begründung (früher sog. Erläuterungsbericht) erläutert den Inhalt, die Zielsetzung und die Gründe der in dem Flächennutzungsplan getroffenen Entscheidungen, insbesondere hat sie die maßgeblichen Erwägungen für die Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB deutlich zu machen.⁵³ Sie hat nicht am Rechtscharakter des Plans teil (vgl. § 6 Abs. 5 Satz 2 BauGB, der allein von der Wirksamkeit des Flächennutzungsplans spricht), kann aber im Falle ihrer Fehlerhaftigkeit die Wirksamkeit des Plans in Frage stellen (§ 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB). Insbesondere können allzu große Divergenzen zwischen den Darstellungen des Plans und der Begründung zur Abwägungsfehlerhaftigkeit des Plans führen.⁵⁴ Zu den in der Begründung regelmäßig gebotenen Angaben gehört auch die Einordnung der getroffenen Planungsentscheidung in die Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG).⁵⁵ Denn bereits aufgrund der Pflicht zur Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gem. § 1 Abs. 4 BauGB und zur Berücksichtigung der Grundsätze und sonstiger Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) handelt es sich um Gesichtspunkte von wesentlicher Bedeutung für die Flächennutzungsplanung. Es spricht daher nichts dagegen, sondern erscheint vielmehr geboten, in der Begründung des GFNP auf für die Darstellungen relevante Ziele und Grundsätze der Raumordnung Bezug zu nehmen. Hierbei ist es unschädlich, wenn die den Darstellungen zu Grunde gelegten raumordnerischen Festlegungen zwischenzeitlich außer Kraft getreten sind. Denn weil – wie dargelegt – dieser

⁵⁰ Deutlich BVerwG, ZfBR 2007, 683 (684); siehe auch *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 78. Lfg. Mai 2011, § 1 Rn. 259.

⁵¹ Folge kann in diesem Falle auch nur die Anpassungsbedürftigkeit, nicht die Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans sein; siehe hierzu m.w.N. *Kümper*, Flächennutzungsplan, Raumordnungsplan und Fachplan. Vertikale Anpassungs- und horizontale Koordinierungserfordernisse, ZfBR 2012, 631 (635).

⁵² *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 5 Rn. 9; siehe auch *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 5 Rn. 9; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 5 Rn. 76.

⁵³ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 5 Rn. 9; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 5 Rn. 9, jeweils m.w.N.

⁵⁴ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 5 Rn. 9; *Mitschang*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 5 Rn. 9, jeweils m.w.N.

⁵⁵ So explizit *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 5 Rn. 75.

Umstand die Wirksamkeit der Darstellungen nicht berührt, besteht zwischen Planinhalt und Planbegründung kein Widerspruch.

Um den Anschein zu vermeiden, bestimmte außer Kraft getretene raumordnerische Festlegungen seien noch wirksam, erscheint jedoch eine entsprechende redaktionelle Klarstellung sinnvoll. Weil eine Streichung oder farbliche Kennzeichnung der außer Kraft getretenen raumordnerischen Festlegungen die Begründung des GFNP sehr unübersichtlich machen könnte, dürfte die bessere Lösung in einer einleitenden Erläuterung („Präambel“) liegen.

Soweit eine Zusammenfassung von Ursrungsplan (auf der FNP-Ebene) und Planänderungen zu einer neuen Plankarte erwogen wird, sind keine rechtlichen Gesichtspunkte erkennbar, die dem entgegenstehen könnten.

VII. Zur Notwendigkeit einer Überarbeitung des Umweltberichts

Die Planungsgemeinschaft fragt, ob im Zuge der Überführung des RFNP in einen GFNP eine Überarbeitung des Umweltberichts einschließlich der Steckbriefe erforderlich ist. Wie bereits im Zwischenbericht ausgeführt, ist dies nicht der Fall, solange am bauleitplanerischen Teil des RFNP bzw. am nunmehr geltenden GFNP keine Änderungen vorgenommen werden.

Der Umweltbericht dokumentiert die Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB und ist Teil der Planbegründung (§ 2a Satz 3 BauGB).⁵⁶ Er knüpft an die Durchführung einer Umweltprüfung an, die nur bei Aufstellung, Aufhebung und ggf. bei Änderung von Bauleitplänen durchzuführen ist (vgl. § 2 Abs. 4, § 1 Abs. 8, §§ 13, 13a BauGB).⁵⁷ Dagegen ist eine Überarbeitung des Umweltberichts aufgrund der gesetzlichen Überführung des RFNP in einen GFNP nicht veranlasst, weil darin keine Änderung i.S.d. § 1 Abs. 8 BauGB liegt: Eine solche setzt voraus, dass die Darstellungen oder Festsetzungen des betreffenden Bauleitplans inhaltlich geändert werden.⁵⁸ Redaktionelle Änderungen, beispielsweise die Korrektur formeller Fehler, die sich nicht auf die Darstellungen auswirken, stellen keine Änderung i.S.d. § 1 Abs. 8 BauGB dar.⁵⁹

⁵⁶ *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 2 Rn. 13 und § 2a Rn. 3; *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 2 Rn. 242.

⁵⁷ Hierzu und zu den Ausnahmen von der Umweltprüfungspflicht eingehend *Krautzberger*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 2 Rn. 231 ff.; *Schrödter*, in: *Schrödter* (Hrsg.), BauGB-Kommentar, § 2 Rn. 149 f.; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 2 Rn. 7 f.

⁵⁸ *Gierke*, in: *Brügelmann* (Begr.), BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 62. Erg.-Lfg. Februar 2007, § 1 Rn. 1604; *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 1 Rn. 90; *Schrödter/Wahlhäuser*, in: *Schrödter* (Hrsg.), BauGB-

VIII. Zur Fortführung begonnener Änderungsverfahren zum Regionalen Flächennutzungsplan als Verfahren der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung

Die Planungsgemeinschaft möchte wissen, ob Änderungsverfahren, die noch zum RFNP begonnen wurden, als GFNP-Verfahren fortgeführt werden können oder ob eine erneute Einleitung dieser Änderungsverfahren als GFNP-Verfahren geboten ist.

§ 204 Abs. 3 Satz 1 BauGB erlaubt es der Gemeinde, Verfahren zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von *Bebauungsplänen* nach einer Gebiets- oder Bestandsänderung in ihrem jeweiligen Stand fortzuführen. Die Vorschrift ist ausweislich ihres Wortlauts auf die Flächennutzungsplanung nicht anwendbar.⁶⁰ Daraus wird in der Kommentarliteratur teilweise der Schluss gezogen, dass eine Fortführung von Flächennutzungsplanverfahren von vornherein ausgeschlossen sei, auch weil der Flächennutzungsplan für das gesamte neue Plangebiet zu beschließen sei.⁶¹ Die Autoren beziehen sich dabei jedoch auf Konstellationen der kommunalen Neugliederung oder Kompetenzverlagerung, nicht aber auf die Überführung eines RFNP in einen GFNP.⁶² Diese Fallgestaltung ist jedenfalls anders zu bewerten. Wird eine laufende Regionale Flächennutzungsplanung i.S.d. § 8 Abs. 4 ROG in eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung i.S.d. § 204 BauGB überführt, so musste bereits der RFNP allen Anforderungen an eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung genügen, dementsprechend nicht nur den Vorgaben des § 204 Abs. 1 BauGB, sondern auch den für die Flächennutzungsplanung maßgeblichen Verfahrensbestimmungen Rechnung tragen.⁶³ Als Bestandteil des RFNP

Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 1 Rn. 604; *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 1 Rn. 254.

⁵⁹ *Schrödter/Wahlhäuser*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 1 Rn. 604.

