



Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie  
des Landes Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

An den  
Präsident des Landtages  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtages 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**VORLAGE**  
**18/3910**

A18

19. Mai 2025

Seite 1 von 3

**Zielabweichungsverfahren gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG)  
i.V.m. § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen  
(LPIG NRW) von Ziel 2-3 des Landesentwicklungsplans Nordrhein  
Westfalen (LEP NRW)**

- **Entscheidung über den für die aktuellen Bauleitplanungen  
gestellten Antrag der Stadt Paderborn**
- **Entscheidung über den für die aktuellen Bauleitplanungen  
gestellten Antrag der Stadt Willebadessen**

Herstellung des Benehmens mit dem für die Landesplanung  
zuständigen Ausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

die Stadt Paderborn beantragt für die Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für Nachnutzungsmöglichkeiten zugunsten des Erhalts der historischen Bausubstanz der kulturlandschaftsprägenden Hofstelle „Gut Ringelsbruch“ in Paderborn, Ortsteil Elsen, gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m. § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) eine Abweichung von Ziel 2-3 des Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP).

Ebenso hat die Stadt Willebadessen für die Modernisierung und Erweiterung eines landwirtschaftlichen Familienbetriebs im Hinblick auf die Tierwohl-Haltungsform gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m. § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) eine Abweichung von Ziel 2-3 des Landesentwicklungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP) beantragt.

Berger Allee 25  
40213 Düsseldorf

Telefon 0211 61772-0  
poststelle@mwike.nrw.de  
www.wirtschaft.nrw

Eine detaillierte Beschreibung der Planinhalte findet sich in den beiliegenden Berichten zu den beantragten Zielabweichungsverfahren unter „1. Sachverhalt“.

Mit Urteil vom 21. März 2024 (Az.: 11 D 133/20.NE) hat das OVG NRW auf Normenkontrollantrag des BUND zwölf Festlegungen der 1. LEP-Änderung für unwirksam erklärt. Darunter fällt auch die Festlegung Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. Es leben insoweit die Regelungen wieder auf, die bis zum Inkraft-Treten der 1. LEP-Änderung galten. Damit entfallen verschiedene Ausnahmen des Ziels 2-3 der 1. LEP-Änderung für Bauflächen und -gebiete, die im regionalplanerisch festgelegten Freiraum zuvor dargestellt und festgesetzt werden konnten. Die oben genannten Bauleitplanungen sind von der geänderten Rechtslage betroffen und können nicht wie geplant abgeschlossen werden.

Voraussetzung für die Aufstellung eines Bauleitplanes ist gem. § 1 Abs. 4 Baugesetzbuch (BauGB) die Vereinbarkeit der Planung mit den Zielen der Raumordnung. Um diese zu erreichen, haben die Städte Paderborn und Willebadessen die o. g. Anträge auf Zielabweichung gestellt.

Nach § 6 ROG i.V.m. § 16 Abs. 1 LPIG NRW kann im Einzelfall von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt sind und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Zuständig für die Prüfung des Antrages auf Zielabweichung ist das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie als Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags.

Die Prüfung der Anträge hat ergeben, dass die inhaltlichen Voraussetzungen für die Abweichung von Ziel 2–3 des LEP NRW vorliegen. Eine detaillierte Bewertung der Voraussetzungen findet sich in den beiliegenden Berichten zu den Zielabweichungsverfahren unter „2. Landesplanerische Prüfung“ und „3. Abschließende Bewertung und Ermessensentscheidung“.

Die Entscheidung erfolgte im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und den zuständigen Fachressorts, dem Ministerium des Innern, dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales, dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung, dem Ministerium für

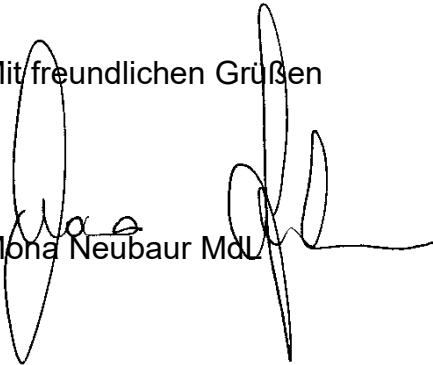
Umwelt, Naturschutz und Verkehr sowie dem Ministerium für Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

Seite 3 von 3

Die Abweichung von Zielen des LEP NRW gemäß § 16 Abs. 1 LPIG NRW bedarf gemäß § 16 Abs. 4 Satz 2 LPIG NRW ebenfalls des Benehmens mit dem für die Landesplanung zuständigen Landtagsausschuss. Hierfür übersende ich den beiliegenden Bericht zu den oben genannten Zielabweichungsverfahren mit der Bitte, diese dem Ausschuss für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie zur Benehmensherstellung zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen

Mona Neubaur MdL

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mona Neubaur', written over the printed name 'Mona Neubaur MdL'.



## **Anlage 1**

### **Bericht zum Zielabweichungsverfahren gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m. § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) von Ziel 2-3 des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) auf Antrag der Stadt Paderborn für die 152. Änderung des Flächennutzungsplans Paderborn, Ortsteil Elsen, und den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“**

Herstellung des Benehmens mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen nach Herstellung des Einvernehmens mit den fachlich zuständigen Ministerien

#### **I. Sachverhalt**

Die Stadt Paderborn liegt im Regierungsbezirk Detmold und hat rund 157.000 Einwohner. Mit der 152. Änderung des Flächennutzungsplanes und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“ sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für Nachnutzungsmöglichkeiten zugunsten des Erhalts der historischen Bausubstanz der kulturlandschaftsprägenden Hofstelle „Gut Ringelsbruch“ in Paderborn, Ortsteil Elsen, geschaffen werden. Bei Gut Ringelsbruch handelt es sich um eine denkmalgeschützte Hofanlage im Außenbereich, deren Gebäudeensemble von der Unteren Denkmalbehörde der Stadt Paderborn als kulturlandschaftsprägend eingestuft wird.

Durch eine überwiegend bestandsorientierte Sicherung einer vorhandenen baulichen Anlage mit funktional ergänzendem Parkraum soll dem drohenden Verfall der Bauwerke entgegengewirkt werden. Die Bauwerke sollen weiterhin durch eine geeignete und verträgliche Nutzung in ihrer Grundsubstanz erhalten werden. Ziel der Bauleitplanung ist, die Möglichkeiten zur zweckmäßigen Nutzung der Gebäude unter der Erhaltung ihres Gestaltwertes innerhalb der Kulturlandschaft zu definieren. Die bisherige Nutzung der bestehenden Gebäude aus Gastronomie als Schank- und Speisewirtschaft, Pferdehaltung und Wohnen soll erweitert werden, um Arbeitsräume für freie Berufe, für nicht wesentlich störende Gewerbe- und Handwerksbetriebe, wie Möbeltischlerei oder Fotostudio, Beherbergung (Boardinghouse) und Handel (ausschließlich als „Annex-Handel“ (Handwerkerprivileg).

Vorhandene Gebäudekörper bleiben erhalten, eine zusätzliche Bebauung ist nicht Gegenstand der Planung. Da die erweiterte Nutzung zusätzliche Stellplätze erfordert, zielt die Bauleitplanung auch darauf ab, für Stellplätze entlang der westlichen Zufahrtsstraße die planungsrechtliche Grundlage zu schaffen.

Der Geltungsbereich der 152. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Paderborn liegt im südwestlichen Stadtgebiet in der Gemarkung

Elsen und östlich der Kreisstraße 28 „Alte Schanze“ bzw. nördlich der Bundesstraße 1 „Salzkottener Straße“ und westlich der Autobahn BAB 33. Das Umfeld ist im Wesentlichen durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt. Die Fläche ist bisher als Fläche für die Landwirtschaft im FNP festgelegt und umfasst 3,49 ha und soll mit der 152. Änderung des FNP zukünftig als Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung „Arbeiten und Freizeit“ (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) festgelegt werden.



Abbildung 1: Luftbild mit Lage des Änderungsgebietes (Luftbild: Land NRW (2021))

Der Vorhabenbereich befindet sich innerhalb der Kulturlandschaft Paderborner Hochfläche – Mittleres Diemeltal.

Im Regionalplan OWL (2024) wird der Geltungsbereich der 152. Änderung des FNP als „Allgemeiner Freiraum und Agrarbereich“ dargestellt. Im Norden, Nordosten, Westen und Süden ist der bauliche Bestand durch die Darstellung „Waldbereiche“ eingefasst; in einem schmalen Riegel vor den Torhäusern der baulichen Anlage wird der Geltungsbereich der 152. Änderung überlagert.

Der Bereich westlich des Gutes wird als „Landwirtschaftliche Kernzone“ gekennzeichnet. Die Kennzeichnung „Freiraumfunktion: Schutz der

Landschaft und landschaftsorientierter Erholung“ (BSLE) reicht nach Westen bis zur Straße „Alte Schanze“.

Die Darstellung eines „Bereiches für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ (GIB) reicht fast bis an die Ostseite des Gutes und ebenfalls nach Norden bis zu der Bahnlinie als „GIB für zweckgebundene Nutzungen: Standort des kombinierten Güterverkehrs.“

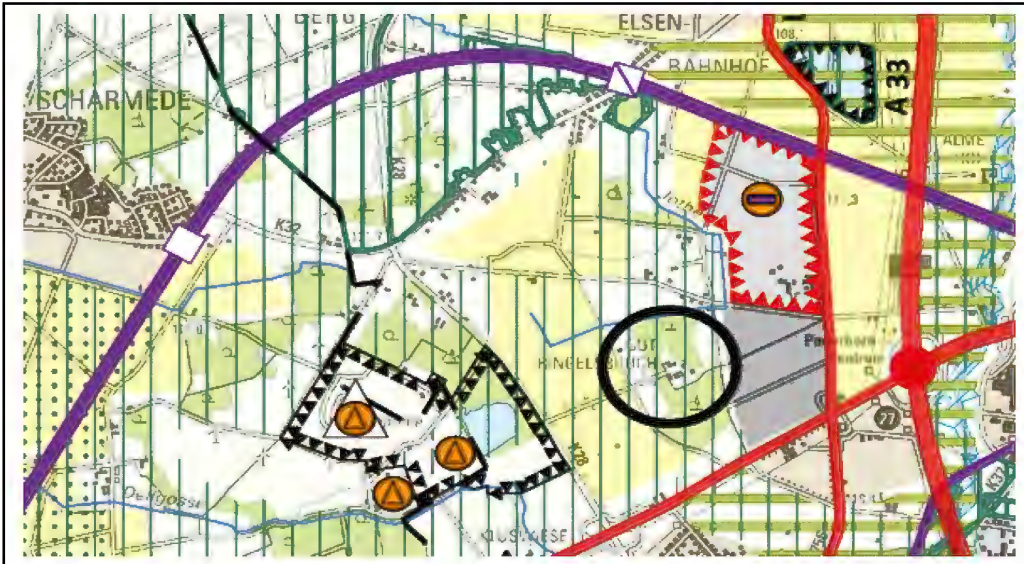


Abbildung 2: Ausschnitt aus dem Regionalplan OWL 2024 mit der Lage des Änderungsgebietes

Im Flächennutzungsplan der Stadt Paderborn ist im Bereich des baulichen Bestandes „Fläche für die Landwirtschaft“ dargestellt. Im Norden, Nordosten, Süden und Westen ist der bauliche Bestand durch die Darstellung „Wald“ eingefasst. In einem schmalen Riegel vor den Torhäusern der baulichen Anlage wird der Geltungsbereich der 152. Änderung überlagert von der die Darstellung „Wald“. Des Weiteren sind das Landschaftsschutzgebiet „Offene Kulturlandschaft“ und die Naturdenkmale (2 Mammutbäume östlich sowie der Findling südwestlich des Gutes Ringelsbruch) gekennzeichnet. Im weiteren Umfeld ist „Fläche für die Landwirtschaft“ dargestellt.

Der Flächennutzungsplan wird im Rahmen der 152. Änderung im Parallelverfahren mit dem Bebauungsplan gemäß § 8 Abs. 3 BauGB geändert. Aus der „Fläche für die Landwirtschaft“ wird eine „Sonderbaufläche“ mit der Zweckbestimmung „Arbeiten und Freizeit“.

Mit dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan sollen für das Gut Ringelsbruch der Nutzungskatalog i. S. der zulässigen Art der baulichen Nutzung sowie die Erschließung und das zulässige Maß der baulichen Nutzung verbindlich geregelt werden. Einem möglichen Verfall der kulturlandschaftlich bedeutsamen Bauwerke so auf diese Weise vorgebeugt werden.



Abbildung 3: 152. Änderung des Flächennutzungsplan Paderborn

Es wird hierzu auch auf die Stellungnahme des Landesbetriebes Wald und Holz vom 03.06.22 hingewiesen: "Forstbehördlich bestehen gegen die vorgelegten Planungen keine Bedenken. Der erwähnten Flächenunschärfe bei den Darstellungen von Waldflächen, abgeleitet aus dem Regionalplan, wird gefolgt."

Die verkehrliche Erschließung erfolgt weiterhin über die Straße „Ringelsbruch“. Nach der letzten Abstimmung des Nutzungsentwurfes mit der Baugenehmigungsbehörde wird von 202 notwendigen Stellplätzen ausgegangen, von denen bereits 62 genehmigt und verortet sind. Von den verbleibenden 140 Stellplätzen können 60 doppelgenutzt werden, sodass noch 80 Stellplätze neu errichtet werden müssen. Die Stellplatzanlage entlang der Allee soll unter Schutz der bestehenden Alleebäume errichtet / erweitert werden. In den Baumbestand entlang der Allee wird nicht eingegriffen.

Der Antrag zur Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“ wurde am 20.01.2022 vom Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Konversion angenommen.

Eine Anfrage der Stadt Paderborn nach § 34 Abs. 1 LPlG NRW bezüglich der vorliegenden Planung wurde von der Regionalplanungsbehörde mit Schreiben vom 30.06.2022 positiv bewertet. Denn die zu dieser Zeit gültige Ausnahmeregelung im 4. Spiegelstrich zu Ziel 2-3 LEP NRW Satz 4 ermöglichte die Darstellung und Festsetzung von Bauflächen und Baugebieten im regionalplanerisch festgelegten Freiraum, sofern es sich um die angemessene Folgenutzung zulässig errichteter, erhaltenswerter, das Bild der Kulturlandschaft prägender Gebäude oder Anlagen handelte.

Mit Urteil vom 21.03.2024 hat das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG NRW; Aktenzeichen 11 D 133/20.NE) wesentliche Teile der 1. Änderung des LEP NRW für unwirksam erklärt. Davon betroffen ist auch die Ausnahmeregelung im 4. Spiegelstrich zu Ziel 2-3 LEP NRW Satz 4. Für die Bauleitplanung gilt daher wieder das Ziel 2-3 LEP NRW in der Fassung vom 2017. Demnach muss sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche vollziehen. Ausnahmeregelungen bestehen nur noch für Bauflächen und Baugebiete, wenn dies durch eine besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes erforderlich ist oder wenn die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind. Der vorliegende Fall ist durch diese Ausnahmeregelungen nicht abgedeckt.

Um für das kommunale Planvorhaben zugunsten der Nachnutzungsmöglichkeiten und des Erhalts der historischen Bausubstanz der kulturlandschaftsprägenden Hofstelle „Gut Ringelsbruch“ vor diesem Hintergrund Planungsrecht schaffen zu können, stellte die Stadt Paderborn

gem. § 16 Abs. 1 LPIG NRW am 14.04.2025 beim Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie als zuständige Landesplanungsbehörde einen Antrag auf Zielabweichung von den Regelungen des Ziels 2-3 des LEP NRW.

Laut Antrag der Stadt Paderborn auf Zielabweichung vom 14.04.2025 besteht eine Dringlichkeit für die Umsetzung des Projekts, um den voranschreitenden Verfall der baulichen Strukturen schnellstmöglich entgegenwirken und das Kulturlandschaftsprägende Ensemble erhalten zu können. Darüber hinaus soll auch den privaten Belangen des Vorhabenträgers Rechnung getragen werden, der im Vertrauen auf das Planverfahren sowohl bezüglich der Planungskosten als auch der aus dem Verfahren resultierenden Maßnahmen finanziell in Vorleistung gegangen ist. Die anhaltende Verfahrensverzögerung führt nicht nur zu einem erhöhten Aufwand bei der Instandhaltung bzw. erforderlichen Instandsetzung, sondern führt auch zu Unsicherheiten bei der Vermarktung der Flächen.

Auch aus Sicht der Regionalplanungsbehörde sprechen der drohende bauliche Verfall der historischen Bausubstanz und die finanzielle Mehrbelastung des Vorhabenträgers in der von ihr als Einzelfall eingeordneten Konstellation für eine Zielabweichung.