⁶⁰ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 15; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 204 Rn. 13.

⁶¹ *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 14; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 75; für eine Verallgemeinerung der § 204 Abs. 3 Satz 1 BauGB zugrunde liegenden Wertungen im Hinblick auf die Vorgängernorm des § 4 Abs. 2 BBauG 1976 und eine allgemeine Fortführbarkeit begonnener Planverfahren bei einem Wechsel des Planungsträgers jedoch *Schink*, Rechtsnachfolge bei Zuständigkeitsveränderungen in der öffentlichen Verwaltung, 1984, S. 174 ff., insb. 178.

⁶² *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 75 lässt ausdrücklich offen, ob eine Fortführung begonnener Flächennutzungsplanverfahren auch dann ausgeschlossen wäre, wenn bisher eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung betrieben wurde und während des Verfahrens die Planungszuständigkeit auf einen Planungsverband übergeht.

⁶³ Dazu bereits oben, II., bei und mit Fn. 6. Der GFNP i.S.d. § 204 BauGB hat zudem die gleichen Inhalte wie ein einzelgemeindlicher Flächennutzungsplan i.S.d. § 5 Abs. 1 BauGB, siehe nur etwa *Priebs*, Vielfalt der Pläne in Verdichtungsräumen, UPR 2010, 254 (255).

lag somit gewissermaßen stets ein GFNP vor. Bleibt zudem, wie im hier zu begutachtenden Fall, das Plangebiet unverändert, so wird die verfahrensrechtliche Situation gegenüber der vorherigen Regionalen Flächennutzungsplanung nicht verändert. Es ist kein Grund ersichtlich, die zum RFNP begonnenen Planverfahren, deren Gegenstand, deren Beteiligte und deren maßgeblicher Rechtsrahmen durch die Überführung in eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung nicht berührt werden, nicht als Flächennutzungsplanverfahren fortzuführen.

Dieser Standpunkt entspricht auch der Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts*. Dieses hat eine sog. Funktionsnachfolge in Bauleitplanverfahren selbst für den Fall grundsätzlich anerkannt, dass in einem laufenden Planverfahren ein Wechsel der Planungsträger stattfindet, bspw. an die Stelle der planenden Gemeinde ein neu gegründeter Planungsverband tritt.⁶⁴ Einzelne Verfahrensschritte, insbesondere das Anhörungsverfahren, müssen danach zwar wiederholt werden, wenn eine mit dem Wechsel des Planungsträgers einhergehende Erweiterung des Plangebiets dazu führt, dass andernfalls die zum Plangebiet neu hinzukommenden Personen keine Beteiligungsmöglichkeiten hätten.⁶⁵ Im Falle der hier zu begutachtenden Überführung des RFNP in eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung bleibt das Gebiet der Planungsgemeinschaft aber gerade unverändert. Einer Fortführung der zum RFNP begonnenen Planverfahren als GFNP-Verfahren steht deshalb nichts im Wege.

IX. Zur rechtlichen Ausgestaltung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung durch eine Verwaltungsvereinbarung

Die Planungsgemeinschaft fragt, ob für die Fortführung der gemeinsamen Planung im Rahmen des GFNP eine neue öffentlich-rechtliche Vereinbarung notwendig ist oder ob die erforderlichen organisatorischen Regelungen (z.B. über die Geschäftsstelle, den verfahrensbegleitenden Ausschuss etc.) auch im Wege der Verwaltungsvereinbarung getroffen werden können. Außerdem möchte sie wissen, inwieweit die gemeinsame Flächennutzungsplanung besondere Anforderungen an die formelle Beschlussfassungen über Änderungen des GFNP mit sich bringt.

§ 204 BauGB gibt auf diese Fragen keine Antwort: § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB betrifft allein den Gemeinsamen Flächennutzungsplan als solchen; § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB regelt die

⁶⁴ BVerwGE 40, 173 (175); BVerwGE 45, 25 (26 f.); daran anschließend auch *Schink*, Rechtsnachfolge bei Zuständigkeitsveränderungen in der öffentlichen Verwaltung, 1984, S. 173 f.

⁶⁵ So lag der Fall in BVerwGE 40, 173 (175).

gemeinsame Planung für räumliche und sachliche Teilbereiche und lässt hierfür „eine Vereinbarung der beteiligten Gemeinden über bestimmte Darstellungen in ihren Flächennutzungsplänen“ genügen, ohne diese hinsichtlich ihrer formalen Anforderungen näher zu spezifizieren. Diese Vereinbarung nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB ist demgemäß lediglich eine Absprache zwischen den beteiligten Gemeinden, ihre Flächennutzungspläne entsprechend ändern zu wollen;⁶⁶ sie entfaltet darüber hinaus keine Rechtswirkungen.⁶⁷ Dieser Befund überrascht indes nicht, weil sich das Bundesrecht grundsätzlich nicht zu den Anforderungen an die organisatorisch-institutionelle Ausgestaltung der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit und an Verwaltungsvereinbarungen, die ebenfalls zum Organisationsrecht der Länder gezählt werden dürften, verhält.⁶⁸ Klarstellen lässt sich zudem, dass § 39 LPIG NRW jedenfalls nicht den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung fordert, um eine Fortführung der Regionalen Flächennutzungsplanung als Gemeinsame Flächennutzungsplanung zu ermöglichen, denn, wie bereits ausgeführt,⁶⁹ wird die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP unmittelbar kraft Gesetzes bewirkt.

In Ermangelung einschlägiger Bestimmungen im Planungsrecht richtet sich die Frage nach den Anforderungen an eine Vereinbarung der in der Planungsgemeinschaft zusammengeschlossenen Städte über die Organisation der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach dem Kommunalrecht und dem Allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht. Insofern sind verschiedene Organisationsformen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit zu unterscheiden.⁷⁰ Privatrechtliche Kooperationsformen scheiden von vornherein aus, wo hoheitliche Befugnisse ausgeübt und spezifische Handlungsformen des öffentlichen Rechts eingesetzt werden,⁷¹ wie dies bei der hier in Rede stehenden Bauleitplanung der Fall ist. Unter den öffentlich-rechtlichen Kooperationsformen ist zwischen der Bildung selbstständiger rechtsfähiger

⁶⁶ Im Falle des § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB wird von einem gemeinsamen Flächennutzungsplan gerade abgesehen und lediglich eine Vereinbarung über abgestimmte Änderungen der einzelgemeindlichen Flächennutzungspläne geschlossen; siehe hierzu nur *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 122. Lfg. August 2016, § 204 Rn. 30 ff.

⁶⁷ OVG LSA, Beschl. v. 17.11.2006 – 2 L 278/03, juris Rn. 18.

⁶⁸ Zur verfassungsrechtlich gebotenen Zurückhaltung des Bundesrechts in Angelegenheiten der kommunalen Organisation vor allem BVerfGE 22, 180 (210), wonach es sich bei entsprechenden bundesgesetzlichen Vorschriften „immer nur um punktuelle Annexregelungen“ handeln darf; daran anschließend auch BVerfGE 77, 288 (299).

⁶⁹ Siehe oben, III.

⁷⁰ Systematisch zum Folgenden *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 8 ff.; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 24 ff.; *Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 764 ff.

⁷¹ *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 8; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 25.

Körperschaften wie Zweckverbänden und Planungsverbänden (§ 205 BauGB), der Zweckvereinbarung oder öffentlich-rechtlichen Vereinbarung (§§ 23 ff. des Gesetzes über die kommunale Gemeinschaftsarbeit – GkG NRW) und der kommunalen Arbeitsgemeinschaft zu unterscheiden.⁷² Im Falle der Zweckvereinbarung und der Arbeitsgemeinschaft kommt es nicht zur Gründung einer eigenständigen Rechtspersönlichkeit.⁷³

Die Planungsgemeinschaft Städteregion Ruhr ist kein rechtlich selbstständiger Zweck- oder Planungsverband, so dass die insofern bestehenden Anforderungen an die Gründung eines derartigen Verbandes nicht zum Tragen kommen.⁷⁴ Die in den §§ 23 ff. GkG NRW geregelte öffentlich-rechtliche Vereinbarung (auch: Zweckvereinbarung) setzt voraus, dass eine der beteiligten Gemeinden einzelne Aufgaben der übrigen beteiligten Gemeinden übernimmt oder sich zur Durchführung derartiger Aufgaben für die übrigen Beteiligten verpflichtet, vgl. § 23 Abs. 1 GkG NRW.⁷⁵ Demnach sind die §§ 23 ff. GkG weder auf die Regionale Flächennutzungsplanung i.S.d. § 8 Abs. 4 ROG i.V.m. § 25 LPlG NRW a.F.⁷⁶ noch auf die Gemeinsame Flächennutzungsplanung i.S.d. § 204 BauGB anwendbar. Denn in beiden Fällen werden Planungsbefugnisse nicht i.S.d. § 23 Abs. 1 GkG NRW von einer Gemeinde für eine andere übernommen, sondern nach wie vor von den jeweiligen Gemeinden ausgeübt. Die Gemeinsame Flächennutzungsplanung i.S.d. § 204 BauGB ist gerade dadurch gekennzeichnet, dass die beteiligten Gemeinden für ihr eigenes Gemeindegebiet jeweils allein zuständig und rechtlich verantwortlich bleiben.⁷⁷ Der GFNP ist zwar ein einheitliches Planwerk,⁷⁸ das von den an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung beteiligten Gemeinden können gem. § 204 Abs. 1

⁷² *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 9 ff.; *Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 764.

⁷³ *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 10.

⁷⁴ Zum Zweckverband eingehend *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 38 ff.; *Schmidt*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 767 ff.; zum Planungsverband nach § 205 Abs. 1 BauGB Schrödter, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 205 Rn. 3. Zur Bildung eines freiwilligen Zweck- oder Planungsverbandes schließen die beteiligten Gemeinden eine Vereinbarung in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gem. §§ 54 ff. VWVfG, die mindestens eine Einigung über die Verbandssatzung enthält.

⁷⁵ Allgemein und unter Einbeziehung der Vorschriften anderer Bundesländer auch *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 945.

⁷⁶ Dazu eingehend *Lahme*, Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Landesrechts, 2008, S. 187 ff., insb. 189.

⁷⁷ *Kilian/Müllers*, Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen, VerwArch 89 (1998), 25 (43); *Hendler*, Modelle interkommunaler Zusammenarbeit im Raumplanungsrecht, UPR 2006, 325 (326); *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 3.

⁷⁸ Zu Recht *Schmidt-Eichstaedt*, Gemeinsame Flächennutzungsplanung nach Bundes- und Landesrecht, NVwZ 1997, 846 (852); siehe auch *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 122. Lfg. August 2016, § 204 Rn. 31; missverständlich *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 3: „ein Oberbegriff für Bindungsbeziehungen von Planwerken“.

Satz 3 BauGB nur gemeinsam aufgehoben, geändert oder ergänzt werden kann. Die einzelnen Gemeinden bleiben jedoch weiterhin Trägerinnen der Planungshoheit; es findet keine Übertragung der Flächennutzungsplanung von der einen auf eine andere Gemeinde statt.⁷⁹ Die wechselseitige Bindungswirkung nach § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB begründet lediglich ein Mitwirkungserfordernis zugunsten der anderen an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung beteiligten Gemeinden, führt aber nicht zur Verlagerung der materiellen Planungsbefugnis.⁸⁰ Kommt es nicht zu einer Aufgabenübertragung, so greifen die Vorschriften über die öffentlich-rechtliche Vereinbarung nach §§ 23 ff. GkG NRW nicht ein. Überdies würden die §§ 23 ff. GkG NRW auch lediglich Anforderungen an Abschluss und Inhalt einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung stellen,⁸¹ nicht aber eine Verpflichtung begründen, eine solche in bestimmten Fällen abzuschließen.

Die Gemeinsame Flächennutzungsplanung ist vor diesem Hintergrund am ehesten der Kooperationsform der kommunalen Arbeitsgemeinschaft zuzuordnen. Bei der kommunalen Arbeitsgemeinschaft handelt es sich um einen nicht rechtsfähigen Zusammenschluss zur Beratung und Abstimmung von Angelegenheiten, welche die beteiligten Gemeinden gemeinsam berühren.⁸² Es geht um eine rein interne Kooperation, rechtliche Bindungswirkungen gegenüber Dritten werden nicht begründet.⁸³ Grundsätzlich entfalten die Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft nicht einmal für deren Mitglieder Bindungswirkungen;⁸⁴ dementsprechend bestimmt auch § 3 Abs. 1 Satz 1 GkG NRW, dass die Arbeitsgemeinschaften den Mitgliedern Anregun-

⁷⁹ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 122. Erg.-Lfg. August 2016, § 204 Rn. 4; *Philipp*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 1; *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 7.

⁸⁰ In der Literatur wird diese widersprüchlich wirkende Konstruktion des GFNP mitunter dahingehend gedeutet, es handele sich im Falle des § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB lediglich um einen „formell“ gemeinsamen Beschluss, der aber „materiell“ nur in den einzelnen Gemeinden wirken könne; vgl. *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 13. Aufl. 2016, § 204 Rn. 8; *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 7; die praktische Bedeutung dieser Differenzierung bezweifelnd *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 122. Erg.-Lfg. August 2016, § 204 Rn. 48.

⁸¹ Zu den verschiedenen Regelungsformen und den an sie zu stellenden Anforderungen eingehend *Schink*, Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, DVBl. 1982, 769 (771 ff.).

⁸² *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 929; *Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 25; *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 81; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 32.

⁸³ *Schink*, Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, DVBl. 1982, 769 (773); *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 32; zur fehlenden Außenverbindlichkeit der Vereinbarung nach § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB auch OVG LSA, Beschl. v. 17.11.2006 – 2 L 278/03, juris Rn. 18.

⁸⁴ *Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 25; *ders.*, Kommunalrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 765.

gen geben, jedoch keine die Mitglieder bindenden Beschlüsse fassen. Diese Regelung schließt indes eine Bindungswirkung des GFNP nach § 204 Abs. 1 Satz 3-5 BauGB nicht aus.⁸⁵

Die §§ 2, 3 GkG NRW enthalten lediglich punktuelle Regelungen über die kommunale Arbeitsgemeinschaft und machen keine Vorgaben bezüglich der Regelung ihrer Organisation. Insbesondere schreiben sie nicht den Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vor. Die Begründung einer kommunalen Arbeitsgemeinschaft erfolgt mangels spezialgesetzlicher Bestimmungen nach allgemeinem Verwaltungsverfahrenrecht durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag i.S.d. §§ 54 VwVfG NRW.⁸⁶ Die vertragliche Regelung der organisatorischen Aspekte zwischen den beteiligten Gemeinden stellt einen sog. verwaltungsrechtlichen Koordinationsvertrag dar, der auch als Verwaltungsvereinbarung bezeichnet werden kann. Für den verwaltungsrechtlichen Kooperationsvertrag treffen die §§ 54 ff. VwVfG NRW keine besonderen Bestimmungen. Diese Form des öffentlich-rechtlichen Vertrags ist nach § 54 Satz 1 VwVfG NRW jedoch grundsätzlich zulässig.⁸⁷ Zu beachten ist freilich das in § 57 VwVfG NRW aufgestellte Schriftformerfordernis. Eine aufsichtsbehördliche Mitwirkung und amtliche Bekanntmachung ist – anders als im Falle der Aufgabendelegation⁸⁸ – nicht erforderlich, weil die Regelung organisatorischer Aspekte der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung eine rein verwaltungsinterne Absprache zwischen den beteiligten Gemeinden darstellt.