Der Umweltbericht kommt zum Ergebnis, dass mit einer Ausnahme für alle relevanten Schutzgüter keine oder nur geringe Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Soweit mäßige Beeinträchtigungen auftreten können, sind zur Vollzugsfähigkeit des Bebauungsplans folgende Maßnahmen gemäß Artenschutzfachbeitrag zwingend zu berücksichtigen: die Sicherung der Montagestandorte der künstlichen Nisthilfen für den Star und die Schaffung eines Ersatzquartieres / eines Winterquartieres für Braune Langohren (Fledermausart) westlich des Plangebietes.

## **II. Landesplanerische Prüfung**

Gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m. § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) kann von Zielen der Raumordnung im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Zuständig für das Zielabweichungsverfahren beim Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW) ist gemäß § 16 Abs. 4 LPIG NRW die Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtages.

Liegen die Voraussetzungen für eine Zielabweichung vor, wird im wegepflichtgemäßen Ermessens darüber entschieden, ob dem jeweiligen Antrag stattgegeben wird.

Die Voraussetzungen für eine Zielabweichung gemäß § 6 ROG i. V. m. § 16 Abs. 1 LPIG NRW für die genannten Bauleitplanungen der Stadt Paderborn sind gegeben. Das pflichtgemäße Ermessen soll – vorbehaltlich des Einvernehmens mit den fachlich zuständigen Ministerien und vorbehaltlich der Benehmensherstellung mit dem AWIKE – im Sinne einer Zielabweichung ausgeübt werden.

### **1. Bestehender Zielkonflikt und Antragsbefugnis**

Es besteht ein Zielkonflikt der vorgesehenen Planung mit Ziel 2-3 LEP NRW. Hiernach vollzieht sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche. Unberührt davon kann sich in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen kleineren Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen, die auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten ist (sog. Eigenentwicklung). Nur ausnahmsweise können im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und –gebiete dargestellt und festgesetzt werden, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes dies erfordert oder die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind.

Die 152. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Paderborn und der vorhabenbezogene Bebauungsplan Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“ fallen nicht unter die genannten Ausnahmeregelungen und liegen weder im Siedlungsraum noch in einem kleineren Ortsteil. Die Vereinbarkeit der Planung mit Ziel 2-3 des LEP NRW ist damit nicht gegeben.

Die Stadt Paderborn ist als öffentliche Stelle, die das Ziel 2-3 LEP NRW zu beachten hat, antragsbefugt im Sinne von §§ 6 Abs. 2 S. 2 ROG, 16 Abs. 3 LPIG.

### **2. Grundzüge der Planung nicht berührt**

Durch die vorgesehene Bauleitplanung werden die Grundzüge der Planung nicht berührt.

Gemäß §§ 6 Abs. 2 ROG, 16 Abs. 1 LPIG NRW ist zu prüfen, ob bei einer Abweichung von Ziel 2-3 des LEP NRW die Grundzüge der Planung des LEP NRW nicht berührt werden. Dieses Erfordernis stellt sicher, dass die Steuerungsfunktion des LEP NRW insgesamt erhalten bleibt. Dabei sind die Festlegungen des Raumordnungsplans in ihrer Gesamtheit in den Blick zu nehmen und aus diesen ist die übergeordnete Planungskonzeption abzuleiten. Dazu sind zunächst die Grundzüge der Planung zu ermitteln und sodann zu prüfen, ob die geplante Abweichung die ermittelten Grundzüge der Planung nicht verletzt.

Unter den Grundzügen der Planung ist die planerische Konzeption zu verstehen, die den Festlegungen des Raumordnungsplans als Ergebnis

der Abwägung gegenläufiger Interessen zugrunde liegt. Die Plankonzeption des LEP NRW baut dabei auf den Grundsätzen der Raumordnung gemäß § 2 Absatz 1 ROG im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung auf. Das im LEP NRW in den übergreifenden Festlegungen in Kapitel 2 (Räumliche Struktur des Landes) enthaltene Ziel 2-3 ist eine zentrale Festlegung zur Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in NRW.

Konkret beauftragt Ziel 2-3 die Regionalplanung, die Landesfläche in den Regionalplänen in „Siedlungsraum“ und „Freiraum“ zu unterteilen (Satz 1). Weiter gibt Ziel 2-3 vor, dass sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden innerhalb der festgelegten Siedlungsbereiche und – in geringerem Umfang – in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen kleineren Ortsteilen vollzieht (Sätze 2 und 3). Nur ausnahmsweise können im regionalplanerisch festgelegten Freiraum Bauflächen und – gebiete dargestellt und festgesetzt werden, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes dies erfordert oder die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind (Satz 4). Planerische Grundintention von Ziel 2-3 sowie des gesamten LEP NRW ist es, landesweit auf eine konzentrierte Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Dies soll insbesondere die weitere Zersiedelung der Landschaft begrenzen, eine wirtschaftlich effiziente Daseinsvorsorge gewährleisten und zusätzlichen Verkehr vermeiden.

Obwohl das Ziel 2-3 LEP NRW durch die konkrete Planung nicht eingehalten wird, bleiben die Grundzüge des Landesentwicklungsplans insgesamt unberührt. Die vorgesehene 152. FNP-Änderung und der daraus entwickelte vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“ sind mit einer konzentrierten Siedlungsentwicklung im Ergebnis vereinbar.

Das Vorhaben hat als einmalige, spezifische Abweichung, die keine weitergehenden oder nachfolgenden Zielkonflikte und auch keine erheblichen Umweltauswirkungen erwarten lässt, keine Auswirkung auf das Grundgefüge des LEP.

Eine zusätzliche Bebauung ist nicht beabsichtigt. Die geplante bestandsorientierte Sicherung der vorhandenen baulichen Anlage soll dem drohenden Verfall des Bauensembles entgegenwirken und die Gebäude weiterhin durch eine geeignete und verträgliche Nutzung in ihrer Grundsubstanz erhalten. Die mit der Erweiterung der Stellplatzanlage einhergehende verkehrliche Belastung bezieht sich ausschließlich auf den sogenannten Anliegerverkehr.

Die geplante Sonderbaufläche“ mit der Zweckbestimmung „Arbeiten und Freizeit“ wahrt die wesentlichen Intentionen hinter Ziel 2-3 insbesondere

durch die Tatsache, dass der historische Baubestand erhalten wird und keine neue Bebauung geplant ist. Lediglich eine Erweiterung der Stellplatzanlage im unmittelbaren Bereich der Allee ist geplant, die den Intentionen hinter Ziel 2.3 nicht entgegensteht. Es handelt sich bei der Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung „Arbeiten und Freizeit“ um keinen neuen Siedlungsansatz im Freiraum.

Der Bereich, auf den sich das Vorhaben erstreckt, liegt innerhalb des Geltungsbereiches des für die Region gültigen Landschaftsplans Paderborn-Bad Lippspringe. Es ist, auch unter Berücksichtigung der Stellplatzanlage im Bereich der Allee, von keiner neu geschaffenen Auswirkung auf das Landschaftsbild auszugehen.

Eine Beeinträchtigung der Planungskonzeption liegt auch nicht etwa aufgrund zu befürchtender Auswirkungen auf weitere Ziele der Raumordnung vor, die nur durch eine Planänderung gelöst werden könnten.

Auch aus regionalplanerischer Perspektive bestehen hinsichtlich der geringfügigen, nicht raumbedeutsamen Überlagerung des im Regionalplan festgelegten Waldbereiches durch die ausgewiesene Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung „Arbeiten und Freizeit“ keine Bedenken. Diese Einschätzung beruht zum einen auf der im Regionalplan üblichen Parzellenunschärfe aufgrund der Maßstabsebene und zum anderen auf der Tatsache, dass die betroffenen Flächen bereits durch eine bauordnungsrechtlich genehmigte Stellplatznutzung in Anspruch genommen werden. Der Geltungsbereich des Bebauungsplanes ist so gefasst, dass weitgehend auf die Überplanung von Waldfläche verzichtet wird. Faktisch wird hier nicht in „Wald“ eingegriffen. Hier befinden sich innerhalb von im Flächennutzungsplan dargestelltem „Wald“ die Straße „Ringelsbruch“ sowie die dort bauordnungsrechtlich bereits genehmigten 45 Stellplätze auf der Nord- und Südseite der Straße.

Schließlich sind mit der vorgesehenen Zielabweichung auch keine erheblichen Umweltauswirkungen verbunden. Der Umweltbericht für die 152. FNP-Änderung der Stadt Paderborn endet mit dem Ergebnis, dass die getroffenen Festsetzungen der Aufstellung des vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“ nach bisherigem Kenntnisstand keine erheblichen Beeinträchtigungen der Umweltschutzgüter auslösen, die nicht überwindbar, ausgleichbar bzw. hinnehmbar wären.