Nach alledem ist festzuhalten, dass es für die Fortführung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung keiner neuen öffentlich-rechtlichen Vereinbarung bedarf, sondern organisatorische Regelungen über die Gemeinsame Flächennutzungsplanung etc. auch im Wege einer (schriftlichen) Verwaltungsvereinbarung getroffen werden können. Die an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung beteiligten Städte verfügen hierbei in inhaltlicher Hinsicht über einen großen Gestaltungsspielraum.

⁸⁵ Zu diesen Bindungswirkungen *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 5 ff.; sowie unten, XI.

⁸⁶ *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 929; *Schmidt*, Kommunale Kooperation, 2005, S. 25; *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 81.

⁸⁷ Siehe hierzu auch *Kopp/Ramsauer*, VwVfG-Kommentar, 17. Aufl. 2016, § 54 Rn. 2, 49a; *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG-Kommentar, 8. Aufl. 2014, § 54 Rn. 6; *Brüning/Bosesky*, in: Mann/Senekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG-Kommentar, 2014, § 54 Rn. 26 ff., dort auch zu Reformbestrebungen zur ausdrücklichen Normierung des Kooperationsvertrages.

⁸⁸ Bei einer Aufgabenübertragung erhält der öffentlich-rechtliche Vertrag den Charakter einer Rechtsnorm und bedarf daher stets der Publikation; siehe hierzu *Schink*, Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, DVBl. 1982, 769 (771); *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 72.

Hinsichtlich des Aufstellungs- und Änderungsverfahrens entspricht die Rechtslage beim GFNP derjenigen hinsichtlich des flächennutzungsplanerischen Teils des RFNP, weil ein GFNP i.S.d. § 204 BauGB gem. § 8 Abs. 4 ROG zwingender Bestandteil des RFNP ist. Grundsätzlich gelten die allgemeinen allgemeinen Vorschriften über das Flächennutzungsplanverfahren. Auf den einzelnen Stufen des weitgehend parallel in den einzelnen Gemeinden durchgeführten Verfahrens ist jedoch ein intensives Zusammenwirken der beteiligten Gemeinden erforderlich.⁸⁹

- Das Planaufstellungsverfahren wird jeweils in den beteiligten Gemeinden durchgeführt und durch Beschluss der Gemeinderäte in Gang gesetzt (§ 2 Abs. 1 BauGB). Zugleich verständigen sich die beteiligten Gemeinden über die allgemeinen Ziele der beabsichtigten gemeinsamen Planung.
- Es folgt das Beteiligungsverfahren in jeder der beteiligten Gemeinden (§§ 3, 4 BauGB). Die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens führen zur erneuten Erörterung zwischen den beteiligten Gemeinden und zur Vereinbarung eines GFNP-Entwurfs für den gesamten Planungsraum.
- Nach Billigung des Planentwurfs durch die jeweiligen Gemeinderäte erfolgt die Auslegung. Über Stellungnahmen zu Bedenken und Anregungen muss erneut eine zwischengemeindliche Verständigung erfolgen und müssen die jeweiligen Gemeinderäte entscheiden.
- Der Beschluss über den GFNP erfolgt durch übereinstimmende Beschlüsse der einzelnen Gemeindevertretungen (§ 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Letzte Wirksamkeitsvoraussetzung sind Genehmigung (§ 6 Abs. 1 BauGB) und Bekanntmachung (§ 6 Abs. 5 BauGB) des GFNP. Da das Plangebiet des GFNP im Falle der Planungsgemeinschaft der Zuständigkeit sowohl der Bezirksregierung Düsseldorf als auch der Bezirksregierung Arnsberg unterliegt, ist gem. § 203 Abs. 4 Satz 1 BauGB für die Genehmigung des GFNP das Innenministerium oberste Landesbehörde zuständig.
- Auch Änderungen des GFNP, die das Gebiet lediglich einer Gemeinde betreffen, bedürfen zu ihrer Wirksamkeit übereinstimmender Ratsbeschlüsse aller beteiligter Gemeinden, weil die Gemeinden gem. § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB den GFNP nur ge-

⁸⁹ Zum Folgenden auch *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 17; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 122. Erg.-Lfg. August 2016, § 204 Rn. 45 ff.

meinsam ändern können.⁹⁰ Eine Ausnahme hiervon lässt sich allenfalls dort machen, wo die Planänderung keine gemeinsamen Belange i.S.d. § 204 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BauGB berührt.⁹¹

X. Rechtliche Anforderungen an die Auflösung der Planungsgemeinschaft

Aus Anlass der von *Beckmann* und *Wittmann* in ihrem Rechtsgutachten von 2009 zur Entwurfsfassung der Überleitungsvorschrift nach § 39 LPIG NRW vertretenen Auffassung, die Planungsgemeinschaft ende wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage mit dem Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils des RFNP, sollte zur Klarstellung aber aufgelöst werden, möchte die Planungsgemeinschaft wissen, ob diese Einschätzung zutreffend ist. Weiter stellt sich in diesem Fall die Frage, wie die Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung rechtssicher umzusetzen ist. Insbesondere möchte die Planungsgemeinschaft wissen, ob eine Auflösung gleichlautende Ratsbeschlüsse der beteiligten Gemeinden und eine Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt gem. § 25 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW a.F. erfordert.

Bei der Beantwortung dieser Fragen sind das rechtliche Schicksal der Planungsgemeinschaft und der Rechtsakt ihrer ggf. erforderlichen Auflösung einerseits sowie die Publikation dieses Rechtsaktes andererseits zu unterscheiden.

Was das rechtliche Schicksal der Planungsgemeinschaft nach Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils des RFNP angeht, enthalten die geltenden Vorschriften des Landesplanungsrechts und des GkG NRW keine Regelung. Demgegenüber bestimmte § 25 Abs. 6 Satz 1 LPIG NRW a.F., dass die Planungsgemeinschaft durch Inaktivität – sechs Monate nach der Gründungsanzeige i.S.d. § 25 Abs. 1 Satz 2 LPIG NRW a.F. oder drei Jahre nach der Genehmigung des RFNP – oder durch übereinstimmende Willenserklärungen der teilnehmenden Gemeinden – also einen konstitutiven Beendigungsbeschluss – ende. Die Beendigung der Planungsgemeinschaft war durch die Landesplanungsbehörde gem. § 25 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW öffentlich bekannt zu machen.

Im Zwischenbericht wurde die Auffassung vertreten, es sei auch nach der Aufhebung dieser Vorschriften eine förmliche Aufhebung der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung erforderlich;

⁹⁰ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 122. Erg.-Lfg. August 2016, § 204 Rn. 54, der von einem Anspruch der betroffenen Gemeinde gegen die anderen auf Mitwirkung bzw. Zustimmung zur Planänderung ausgeht.

⁹¹ Dafür *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 19.

dies folge insbesondere aus dem *actus contrarius*-Grundsatz, wonach die Aufhebung eines Rechtsaktes in derselben Form zu erfolgen hat wie seine Begründung.⁹² Dieser Standpunkt ist um folgende Aspekte zu ergänzen: Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist ebenfalls ein öffentlich-rechtlicher Vertrag i.S.d. §§ 54 ff. VwVfG NRW.⁹³ § 60 VwVfG enthält eine Sondervorschrift über die Anpassung und Kündigung des öffentlichen-rechtlichen Vertrages in besonderen Fällen, welche die Folgen einer wesentlichen Änderung der Verhältnisse inhaltlich übereinstimmend mit den bürgerlich-rechtlichen Vorschriften über den Wegfall der Geschäftsgrundlage (§ 313 BGB) regelt und somit eine Anwendung des § 313 BGB über § 62 Satz 2 VwVfG NRW ausschließt.⁹⁴ § 60 VwVfG NRW fordert für die Aufhebung eines öffentlich-rechtlichen Vertrags eine (schriftliche) Kündigung, mithin eine rechtsgestaltende Erklärung;⁹⁵ der Vertrag wird also nicht etwa allein durch eine wesentliche Veränderung der Verhältnisse unwirksam. Im Übrigen würde aber auch nach den Grundsätzen des § 313 BGB die vertragliche Abrede nicht *ipso iure* entfallen, sondern es wäre stets eine rechtsgestaltende Erklärung, also der Rücktritt oder die Kündigung, erforderlich.⁹⁶

Wird mithin ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nicht bereits aufgrund einer tatsächlichen Veränderung der Verhältnisse unwirksam, so scheint die Auffassung von *Beckmann* und *Wittmann*, die Planungsgemeinschaft ende wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage mit dem Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils des RFNP, nicht zutreffend. Es bleibt daher bei der in §§ 4, 5 der Ergänzenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung über die Planungsgemeinschaft vom 20.10.2005, wonach diese durch übereinstimmende Willenserklärungen der beteiligten Städte jederzeit beendet werden kann und jede beteiligte Stadt das Recht zur (schriftlichen) Kündigung binnen einer Sechsmonatsfrist hat.⁹⁷ Erforderlich sind übereinstimmende Willenserklärungen der beteiligten Gemeinden, d.h. Ratsbeschlüsse. Erklärungen der Gemeindeverwaltung (Oberbürgermeister o.ä.) genügen demgegenüber nicht, weil die Er-

⁹² Allgemein zum *actus contrarius*-Gedanken etwa *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2011, § 10 Rn. 7b; auf den *actus contrarius*-Gedanken verweist mit Blick auf § 25 Abs. 6 Satz 3 LPiG NRW a.F. und § 2 Abs. 2 RFNP-VO *Lahme*, Der regionale Flächennutzungsplan. Eine Untersuchung am Beispiel des nordrhein-westfälischen Rechts, 2008, S. 214.

⁹³ *Gern*, Deutsches Kommunalrecht, 3. Aufl. 2003, Rn. 945; *Oebbecke*, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 65; *Lange*, Kommunalrecht, 2013, Kap. 19 Rn. 67.

⁹⁴ *Kopp/Ramsauer*, VwVfG-Kommentar, 17. Aufl. 2016, § 60 Rn. 12; *Bonk/Neumann*, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG-Kommentar, 8. Aufl. 2014, § 60 Rn. 8b.

⁹⁵ *Mann*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz (Hrsg.), VwVfG-Kommentar, 2014, § 60 VwVfG Rn. 33; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG-Kommentar, 17. Aufl. 2016, § 60 Rn. 29.

⁹⁶ Siehe nur BGHZ 133, 316 (328); *Grüneberg*, in: Palandt (Begr.), BGB-Kommentar, 74. Aufl. 2015, § 313 Rn. 42 m.w.N.

⁹⁷ Zum Kündigungsrecht aber auch noch sogleich, sub XI.

klärung zur Beendigung der Planungsgemeinschaft kein dem Bürgermeister kraft Gesetzes übertragenes Geschäft der laufenden Verwaltung (§ 41 Abs. 3 i.V.m. § 62 Abs. 3 GO NRW) darstellt und es deshalb bei der Zuständigkeit des Gemeinderates gem. § 41 Abs. 1 GO NRW bleibt.

Was die Publikation der Auflösung der Planungsgemeinschaft anbelangt, so ist zunächst festzuhalten, dass § 25 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW a.F. nicht mehr gilt und somit auch kein Bekanntmachungserfordernis mehr begründen kann. Auch anderen Vorschriften lässt sich das Erfordernis einer Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt nicht entnehmen. Ein allgemeines Publikationserfordernis ließe sich aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen nur dann ableiten, wenn die Auflösung der Planungsgemeinschaft mit einer Zuständigkeitsveränderung einherginge, denn jede Veränderung der Zuständigkeitsordnung hat Rechtsnormcharakter und bedarf deshalb der Publikation.⁹⁸ Die Auflösung der Planungsgemeinschaft lässt jedoch die Zuständigkeit für die Flächennutzungsplanung unberührt, weil sowohl unter der Geltung des RFNP als auch unter der des GFNP die einzelnen Gemeinden ausschließliche Trägerinnen der Flächennutzungsplanung sind. Da mangels Veränderung der Zuständigkeitsordnung die Auflösung der Planungsgemeinschaft keinen Rechtsnormcharakter hat, bedarf sie nicht der Publikation im Gesetz- und Verordnungsblatt.

XI. Zur Beendigung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung, insbesondere zum Ausscheiden einzelner Gemeinden

Es ist nicht auszuschließen, dass die beteiligten Gemeinden künftig übereinstimmend die Gemeinsame Flächennutzungsplanung aufgeben oder dass einzelne Gemeinden aus dem GFNP ausscheiden wollen. Die Planungsgemeinschaft fragt daher nach den rechtlichen Maßgaben für derartige Szenarien.

1. Die Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung – Möglichkeiten zur Beendigung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung

Bei der Frage, ob die beteiligten Gemeinden die Gemeinsame Flächennutzungsplanung einvernehmlich beenden können oder einzelne Gemeinden berechtigt sind, sich aus der

⁹⁸ Schink, Formen und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, DVBl. 1982, 769 (771); Oebbecke, Kommunale Gemeinschaftsarbeit, in: Mann/Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Bd. I, 2007, § 29 Rn. 72.

Gemeinsamen Flächennutzungsplanung zu lösen, kommt es entscheidend auf die Vorgaben des § 204 Abs. 1 BauGB an. Nicht ausschlaggebend ist dagegen die zwischen den an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung beteiligten Städten getroffene Verwaltungsvereinbarung. Denn § 204 Abs. 1 BauGB enthält im öffentlichen Interesse zwingendes Recht, über das die Gemeinden nicht disponieren können.

Gem. § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB „sollen“ benachbarte Gemeinden unter den dort genannten Voraussetzungen einen GFNP aufstellen. Damit formuliert die Vorschrift für den Regelfall eine rechtliche Verpflichtung zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung, wenn die Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 1, 2 BauGB erfüllt sind.⁹⁹ Mit besonderer Deutlichkeit hat das *Bundesverwaltungsgericht* bereits zur Vorläufervorschrift des § 204 Abs. 1 BauGB – § 2 Abs. 4 BBauG 1976 – hervorgehoben, die mit der kommunalen Planungshoheit einhergehende Abstimmungspflicht verbiete es, in der Bestimmung über die Gemeinsame Flächennutzungsplanung lediglich eine „sanktionslose Ordnungsvorschrift“ zu sehen.¹⁰⁰ Eine entsprechende Planungspflicht steht auch nicht in Widerspruch zu dem weiten Einschätzungsspielraum, den die Gemeinden bei der Beurteilung der Erforderlichkeit einer Bauleitplanung i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben.¹⁰¹ Denn auch das durch § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB eingeräumte Planungsermessen kann sich aufgrund qualifizierter städtebaulicher Gründe von hohem Gewicht zu einer strikten Planungspflicht verdichten.¹⁰² Die aus § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB folgende Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung kann im Wege der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden.¹⁰³ Zudem haben benachbarte Gemeinden einen

⁹⁹ *Philipp*, in: Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 8; *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 9; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 14. Aufl. 2014, § 204 Rn. 5; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 34; *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 23; lediglich einen „Appell zu gemeinsamer Planung“ sieht in der Soll-Vorschrift des § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 6.