Der Umweltbericht ist nachvollziehbar und plausibel. Es sind keine auf Ebene der Raumordnung relevanten Auswirkungen ersichtlich, welche eine abweichende Bewertung rechtfertigen würden.

### **3. Abweichung raumordnerisch vertretbar**

Die begehrte Abweichung von Ziel 2-3 des LEP NRW ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar. Der nach erfolgter Zielabweichung entstandene Rechtszustand muss mithilfe eines sich an den rechtlichen Vorgaben orientierenden Planungsverfahrens ebenfalls erzielt werden können; denn durch eine Zielabweichung darf die rechtsstaatliche Planung nicht umgangen werden. Die angestrebten Bauleitpläne wären auch im Wege regulärer Planung erreichbar; rechtsstaatliche Hindernisse sind nicht ersichtlich.

Es gilt außerdem zu beachten, dass der Weg einer Zielabweichung nach der Rechtsprechung nicht eröffnet werden soll, wenn Gründe angeführt werden, die bereits bei der Planung erörtert und bewusst zurückgestellt wurden. Dies ist hier jedoch nicht der Fall.

### **4. Einzelfallerfordernis gewahrt**

Die vorliegende Planung stellt einen Einzelfall dar. Das „Einzelfallerfordernis“ dient dazu, die Zielabweichung als statthaftes Verfahren von der Planänderung abzugrenzen. Sie darf nicht zu einer abstrakt-generellen Vorgabe werden, die potentiell für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen gilt. Vorliegend soll die beantragte Zielabweichung der bauleitplanerischen Umsetzung des besonderen Einzelfalls unter den geschilderten, auf den konkreten Standort bezogenen Gegebenheiten dienen.

Mit der 152. Änderung des Flächennutzungsplans und dem daraus abgeleiteten Bebauungsplan Nr. E 355 „Gut Ringelsbruch“ der Stadt Paderborn liegt eine besondere Einzelfallkonstellation vor, die sich dadurch auszeichnet, dass die Planverfahren weit fortgeschritten sind, konkrete Umsetzungsperspektiven bestehen, dass ein Handlungserfordernis zur Bewahrung der historischen Bausubstanz des kulturlandschaftsprägenden Gebäudeensembles besteht, mit der keine zusätzliche Bebauung einhergeht, und dass der Vorhabenträgers bereits Investitionen getätigt hat.

### **5. Ermessensausübung**

Für eine stattgebende Entscheidung spricht, dass der vorliegende Konflikt mit Ziel 2-3 nicht auf einer Missachtung dieses Ziels beruht, sondern die Bauleitplanung im Vertrauen auf das Schreiben der Regionalplanungsbehörde vom 30.06.2022 weiterentwickelt wurde.

Die Planungen stehen zudem im Einklang mit den langfristigen Zielsetzungen der kommunalen und regionalen Entwicklungsstrategien. Sie sind auch in Bezug auf den Erhalt der Kulturlandschaften und des raumbedeutsamen kulturellen Erbes im besiedelten und unbesiedelten Raum, zu begrüßen.

Durch die Planung soll mit einer bestandsorientierten Sicherung einer vorhandenen baulichen Anlage dem drohenden Verfall der Bauwerke entgegengewirkt werden und die Bauwerke sollen weiterhin durch eine geeignete und verträgliche Nutzung in ihrer Grundsubstanz erhalten werden.

Aufgrund des unerwartet ergangenen OVG-Urteils kann die Übereinstimmung mit den Zielen der Raumordnung nicht mehr attestiert werden. Die Änderung der Rechtslage in der Endphase des Planungsprozesses führt hier für die Stadt Paderborn zu einem ungewollten und unerwarteten Planungsstopp.

Für die Stadt Paderborn besteht eine Dringlichkeit für die Umsetzung des Projekts um dem voranschreitenden Verfall der baulichen Strukturen schnellstmöglich entgegenzuwirken und das kulturlandschaftsprägende und denkmalgeschützte Ensemble erhalten zu können. Darüber hinaus kann damit auch den privaten Belangen des Vorhabenträgers Rechnung getragen werden, der im Vertrauen auf das Planverfahren sowohl bezüglich der Planungskosten als auch der aus dem Verfahren resultierenden Maßnahmen finanziell in Vorleistung gegangen ist. Die Regionalplanungsbehörde erkennt nachvollziehbar eine außergewöhnliche Dringlichkeit des Vorhabens an und sieht begründet, dass die angestrebte Bauleitplanung erforderlich ist, um eine wirtschaftliche Nutzung der Gebäude der Hofstelle „Gut Ringelsbruch“ zu ermöglichen und so deren voranschreitenden Verfall schnellstmöglich entgegenzuwirken. Die Regionalplanungsbehörde kann darin gefolgt werden, dass eine kurzfristige Realisierung der kommunalen Planung im Jahr 2025 erfolgen sollte, um dem weiteren Verfall der historischen Bausubstanz des kulturlandschaftsprägenden Gebäudeensembles – auch im öffentlichen Interesse – entgegenzuwirken und Investitionssicherheit für den Vorhabenträger zu schaffen.

Nach umfassenden Vorarbeiten und erheblichen Investitionen würde eine Verzögerung nach plausiblen Vortrag zu unverhältnismäßigen wirtschaftlichen Schäden führen. Es handelt sich insofern um einen Härtefall, der eine Ermessensausübung im Sinne der beantragten Zielabweichung rechtfertigt.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Voraussetzungen für eine Zielabweichung gemäß § 6 ROG i. V. m. § 16 Abs. 1 LPlG NRW für die genannten Bauleitplanungen der Stadt Paderborn – vorbehaltlich des Einvernehmens mit den fachlich zuständigen Ministerien und vorbehaltlich der Benehmensherstellung mit dem AWIKE – vorliegen.

Die vorliegende Abweichung von dem textlichen Ziel 2-3 des LEP NRW von 2017 ist ein Einzelfall, der die Grundzüge der Planung nicht berührt und unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist.

Es liegen zudem überwiegende Gründe vor, das der Landesplanungsbehörde gemäß §§ 6 ROG, 16 Abs. 1 LPlG NRW eingeräumte Ermessen zugunsten der antragstellenden Stadt auszuüben.

Demgegenüber sind die durch den Einzelfall zu befürchtenden Beeinträchtigungen der mit Ziel 2-3 LEP NRW 2017 in Ausgleich gebrachten Belange lediglich geringfügig. Im Hinblick auf eine konzentrierte Siedlungsentwicklung, den Schutz des Freiraums und den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung sowie dem Erhalt der Kulturlandschaft ist die Zielabweichung aus Sicht der Landesplanungsbehörde gut vertretbar.

Dem Antrag der Stadt Paderborn soll entsprochen werden.

## **Anlage 2**

### **Bericht zum Zielabweichungsverfahren gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit § 16 Absatz 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen (LPIG NRW) von Ziel 2-3 des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) auf Antrag der Stadt Willebadessen für die 9. Änderung des Flächennutzungsplans und den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 im Stadtteil Peckelsheim**

Herstellung des Benehmens mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen nach Herstellung des Einvernehmens mit den fachlich zuständigen Ministerien