¹⁰⁰ BVerwGE 40, 323 (330) – Krabbenkamp.

¹⁰¹ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 9; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 34.

¹⁰² Grundlegend BVerwGE 119, 25 (28 ff.); eingehend auch *Gierke*, in: Brügelmann (Begr.), BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 78. Erg.-Lfg. Mai 2011, § 1 Rn. 147 ff.

¹⁰³ *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 14. Aufl. 2014, § 204 Rn. 5; *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 25; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 36; zur kommunalaufsichtlichen Durchsetzung einer aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB resultierenden Planungspflicht auch BVerwGE 119, 25 (43 ff.); a.A. nur *Schrödter*, in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 6.

wechselseitigen Anspruch auf Mitwirkung an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung, der auch gerichtlich durchsetzbar ist.¹⁰⁴

Die unter den Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 1, 2 BauGB bestehende Rechtspflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung wird auch nicht durch die Regelungen zur Regionalen Flächennutzungsplanung in § 8 Abs. 4 ROG und § 39 LPLG überlagert, die von einer Freiwilligkeit der gemeinsamen Planung ausgehen. Denn weil der RFNP gem. § 8 Abs. 4 ROG stets auf einem GFNP i.S.d. § 204 BauGB aufbaut, bezieht sich die Freiwilligkeit der gemeinsamen Planung allein auf den regionalplanerischen Teil des RFNP. Und § 39 LPIG NRW, dessen Abs. 5 Satz 2 die Fortführung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP in das Ermessen der an der Planungsgemeinschaft beteiligten Städte stellt, kann sich als Landesrecht nicht gegen das vorrangige Bundesrecht (§ 204 BauGB) durchsetzen. Dies folgt bereits aus der Kollisionsregel des Art 31 GG („Bundesrecht bricht Landesrecht.“). Auch § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB, der u.a. die gemeinsame Aufhebung des GFNP erwähnt, dürfte nicht als allgemeine Ermächtigung zur einvernehmlichen Beendigung des GFNP zu verstehen sein. Die Vorschrift bestimmt lediglich, dass wenn der GFNP aufgehoben werden darf – im Falle des § 204 Abs. 1 Satz 5 BauGB –, dies nur gemeinsam erfolgen kann.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 1, 2 BauGB sind allerdings unbestimmt, so dass die Feststellung eines Rechtsverstoßes bei Unterbleiben einer Gemeinsamen Flächennutzungsplanung oder bei Nichtbeteiligung an dieser nicht leicht ist.¹⁰⁵ In der Praxis ist zu beobachten, dass die Gemeinsame Flächennutzungsplanung im Bundesgebiet trotz der gesetzlich grundsätzlich bestehenden Verpflichtung eher selten praktiziert wird,¹⁰⁶ was seinen Grund u.a. in den Auslegungs- und Gestaltungsspielräumen haben kann, die § 204 Abs. 1 BauGB belässt. Auch liegen praktisch keine Gerichtsentscheidungen vor, welche der Vorschrift schärfere Konturen verleihen könnten.

§ 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB setzt zunächst voraus, dass die Gemeinden benachbart sind, d.h. regelmäßig aneinander angrenzen,¹⁰⁷ ohne dass das Gesetz jedoch bestimmt, in welchem

¹⁰⁴ Bereits BVerwGE 40, 323 (330); siehe auch *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 11; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB-Kommentar, 14. Aufl. 2014, § 204 Rn. 5; *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 37; *Hornmann*, in: *Beck'scher Online-Kommentar BauGB*, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 26.

¹⁰⁵ So auch *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 36.

¹⁰⁶ *Hornmann*, in: *Beck'scher Online-Kommentar BauGB*, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 4.

¹⁰⁷ *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 24.

Umfang dies der Fall zu sein hat. Entscheidend muss ein funktionales Verständnis der Nachbarschaft sein, das auf den planerischen Koordinierungsbedarf im Hinblick auf gemeinsame oder vergleichbare Probleme abstellt.¹⁰⁸ Deshalb kann ein Nachbarschaftsverhältnis i.S.d. § 204 BauGB auch zwischen nicht unmittelbar aneinandergrenzenden Gemeinden anzunehmen sein.¹⁰⁹ Dies entspricht der Rechtsprechung des *Bundesverwaltungsgerichts* zum interkommunalen Abstimmungsgebot des § 2 Abs. 2 BauGB, bei dem es ebenfalls nicht auf ein unmittelbares Angrenzen ankommt.¹¹⁰ Ein unmittelbares wechselseitiges Angrenzen ist außerdem regelmäßig dort nicht erforderlich, wo mehr als zwei Gemeinden für eine Beteiligung an der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung in Betracht kommen. Auch ist denkbar, dass der gemeinsame Planungsraum zweier benachbarter Gemeinden gleichsam als „Insel“ das Gebiet einer dritten Gemeinde umschließt, auf die die Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht zutreffen.¹¹¹

Des Weiteren setzt § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB voraus, dass die städtebauliche Entwicklung der benachbarten Gemeinden im Wesentlichen durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt wird oder ein Gemeinsamer Flächennutzungsplan einen gerechten Ausgleich der verschiedenen Belange ermöglicht. Dies konkretisiert § 204 Abs. 1 Satz 2 BauGB beispielhaft dahingehend, dass insbesondere Ziele der Raumordnung, Einrichtungen und Anlagen des öffentlichen Verkehrs, sonstige Erschließungsanlagen sowie Gemeinbedarfs- und sonstige Folgeeinrichtungen eine gemeinsame Planung erfordern.¹¹² Im Schrifttum wird angenommen, dass diese Voraussetzungen in großstädtischen Verdichtungsräumen „typischerweise immer“ vorliegen¹¹³ und dort somit regelmäßig eine Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung besteht.

¹⁰⁸ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 8; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB-Kommentar, 14. Aufl. 2014, § 204 Rn. 2.

¹⁰⁹ *Philipp*, in: *Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow*, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 4; *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 8; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB-Kommentar, 14. Aufl. 2014, § 204 Rn. 2; *Schrödter*, in: *Schrödter* (Hrsg.), BauGB-Kommentar, 8. Aufl. 2015, § 204 Rn. 5.

¹¹⁰ BVerwG, NVwZ 1995, 694; darauf verweist auch *Philipp*, in: *Schlichter/Stich/Driehaus/Paetow*, Berliner Kommentar zum BauGB, Loseblattwerk, 8. Erg.-Lfg. Juli 2007, § 204 Rn. 4.

¹¹¹ *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 24.

¹¹² Ausführlich hierzu *Runkel*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 25 ff.

¹¹³ So jedenfalls *Kilian/Müllers*, Möglichkeiten zur Bewältigung von Stadt-Umland-Problemen in großstädtischen Verdichtungsräumen, *VerwArch* 89 (1998), 25 (44).

Eine Ausnahme von der Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung kann nach der Soll-Vorschrift des § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB grundsätzlich nur bei atypischen Sachverhalten gegeben sein, beispielsweise wenn zwischen den benachbarten Gemeinden derart große Interessengegensätze bestehen, dass eine Einigung auf ein gemeinsames Planungskonzept von vornherein ausgeschlossen erscheint.¹¹⁴ Zudem kann von einer Gemeinsamen Flächennutzungsplanung abgesehen werden, wenn sich die gemeinsamen Probleme benachbarter Gemeinden auf andere Weise – beispielsweise durch die einfache interkommunale Abstimmung nach § 2 Abs. 2 BauGB oder eine Vereinbarung über bestimmte Darstellungen in den einzelgemeindlichen Flächennutzungsplänen – mit zumindest vergleichbarem Erfolg lösen lassen.¹¹⁵ Schließlich ist auch bei Bestehen einer Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung hinsichtlich ihrer Reichweite zu differenzieren.¹¹⁶ So erlaubt es § 204 Abs. 1 Satz 3 Halbsatz 2 BauGB, die Bindung des GFNP nur auf bestimmte sachliche oder räumliche Teilbereiche zu beschränken. Eine solche die Regelungsgegenstände der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung beschränkende Vereinbarung kann auch noch nachträglich getroffen werden,¹¹⁷ wenn der zwischengemeindliche Koordinierungsbedarf aufgrund einer Fortentwicklung der Verhältnisse gesunken ist.

Im Übrigen entfällt die Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung nach § 204 Abs. 1 Satz 5 erst dann, wenn die Voraussetzungen nach § 204 Abs. 1 Satz 1-4 BauGB entfallen sind oder der Zweck der gemeinsamen Planung erreicht ist. Zuvor kann die Bindung an die gemeinsame Planung gem. § 204 Abs. 1 Satz 3 BauGB von den beteiligten Gemeinden nicht einvernehmlich aufgelöst oder von einzelnen Gemeinden einseitig aufgekündigt werden.¹¹⁸ Wann i. S.d. § 204 Abs. 1 Satz 5 BauGB die Voraussetzungen der gemeinsamen Planung entfallen oder der Zweck der gemeinsamen Planung erreicht ist, lässt sich kaum abstrakt beurteilen und hängt vor allem von den Gegenständen der Gemeinsamen Flächennutzungsplänen, den getroffenen Darstellungen und ihrer Einbettung in die überörtliche Planung sowie der Umsetzung der flächennutzungsplanerischen Darstellungen auf der Ebene der verbindli-

¹¹⁴ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 37.

¹¹⁵ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 34; *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 15.

¹¹⁶ *Jarass/Kment*, BauGB-Kommentar, 2013, § 204 Rn. 9; *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 14. Aufl. 2014, § 204 Rn. 2.

¹¹⁷ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 56

¹¹⁸ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 39.

chen Bebauungsplanung ab. Für die Beurteilung der konkreten Lage könnten folgende Aspekte von Bedeutung sein:

- Ganz entscheidend für das Fortbestehen flächennutzungsplanerischen Koordinierungsbedarfs ist das Zusammenwirken mit den Vorgaben der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung. So können Ziele der Raumordnung gem. § 204 Abs. 1 Satz 2 BauGB die Verpflichtung zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung auslösen; umgekehrt kann deren Aufhebung oder Änderung dazu führen, dass die Voraussetzungen der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung entfallen oder deren Zweck erreicht ist. Auch die Änderung von Zielen der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) in Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG) kann eine Erweiterung des gemeindlichen Entscheidungsspielraums eröffnen, so dass eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung nicht mehr erforderlich erscheint.¹¹⁹ Aber auch besonders regelungsintensive raumordnerische Vorgaben können die Notwendigkeit einer Gemeinsamen Flächennutzungsplanung entfallen lassen, weil der Koordinierungsbedarf auf die überörtliche Ebene „hochgezont“ worden ist und die Regionalplanung an die Stelle der gemeindlichen Abstimmung tritt.
- Wesentliche Änderungen der wirtschaftlichen oder demographischen Entwicklung in der Region können ggf. eine Prägung durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse i.S.d. § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB und damit eine Verpflichtung zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung entfallen lassen.¹²⁰ Dies dürfte im Einzelfall allerdings schwierig zu beurteilen sein, weil bspw. Schrumpfungsprozesse umgekehrt gerade auch eine gemeinsame Planung fordern könnten.¹²¹ Auch in einem solchen Fall kann sich allerdings die Frage stellen, ob der Koordinierungsbedarf nicht eher auf der regionalplanerischen Ebene anzusiedeln ist.
- Der Zweck der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung kann zudem erreicht sein, wenn die Darstellungen des GFNP durch qualifizierte Bebauungspläne konkretisiert, diese ggf. sogar bereits auf Zulassungsebene umgesetzt oder Vorhaben gar bereits verwirklicht worden sind.

¹¹⁹ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 59.

¹²⁰ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 59.

¹²¹ Darauf weist mit Recht *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 59 hin.

- Im Schrifttum wird mitunter auch ein „Zerwürfnis“ der beteiligten Gemeinden als Grund für die Auflösung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung erwogen.¹²² Auch wenn § 204 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BauGB von einer Verpflichtung zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung ausgehen, wird man dem jedenfalls insofern beipflichten können, als ein „Planungsstillstand“ bei fortgesetztem Scheitern der Versuche zu gemeinsamer Planung gewiss ebenfalls der Zielsetzung des BauGB zuwiderliefe. Wenn städtebaulich notwendige Fortschreibungen der einzelgemeindlichen Flächennutzungspläne auf Dauer verhindert würden, dürfte dieser Rechtszustand den Vorschriften des BauGB – insbesondere § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB¹²³ – noch ferner stehen als der Verzicht auf die Gemeinsame Flächennutzungsplanung.¹²⁴

Ein Recht einzelner Gemeinden zum Ausscheiden aus dem GFNP oder zur einvernehmlichen Beendigung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung besteht nach alledem nur in den Fällen des § 204 Abs. 1 Satz 5 BauGB. Erst dann darf eine einzelne Gemeinde wieder selbständig ihren Flächennutzungsplan ändern oder ergänzen. Zu beachten sind stets die verfahrensrechtlichen Anforderungen: Die Aufhebung des GFNP darf gem. § 204 Abs. 1 Satz 3 Hs. 1 BauGB nur gemeinsam, d.h. durch übereinstimmende Ratsbeschlüsse der beteiligten Gemeinden erfolgen. Die einzelgemeindliche Einleitung eines Flächennutzungsplanverfahrens bedarf zudem gem. § 204 Abs. 1 Hs. 2 BauGB der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde, im Falle des GFNP der Planungsgemeinschaft gem. § 203 Abs. 4 Satz 1 BauGB der Zustimmung des Innenministeriums als oberster Verwaltungsbehörde, weil das Planungsgebiet der Zuständigkeit zweier Bezirksregierungen unterliegt.

2. Folgen eines Ausscheidens einzelner Gemeinden aus der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung

Sollte eine Gemeinde entgegen ihrer Verpflichtung zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung aus dem GFNP ausscheiden, so kann dies Auswirkungen auf den einzelgemeindlichen

¹²² *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 61.

¹²³ Zur Begründung von Planungspflichten aus dem Erforderlichkeitsgebot des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vor allem BVerwGE 119, 25 (28 ff.) – Gewerbepark Mülheim-Kärlich; vgl. ferner m.w.N. *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, 3. Aufl. 2016, § 1 Rn. 27 ff.