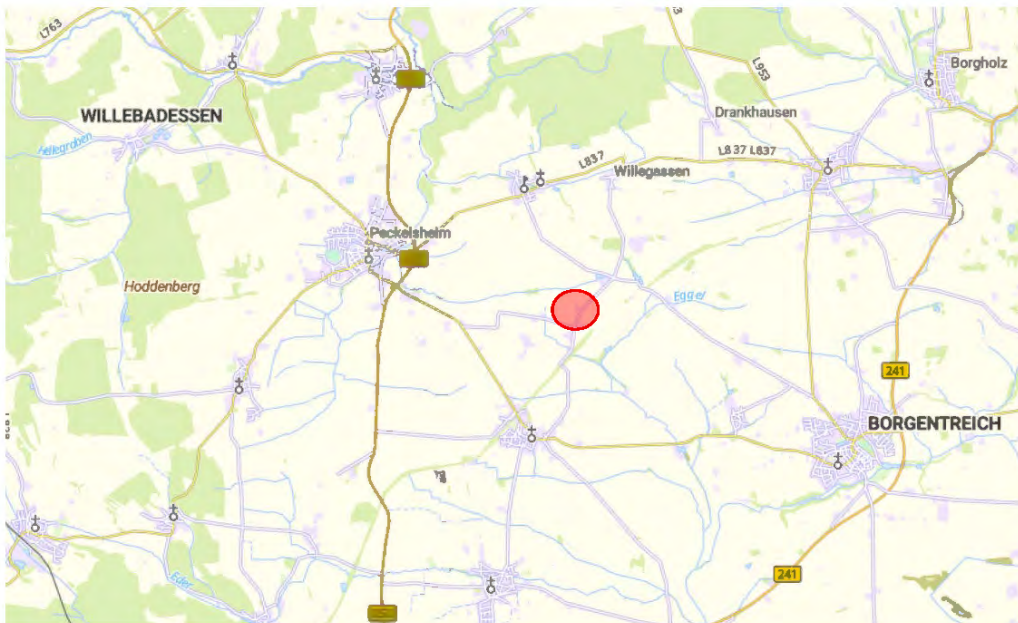
#### **I. Sachverhalt**

Die Stadt Willebadessen gehört zum Kreis Höxter im Regierungsbezirk Detmold und hat ca. 8.400 Einwohner. Mit der 9. Änderung des Flächennutzungsplans (FNP) und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 möchte die Stadt Willebadessen, östlich des Ortsteils Peckelsheim, die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die weitere Modernisierung und Erweiterung des Betriebes der Familie Engemann schaffen. Bei dem Betrieb handelt es sich um einen Schweinemastbetrieb. Der Betrieb verfügt über 21 ha Eigentumsfläche und ca. 170 ha Pachtflächen. Vorrangiges Ziel der Modernisierung und Erweiterung sollte die Weiterentwicklung der vorhandenen Schweinemast sein.

Nach den vorliegenden Informationen ist ab dem Jahre 2022 begonnen worden, den Schweinemastbetrieb auf die Haltungform 3 (Außenklima) im Sinne der „Initiative Tierwohl“ umzustellen. Haltungform 3 bedeutet den direkten Kontakt der Schweine zur Außenluft und zu Tageslicht durch einen Umbau der Stallanlagen zu sogenannte Offenfront- und Kaltställen, 40 Prozent mehr Platz im Stall sowie unter anderem Einstreumaterial aus Stroh. Die Umstellung von Haltungform 2 auf 3 bedeutet für den Betrieb eine deutliche Umstellung der Arbeitsabläufe sowie eine erhebliche Investition in Umbau- und Neubaumaßnahmen. 2022/2023 wurden bereits drei Ställe umgebaut. Vorhandenen Ställe wurden im Rahmen der Umstrukturierung des Betriebsgeländes zurückgebaut. Die Neu- und Umbauten wurden auf Basis der Vorschriften über den bauplanungsrechtlichen Außenbereich genehmigt. Für die vollständige Umstellung des Betriebes auf die Haltungform 3 und eine vorgesehene Vergrößerung sind noch weitere Baumaßnahmen notwendig. Insbesondere ist der Neubau von zwei weiteren Außenklimaställen, eines Palettenlagers, einer Garage, einer Scheune und einer weiteren Lagerhalle vorgesehen. Hierfür sind laut Finanzierungsplan der Familie Engemann weitere Investitionen in Höhe von 4.000.000 € erforderlich. Die geplanten Anlagen bedürfen zur planungsrechtlichen Absicherung einer Bauleitplanung, welche die Stadt Willebadessen mit der 9. Änderung des Flächennutzungsplans und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 realisieren möchte.

Der Betrieb hatte vor der Umstellung auf die Haltungsform 3 eine genehmigte Anzahl von 3.077 Tieren. Nach der Umstellung auf die Haltungsform 3 und insbesondere der Errichtung der zwei neuen Außenklimaställe wäre eine maximale Anzahl von 4.500 Tieren möglich. Einer dieser neu errichteten Ställe soll allerdings die Möglichkeit vorhalten eine eigene Ferkelzucht zu betreiben.

Ausweislich der von der Stadt Willebadessen bereitgestellten Unterlagen umfasst der Geltungsbereich der 9. FNP-Änderung eine Gesamtfläche von etwa 4,8 ha (vergleiche Abbildung 2). Darin liegt ein Sondergebiet „Tierhaltung“. Der bisherige bauliche Bestand hat nach bereits genehmigten Umbauten eine Größe von ca. 2 ha. Die für weitere Stallbauten mit verbesserten Tierwohlbedingungen benötigte Fläche beläuft sich auf ca. 0,9 ha. Durch die geänderten Betriebsabläufe wird zusätzlich ca. 1 ha Verkehrs- und Rangierfläche benötigt.



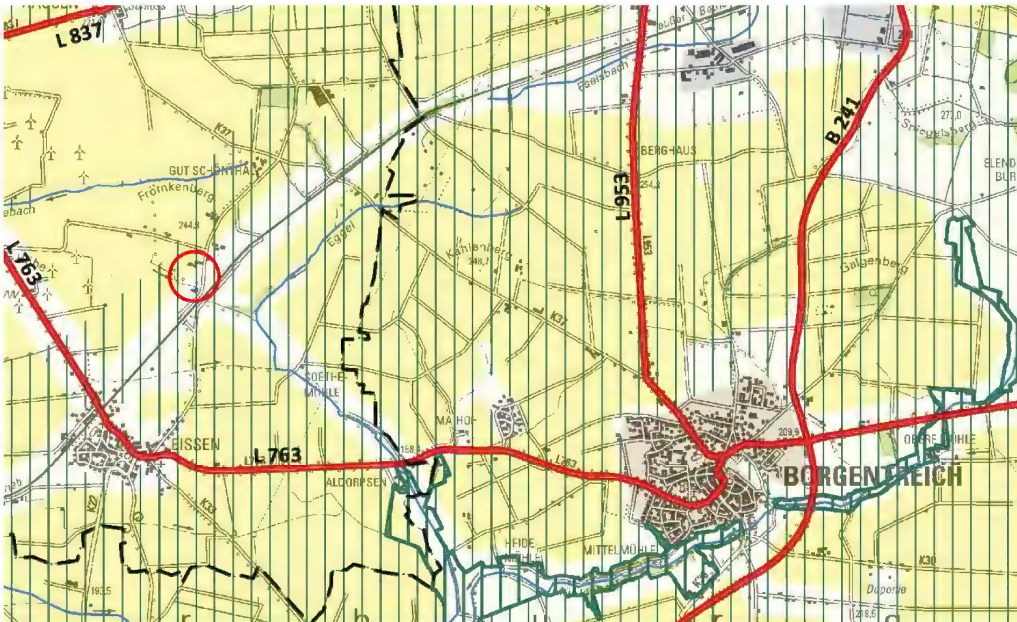
**Abbildung 1: Lage des Ortsteils Peckelsheim und Lage des Plangebiets**

Das Plangebiet liegt östlich von Peckelsheim und nördlich von Eissen. Das Plangebiet wird hauptsächlich von Ackerflächen umfasst. Nördlich liegen weitere Hofstellen mit Wohngebäuden.



**Abbildung 2: Luftbild mit Geltungsbereich der 9. FNP-Änderung**

Der Standort des Planvorhabens befindet sich nicht im regionalplanerisch festgelegten Siedlungsraum und ist nicht Teil eines im regionalplanerischen Freiraum liegenden Ortsteils im Sinne des Ziels 2-3 LEP NRW. Er befindet sich im regionalplanerischen Freiraum innerhalb eines Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichs (AFAB) mit der zusätzlichen Freiraumfunktion eines Bereichs für den Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Erholung (BSLE) mit teilweiser Überlagerung durch einen landwirtschaftlichen Kernraum. Die Freiraumfestlegungen sind Vorbehaltsgebiete im Sinne von § 7 Abs. 3 ROG, zu denen der Regionalplan OWL jeweils einen Grundsatz enthält.



**Abbildung 3: Ausschnitt aktueller Regionalplan OWL**

Im Rahmen der 9. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Wilbedessen wurde die bisherige Darstellung als Fläche für die Landwirtschaft in die Darstellung als Sonderbaufläche mit der Zweckbestimmung „Tierhaltung“ geändert.

Das Planvorhaben für die Modernisierung und Erweiterung des vorhandenen Betriebes ist der Regionalplanungsbehörde Detmold seit dem 14. Dezember 2022 aufgrund einer Anfrage nach § 34 Abs. 1 LPlG NRW bekannt. Auf Grundlage der damaligen Rechtslage, insbesondere der Ausnahme im fünften Spiegelstrich des Ziels 2-3 LEP NRW (2019), wurde die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung mit Schreiben vom 15. Februar 2023 positiv bewertet. In einem parallel laufenden Verfahren wurde auf Antrag des Vorhabenträgers der vorhabenbezogene Bebauungsplan für diesen Bereich aufgestellt. Die Durchführung des Vorhabens wurde zusätzlich in einem Durchführungsvertrag gem. § 12 BauGB geregelt.