¹²⁴ Dieser Rechtsgedanke kommt u.a. auch zum Tragen, wenn das *Bundesverfassungsgericht* entgegen § 78 BVerfGG eine Norm nicht für nichtig erklärt, sondern nur für unvereinbar mit dem Bundes(-verfassungs)recht erklärt und deren vorübergehende Weitergeltung anordnet; hierzu weiterführend *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG-Kommentar, Loseblattwerk, 48. Erg.-Lfg. Februar 2016, § 78 Rn. 65 ff.

Flächennutzungsplan haben. Zum einen müsste die höhere Verwaltungsbehörde die nach § 6 Abs. 1 BauGB erforderliche Genehmigung einer Änderung des einzelgemeindlichen Flächennutzungsplans versagen, weil der Plan den Vorgaben des § 204 Abs. 1 BauGB widerspricht (vgl. § 6 Abs. 2 BauGB).¹²⁵ Zum anderen kann die Änderung des einzelgemeindlichen Flächennutzungsplans abwägungsfehlerhaft sein, wenn bestimmte Probleme nur durch eine gemeinsame Planung bewältigt werden können.¹²⁶

Sollten einzelne Gemeinden unter den Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 5 BauGB aus dem GFNP ausscheiden, so muss dies einer Fortführung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung durch die verbleibenden Städte nicht entgegenstehen.¹²⁷ Soweit die Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 BauGB weiterhin vorliegen, ist eine Fortführung der gemeinsamen Planung, wie ausgeführt, sogar rechtlich geboten.¹²⁸ Im Übrigen müssen, wie ausgeführt, die im GFNP verbleibenden Gemeinden nicht unmittelbar benachbart sein, um den von § 204 Abs. 1 Satz 1, 2 BauGB vorausgesetzten Koordinierungsbedarf und somit eine Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung auszulösen.¹²⁹ Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch bei Nichtvorliegen der Voraussetzungen nach § 204 Abs. 1 Satz 1, 2 BauGB eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung nicht etwa unzulässig ist, sondern von interessierten Gemeinden auf freiwilliger Grundlage durchgeführt werden kann. Es fehlt dann lediglich an einer Rechtspflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung.¹³⁰

Das Bedürfnis für eine Fortführung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung dürfte allenfalls dann entfallen, wenn das gemeinsame Plangebiet durch Ausscheiden zentral gelegener Städte derart zerschnitten würde, dass aufgrund der räumlichen Separierung der im GFNP verbleibenden Städte ein Koordinationsbedarf nicht mehr bestünde. Ob dies beispielsweise bereits bei einem Ausscheiden der Stadt Essen anzunehmen wäre, erscheint zweifelhaft, weil die Städte Oberhausen und Gelsenkirchen oder die Städte Bochum und Mülheim an der Ruhr

¹²⁵ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 36.

¹²⁶ *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 38; *Hornmann*, in: Beck'scher Online-Kommentar BauGB, Stand 25.07.2016, § 204 Rn. 24.

¹²⁷ *von Kraack*, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, Kommentar zum Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG), 2011, § 39 Anm. 4 a.E. weist mit Blick auf den Beschluss nach § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG NRW zutreffend darauf hin, dass die Gruppe der Gemeinden, die den bauleitplanerischen Teil des RFNP als GFNP fortzuführen gedenkt, nicht sämtliche Mitglieder der Planungsgemeinschaft umfassen muss.

¹²⁸ Dazu vorstehend XI. 1., bei und mit Fn. 99 ff.

¹²⁹ Dazu vorstehend XI. 1., bei und mit Fn. 109.

¹³⁰ *Hendler*, Modelle interkommunaler Kooperation im Raumplanungsrecht, UPR 2006, 325 (326 f.); *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB-Kommentar, Loseblattwerk, 121. Erg.-Lfg. Mai 2016, § 204 Rn. 35.

in ihrer städtebaulichen Entwicklung immer noch durch gemeinsame Voraussetzungen und Bedürfnisse bestimmt sein könnten, um ein Benachbartsein i.S.d. § 204 Abs. 1 Satz 1 BauGB anzunehmen. Eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung der Städte Bochum, Gelsenkirchen und Herne wäre in diesem Fall ohnehin möglich und ggf. auch geboten. Würden sich jedoch die Städte Essen und Gelsenkirchen, womöglich auch noch Herne, aus dem GFNP lösen, so erschiene das Bedürfnis für eine Gemeinsame Flächennutzungsplanung der verbleibenden Städte Mülheim an der Ruhr, Oberhausen und Bochum fraglich.

XII. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die rechtliche Bewertung des von der Planungsgemeinschaft aufgestellten Fragenkataloges lässt sich verkürzt wie folgt zusammenfassen:

- § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG NRW ordnet die Fortgeltung des bauleitplanerischen Teils des RFNP als GFNP i.S.d. § 204 Abs. 1 BauGB unmittelbar kraft Gesetzes an, ohne dass es der erneuten Aufstellung eines GFNP bedürfte.
- Die in § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG NRW getroffene Überleitungsregelung ist mit höher-rangigem Recht vereinbar, insbesondere steht dem Landesgesetzgeber die Gesetzgebungs-befugnis zum Erlass dieser Vorschrift zu.
- Wegen des durch § 39 Abs. 5 Satz 2 LPIG NRW unmittelbar kraft Gesetzes bewirkten Fortgeltens des bauleitplanerischen Teils des GFNP ist eine Neubekanntmachung des Plans für dessen Fortgelten nicht erforderlich. Eine Neubekanntmachung kann aber im Zuge einer Änderung oder Ergänzung des bereits übergeleiteten Plans im Interesse der Übersichtlichkeit sinnvoll sein.
- Es bestehen keine rechtlichen Bedenken dagegen, die Begründungen zu den im RFNP enthaltenen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in die Begründung des GFNP zu übernehmen; dies kann sogar geboten sein, wenn die Darstellungen des GFNP auf bestimmten raumordnerischen Aussagen beruhen.
- Der Umweltbericht bedarf erst dann einer Überarbeitung, wenn eine inhaltlich Änderung des GFNP erfolgt.
- Die noch zum RFNP eingeleiteten Änderungsverfahren können ohne weiteres als GFNP-Verfahren fortgeführt werden.

- Zur organisatorischen Ausgestaltung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung bedarf es nicht einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung, sondern es genügt hierfür ein (schriftlicher) öffentlich-rechtlicher Kooperationsvertrag i.S.d. §§ 54 ff. VwVfG NRW (Verwaltungsvereinbarung).
- Die zum Zwecke der Regionalen Flächennutzungsplanung gegründete Planungsgemeinschaft wird nicht bereits durch Außerkrafttreten des regionalplanerischen Teils des RFNP aufgelöst, sondern es bedarf der Aufhebung der der Planungsgemeinschaft zugrundeliegenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung.
- Solange die Voraussetzungen des § 204 Abs. 1, 2 BauGB vorliegen, besteht eine rechtliche Verpflichtung zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung. Einzelnen Gemeinden steht dann nicht das Recht zu, einseitig aus dem Flächennutzungsplan auszuscheiden, und selbst einvernehmlich dürfen die beteiligten Städte die Gemeinsame Flächennutzungsplanung nicht aufgeben. Die Pflicht zur Gemeinsamen Flächennutzungsplanung entfällt gem. § 204 Abs. 1 Satz 5 BauGB dann, wenn die Voraussetzungen nach § 204 Abs. 1 Satz 1-4 BauGB entfallen sind oder der Zweck der gemeinsamen Planung erreicht ist.
- Sollten einzelne Städte unter den Voraussetzungen des § 204 Abs. 1 Satz 5 BauGB aus dem GFNP ausscheiden, so muss dies einer Fortführung der Gemeinsamen Flächennutzungsplanung durch die im GFNP verbleibenden Städte nicht entgegenstehen.