Im Vertrauen auf die Schaffung von Planungsrecht im Sommer 2024 und der geplanten Produktionsaufnahme in dem umgestellten Betrieb zum Dezember 2024, hat der Vorhabenträger einen Vermarktungsvertrag für Tierwohlschweine mit einem Zulieferer der EDEKA-Gruppe abgeschlossen. Demnach schreibt EDEKA verbindliche Jahresliefermengen vor, die von dem Betrieb einzuhalten sind. Ein auch teilweiser Verzicht auf die im Plan dargestellten Gebäuden würde zu Minderproduktion und somit unvermeidlich zu Vertragsverletzung führen. Um die erforderlichen Investitionen zur Umsetzung der Tierwohlstandards zu sichern, wurde zwischenzeitlich ein Teil des Gesamtkonzepts umgesetzt und insofern bereits erhebliche Vorleistungen erbracht (siehe oben). Nach Angaben der Familie Engemann führe die Verzögerung des Baus der geplanten Außenklimaställe zu Einkommensausfällen, einer drohenden Insolvenz und der Gefährdung zweier neu geschaffener Arbeitsplätze.

Im Rahmen der 9. Änderung des Flächennutzungsplans und für die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 12 wurde ein Umweltbericht mit artenschutzrechtlicher Beurteilung erstellt. Der Umweltbericht mit integrierter Umweltprüfung gem. § 2 Abs. 4 BauGB dient im Rahmen der Planungen der Berücksichtigung der umweltrelevanten Gesichtspunkte im Planungsprozess und der sachgerechten Aufbereitung der Umweltaspekte für die Abwägung. Laut des Umweltberichts führt die Änderung der Planwerke, unter Einhaltung der in dem Bericht dargelegten Ausgleichs- und Vermeidungsmaßnahmen, für keines der in der Umweltprüfung zu betrachtenden Schutzgüter zu direkten nachhaltigen Umweltauswirkungen. Auch für die im artenschutzrechtlichen Fachbeitrag zu betrachtenden, planungsrelevanten Arten, ist nach dem Bericht unter Berücksichtigung der Ausgleichs- und Vermeidungsmaßnahmen kein Eintreten von Verbotstatbeständen nach § 44 BNatSchG zu erwarten. Für die Aufstellung

des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 12 sei eine Eingriffs-/ Ausgleichsbilanzierung durchgeführt worden, welche im Ergebnis zeige, dass mit den Festsetzungen im Bebauungsplan auch die Beeinträchtigungen von Biotoptypen (mit Boden) ausgeglichen werden können.

Der Feststellungsbeschluss zur 9. Änderung des Flächennutzungsplans sowie der Satzungsbeschluss des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Nr. 12 wurden am 18. Juli 2024 gefasst. In dem Verfahren wurden laut Regionalplanungsbehörde und Kommune keine Belange hervorgebracht, die einer Umsetzung entgegenstehen würden.

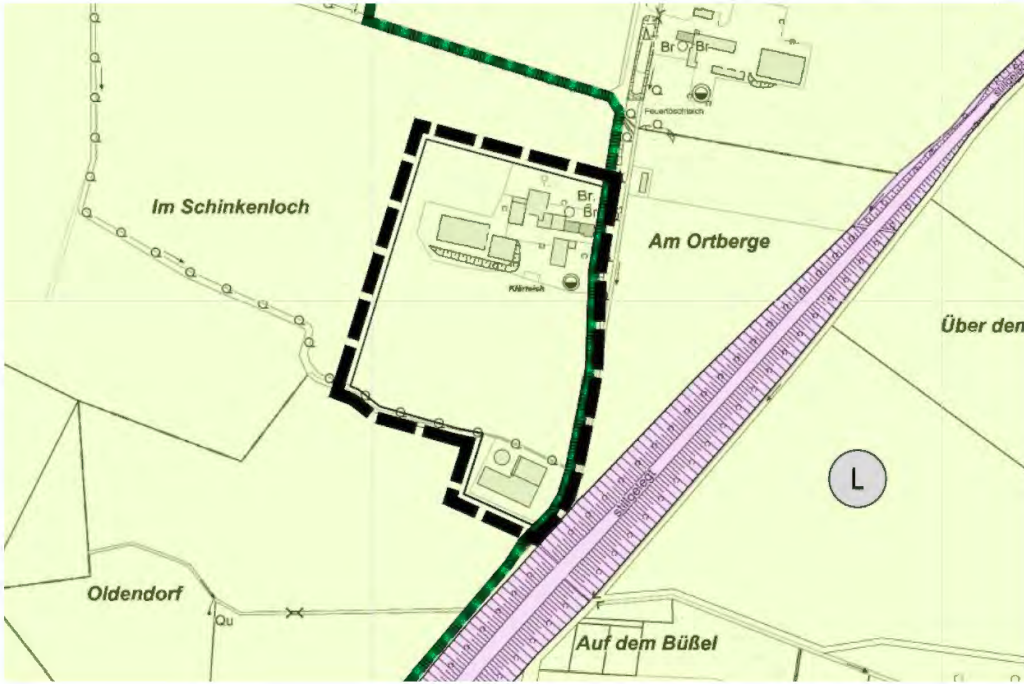


Abbildung 4: Ausschnitt bisher geltender FNP

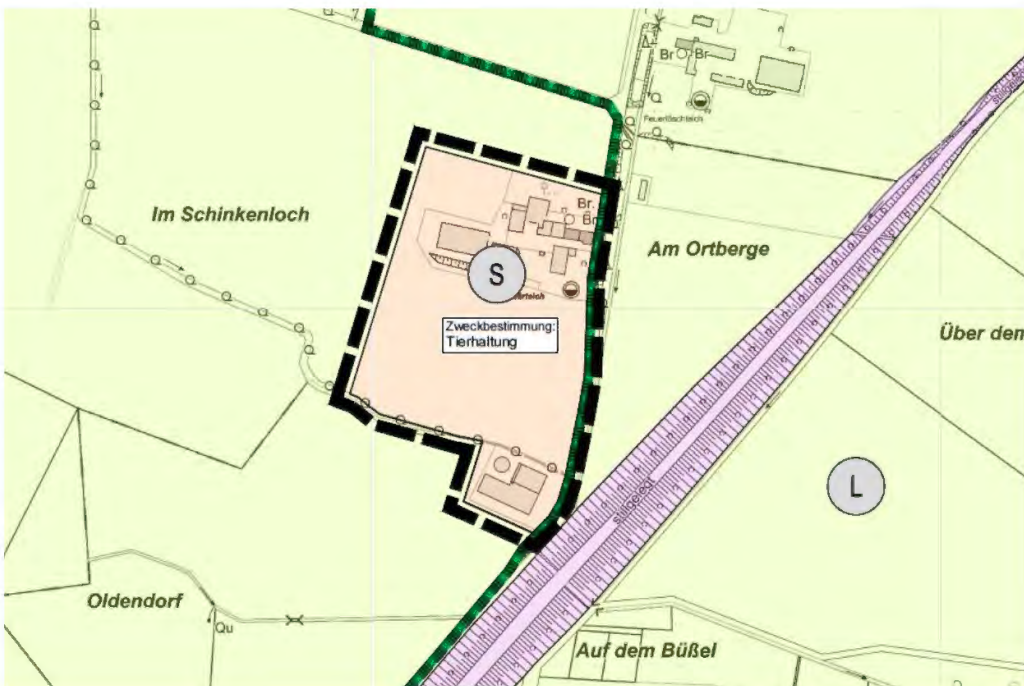


Abbildung 5: Ausschnitt 9. Änderung des FNP

Voraussetzung für die 9. Änderung des Flächennutzungsplans und den daraus entwickelten vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 ist gemäß § 1 Absatz 4 Baugesetzbuch (BauGB) die Vereinbarkeit der Planung mit den Zielen der Raumordnung. Mit Urteil vom 21. März 2024 (Aktenzeichen 11 D 133/20.NE) wurden vom Oberverwaltungsgericht NRW (OVG NRW) weite Teile der 1. LEP-Änderung für unwirksam erklärt, hierunter auch das geänderte Ziel 2-3 des LEP NRW von 2019. In Folge des Urteils lebt die ursprüngliche Fassung von LEP-Ziel 2-3 aus dem Jahr 2017 wieder auf. Vor diesem Hintergrund sind Planungen im regionalplanerischen Freiraum zugunsten von Tierhaltungsanlagen, die nicht der Privilegierung gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB unterliegen, nicht länger mit den Zielen der Raumordnung vereinbar. Auch die Ausnahmeregelung in Ziel 2-3 für Betriebserweiterungen ist durch das Urteil weggefallen.

Die 9. FNP-Änderung konnte von der Bezirksregierung Detmold vor diesem Hintergrund nicht genehmigt werden. Die Stadt Willebadessen hat darüber hinaus mitgeteilt, dass sich der Rat der Stadt Willebadessen nach einer erfolgreichen Durchführung des Zielabweichungsverfahrens noch einmal mit der Erforderlichkeit eines erneuten Satzungsbeschlusses oder anderweitiger Heilungsmöglichkeiten für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 befassen wird.

Aufgrund des Konflikts mit Ziel 2-3 LEP NRW hat die Stadt Willebadessen mit Schreiben vom 14. März 2025 bei der Landesplanungsbehörde den im Betreff erwähnten Antrag auf Zielabweichung gestellt. Ergänzend zum Antrag der Stadt Willebadessen hat die Bezirksregierung Detmold in einem Begleitbericht insbesondere das Vorliegen eines Einzelfalls erläutert.

## **II. Landesplanerische Prüfung**

Gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V.m § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz NRW (LPIG NRW) kann von Zielen der Raumordnung im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Zuständig für das Zielabweichungsverfahren von Zielen des Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW) ist gemäß § 16 Absatz 4 LPIG NRW die Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien und im Benehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtages. Liegen die Voraussetzungen für eine Zielabweichung vor, wird im Wege pflichtgemäßen Ermessens darüber entschieden, ob dem jeweiligen Antrag stattgegeben wird.

## **1. Bestehender Zielkonflikt und Antragsbefugnis**

Es besteht ein Zielkonflikt der kommunalen Planung mit Ziel 2-3 des LEP NRW. Hiernach vollzieht sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden innerhalb der regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereiche. Unberührt davon kann sich in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen kleineren Ortsteilen eine Siedlungsentwicklung vollziehen, die auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten ist (sog. Eigenentwicklung). Zudem können im regionalplanerisch festgelegten Freiraum ausnahmsweise Bauflächen und -gebiete dargestellt und festgesetzt werden, wenn die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder des Landes dies erfordert oder die jeweiligen baulichen Nutzungen einer zugehörigen Freiraumnutzung deutlich untergeordnet sind.

Eine Vereinbarkeit mit Ziel 2-3 des LEP NRW ist für die 9. Änderung des Flächennutzungsplans (FNP) und den daraus entwickelten vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 vor diesem Hintergrund nicht gegeben. Der Geltungsbereich der Bauleitplanung liegt weder innerhalb eines regionalplanerisch festgelegten Siedlungsbereichs noch innerhalb eines im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen kleineren Ortsteiles. Auch ist die Planung nicht von den Ausnahmeregelungen in Ziel 2-3 des LEP NRW abgedeckt.

Die Stadt Willebadessen ist als öffentliche Stelle, die das Ziel 2-3 LEP NRW zu beachten hat, antragsbefugt im Sinne von §§ 6 Abs. 2 S. 2 ROG, 16 Abs. 3 LPIG NRW.

## **2. Grundzüge der Planung nicht berührt**

Durch die Bauleitplanung der Stadt Willebadessen für die Modernisierung und Erweiterung der Tierhaltungsanlage werden die Grundzüge der Planung nicht berührt.

Gemäß §§ 6 Absatz 2 ROG, 16 Absatz 1 LPIG NRW setzt eine Abweichung von Zielen der Raumordnung – hier von Ziel 2-3 LEP NRW – voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Dieses Erfordernis stellt sicher, dass die Steuerungsfunktion des LEP NRW insgesamt erhalten bleibt. Dazu sind zunächst die Grundzüge der Planung zu ermitteln und sodann zu prüfen, ob die geplante Abweichung die ermittelten Grundzüge der Planung verletzt.

Unter den Grundzügen der Planung ist die planerische Konzeption zu verstehen, die den Festlegungen des Raumordnungsplans als Ergebnis der Abwägung gegenläufiger Interessen zugrunde liegt. Die Plankonzeption des LEP NRW baut dabei auf den Grundsätzen der Raumordnung

gemäß § 2 Absatz 1 ROG im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung auf. Das im LEP NRW in den übergreifenden Festlegungen in Kapitel 2 (Räumliche Struktur des Landes) enthaltene Ziel 2-3 ist eine zentrale Festlegung zur Umsetzung einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in NRW.

Konkret beauftragt Ziel 2-3 die Regionalplanung, die Landesfläche in den Regionalplänen in „Siedlungsraum“ und „Freiraum“ zu unterteilen (Satz 1). Weiter gibt Ziel 2-3 vor, dass sich die Siedlungsentwicklung der Gemeinden innerhalb der festgelegten Siedlungsbereiche und – in geringerem Umfang – in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen kleineren Ortseilen vollzieht (Sätze 2 und 3). Planerische Grundintention von Ziel 2-3 sowie des gesamten LEP NRW ist es, landesweit auf eine konzentrierte Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Dies soll insbesondere die weitere Zersiedelung der Landschaft begrenzen, eine wirtschaftlich effiziente Daseinsvorsorge gewährleisten und zusätzlichen Verkehr vermeiden.

Das mit der FNP-Änderung vorgesehene Vorhaben und der daraus entwickelte vorhabenbezogene Bebauungsplan sind mit einer konzentrierten Siedlungsentwicklung noch vereinbar. Es handelt sich um eine zum Zwecke der Verbesserung des Tierwohls erforderliche Umstrukturierung eines bestehenden Betriebsstandortes. Ein erhöhtes Verkehrsaufkommen ist infolgedessen nicht zu erwarten.

Eine Beeinträchtigung der Planungskonzeption ergibt sich auch nicht aus Auswirkungen auf andere Ziele. Dies wäre dann der Fall, wenn durch die Abweichung neue negative Auswirkungen entstünden, die nur durch eine Planänderung gelöst werden könnten. Durch die 9. FNP-Änderung und den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 12 entstehen mit Blick auf die übrigen Ziele und Grundsätze des LEP NRW jedoch keine neuen Konflikte, welche nur durch eine Planänderung gelöst werden könnten.

Der Planungsabsicht der Kommune stehen keine Freiraumfestlegungen des Regionalplans OWL auf Zielebene entgegen. Die betreffende Fläche befindet sich im regionalplanerischen Freiraum innerhalb eines Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichs (AFAB) mit der zusätzlichen Freiraumfunktion eines Bereichs für den Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Erholung (BSLE) mit teilweiser Überlagerung durch einen Landwirtschaftlichen Kernraum. Die Freiraumfestlegungen sind Vorbehaltsgebiete im Sinne von § 7 Abs. 3 ROG, zu denen der Regionalplan OWL jeweils einen Grundsatz enthält.

Ferner stehen dem vorhabenbezogenen kommunalen Planvorhaben – ausgenommen Ziel 2-3 LEP NRW – keine landesplanerischen Festlegungen auf Zielebene entgegen. Auch Ziel 6.1-4 LEP NRW (Keine bandartigen Entwicklungen und Splittersiedlungen) steht dem Vorhaben nicht

entgegen. Die geplante Fläche für den Tierwohlstall befindet sich im Bereich der Splittersiedlung Schönthal, die sich aus sieben locker gruppierten, vorwiegend landwirtschaftlich genutzten Hofstellen zusammensetzt. Das Planvorhaben fügt sich durch die Positionierung der Erweiterung mittig der bereits vorhandenen Betriebsstrukturen (Stallung im Süden und vorhandene Betriebsstrukturen mit Wohnhaus im Norden) ergänzend in die bestehende bauliche Ordnung des Hofes ein. Diese Anordnung gewährleistet, dass die geplante Bebauung weder isoliert wirkt noch zur Zersiedlung beiträgt, sondern sich in das bestehende Ensemble integriert. Durch diese räumliche Situation wird eine ungeordnete Ausdehnung der Splittersiedlung Schönthal verhindert und eine bandartige Entwicklung im Sinne des LEP-Ziels 6.1-4 vermieden.

Schließlich sind mit der Zielabweichung ausweislich des Umweltberichts, im Ergebnis auch keine erheblichen Umweltauswirkungen verbunden, so dass die Grundzüge der Planung auch unter diesem Gesichtspunkt nicht berührt sind. Vor diesem Hintergrund sind keine relevanten Auswirkungen ersichtlich, welche bereits auf Ebene der Raumordnung gelöst werden müssten oder besser gelöst werden könnten.

### **3. Abweichung raumordnerisch vertretbar**

Die begehrte Abweichung von Ziel 2-3 des LEP NRW ist unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar.

Der mit der Zielabweichung entstandene Rechtszustand muss mithilfe eines sich an den rechtlichen Vorgaben orientierenden Planungsverfahrens ebenfalls erzielt werden können; denn durch eine Zielabweichung darf die rechtsstaatliche Planung nicht umgangen werden. Die FNP-Änderung und der Bebauungsplan wären im Wege regulärer Planung erreichbar; rechtsstaatliche Hindernisse jenseits des Ziels 2-3 LEP sind nicht ersichtlich.

Es gilt außerdem zu beachten, dass der Weg einer Zielabweichung nach der Rechtsprechung nicht eröffnet werden soll, wenn Gründe angeführt werden, die bereits bei der Raumordnungsplanung erörtert und bewusst zurückgestellt wurden.

Nach der Rechtsprechung können nur solche Gründe eine Zielabweichung als raumordnerisch vertretbar rechtfertigen, die nicht bereits bei der Planaufstellung erörtert und nicht bewusst zurückgestellt worden sind. In einem solchen Fall hat der Plangeber eine Aussage gegen die raumordnerische Zulassung der fraglichen Maßnahme getroffen, an die die Raumordnungsbehörde regelmäßig gebunden bleibt. Vorliegend hat sich der Plangeber im Aufstellungsverfahren mit der Aufnahme einer Ausnahmeregelung für Tierhaltanlagen befasst und eine solche abgelehnt. Dies steht der raumordnerischen Vertretbarkeit jedoch im vorliegenden Fall nicht entgegen.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird die Auffassung vertreten, dass die Entscheidung des Plangebers gegen einen bestimmten Belang nur dann ein Hinderungsgrund ist, „wenn sich die Bedeutung des Belangs oder die maßgeblichen Rahmenbedingungen, in die das Anliegen eingebunden ist, zwischenzeitlich nicht signifikant verändert haben.“ (Kment, in: Kment [Hrsg.], ROG, 2019, § 6, Rn. 69). Dieser Auffassung folgt die Landesplanungsbehörde. Die Voraussetzung ist erfüllt. Die Rahmenbedingungen für die Erweiterung von Tierhaltungsanlagen aus Gründen des Tierwohls haben sich seit 2017 signifikant geändert.

Der Plangeber hat im LEP NRW in der Fassung des Jahres 2017 keine Ausnahmeregelung für Tierhaltungsanlagen im Freiraum beschlossen, in den Erläuterungen zu Ziel 2-3 des LEP NRW 2017 aber durchaus erkennen lassen, dass es ihm ein Anliegen war, dem Tierwohl dienende Planungen in gewissem Umfang zu ermöglichen.

Mit der ersten Änderung des LEP NRW im Jahr 2019 hat der Plangeber nach Abwägung planerischer Belange sowohl Tierhaltungsanlagen als auch Betriebserweiterungen im Freiraum zugelassen. Dabei wollte der Plangeber die planerische Verantwortung der Städte und Gemeinden stärken, insbesondere auch bei der Standortsuche und Ausweisung von Bauleitplänen für nicht privilegierte Tierhaltungsanlagen. Auf diese Weise sollte auch vermieden werden, dass Bauflächen für Intensivtierhaltungen nur noch in Gewerbegebieten möglich wären. Unabhängig von der gerichtlichen Aufhebung der Ausnahmenvorschriften bleiben diese raumordnerischen Erwägungen weiter relevant. Auch zeichnet sich nach dem Stand des laufenden Verfahrens zur 3. LEP-Änderung durchaus ab, dass das von der Stadt Willebadessen unterstützte Vorhaben zukünftig wieder über eine Bauleitplanung im Einklang mit den Zielen der Raumordnung ermöglicht werden könnte. Mit der 3. LEP-Änderung ist ange-dacht Tierwohlaspekte im Rahmen von Betriebserweiterungen, besonders zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ist die begehrte Zielabweichung als raumordnerisch vertretbar einzuordnen.

#### **4. Einzelfallerfordernis gewahrt**

Die beantragte Zielabweichung stellt einen Einzelfall dar. Das „Einzelfallerfordernis“ dient dazu, die Zielabweichung als statthaftes Verfahren von der Planänderung abzugrenzen. Sie darf nicht zu einer abstrakt-generellen Vorgabe werden, die potentiell für eine unbestimmte Vielzahl von Fällen gilt. Vorliegend soll die beantragte Zielabweichung der bauleitplanerischen Umsetzung des besonderen Einzelfalls unter den geschilderten, auf den konkreten Standort bezogenen Gegebenheiten dienen.

Die Zielabweichung dient ausdrücklich der bauleitplanerischen Umsetzung des besonderen Einzelfalls unter den, auf den konkreten Standort

bezogenen, Gegebenheiten. Auf kommunaler und regionaler Ebene sind der Regionalplanungsbehörde keine mit diesem Einzelfall vergleichbaren Fälle bekannt. Zu den Besonderheiten des Einzelfalls gehören das fortgeschrittene Planverfahren, die konkrete Umsetzungsperspektive, die bereits geleisteten Investitionen, die gefährdete Existenz des Betriebs sowie der enge räumliche und funktionale Zusammenhang zwischen den vorhandenen und geplanten Betriebsteilen.

## **5. Ermessensentscheidung**

Es entspricht einer pflichtgemäßen Ermessensausübung, der beantragten Zielabweichung stattzugeben.

Für eine stattgebende Entscheidung spricht, dass der vorliegende Konflikt mit Ziel 2-3 nicht auf einer Missachtung dieses Ziels beruht. Vielmehr hat die Stadt Willebadessen die genannten Bauleitplanverfahren im Vertrauen auf die Stellungnahme der Bezirksregierung Detmold vom 15. Februar 2023 vorangetrieben, in der eine Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung in Aussicht gestellt worden war. Sowohl die Regionalplanungsbehörde als auch die Landesplanungsbehörde erkennen die Situation der Betreiber des Hofes als Ermessensgrund an. Nur mit einer kurzfristigen Umsetzung der vorhabenbezogenen Bauleitplanung im Jahr 2025, können die vertraglichen Vereinbarungen mit EDEKA erfüllt und einer drohenden Insolvenz des Vorhabenträgers entgegengewirkt werden. Vor diesem Hintergrund liegt eine besondere Härte vor, aufgrund derer der Stadt Willebadessen beziehungsweise auch dem Vorhabenträger ein Zuwarten auf die 3. LEP-Änderung nicht zuzumuten ist. Im Übrigen zeichnet sich nach dem Stand des laufenden Verfahrens zur 3. LEP-Änderung durchaus ab, dass das von der Stadt Willebadessen unterstützte Vorhaben zukünftig wieder über eine Bauleitplanung im Einklang mit den Zielen der Raumordnung ermöglicht werden könnte, was ebenfalls für eine positive Ermessensentscheidung spricht. Demgegenüber sind die durch den Einzelfall zu befürchtenden Beeinträchtigungen der mit Ziel 2-3 LEP NRW in der Fassung von 2017 in Ausgleich gebrachten Belange lediglich geringfügig. Im Hinblick auf eine konzentrierte Siedlungsentwicklung, die Sicherung der Daseinsvorsorge und den Schutz des Freiraums ist die Zielabweichung aus Sicht der Landesplanungsbehörde noch vertretbar.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Voraussetzungen für eine Zielabweichung gemäß § 6 ROG i. V. m. § 16 Abs. 1 LPlG NRW für die genannten Bauleitplanungen der Stadt Willebadessen – nach Herstellung des Einvernehmens mit den fachlich zuständigen Ministerien und der Benehmensherstellung mit dem AWIKE – vorliegen.

Die vorliegende Abweichung von dem textlichen Ziel 2-3 des LEP NRW von 2017 ist ein Einzelfall, der die Grundzüge der Planung nicht berührt und unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Es liegen

zudem überwiegende Gründe vor, das der Landesplanungsbehörde gemäß §§ 6 ROG, 16 Abs. 1 LPlG NRW eingeräumte Ermessen zugunsten der antragstellenden Stadt auszuüben.

Dem Antrag der Stadt Willebadessen soll entsprochen werden.