



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**  
**18/3990**

A18

26. Juni 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 Gemeinde Westerkappeln**

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

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

die Gemeinde Westerkappeln beantragt für die Schaffung der planungs-  
rechtlichen Voraussetzungen für ein neues, etwa 1,5 ha großes Wohnge-  
biet mit rund 40 Wohneinheiten östlich angrenzend an den rund 650 Ein-  
wohner zählenden Ortsteil Hollenbergs Hügel gemäß § 6 Raumordnungs-  
gesetz (ROG) i.V.m. § 16 Abs. 1 Landesplanungsgesetz Nordrhein-West-  
falen (LPIG NRW) eine Abweichung von Ziel 2-3 des Landesentwick-  
lungsplanes Nordrhein-Westfalen (LEP).

Eine detaillierte Beschreibung der Planinhalte findet sich im beiliegenden  
Bericht zu dem beantragten Zielabweichungsverfahren unter „1. Sachver-  
halt“.

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-Än-  
derung für unwirksam erklärt. Darunter fallen auch die Festlegung Ziel 2-

Berger Allee 25  
40213 Düsseldorf

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

3 Siedlungsraum und Freiraum und die Festlegung Ziel 2-4 Entwicklung der Ortsteile im Freiraum des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen. Es leben insoweit die Regelungen wieder auf, die bis zum Inkraft-Treten der 1. LEP-Änderung galten. Damit ist die Siedlungsentwicklung in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegenden Ortsteilen (nur noch) auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten. Der oben genannte Bebauungsplan ist von der geänderten Rechtslage betroffen und kann 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, hat die Gemeinde Westerkappeln den o. g. Antrag auf Zielabweichung gestellt.

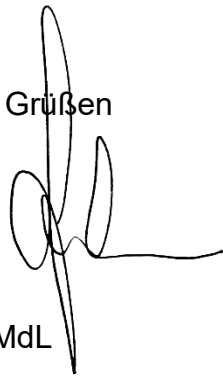
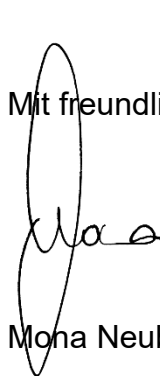
Nach § 6 ROG i.V.m. § 16 Abs. 1 LPlG NRW kann im Einzelfall von den Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt sind und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Zuständig für die Prüfung des Antrages auf Zielabweichung ist das Ministerium 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 im beiliegenden Bericht zum 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.

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 dem oben genannten Zielabweichungsverfahren mit der Bitte, diesen dem Ausschuss für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie zur Herstellung des Benehmens zuzuleiten.

Mit freundlichen Grüßen



Mona Neubaur MdL



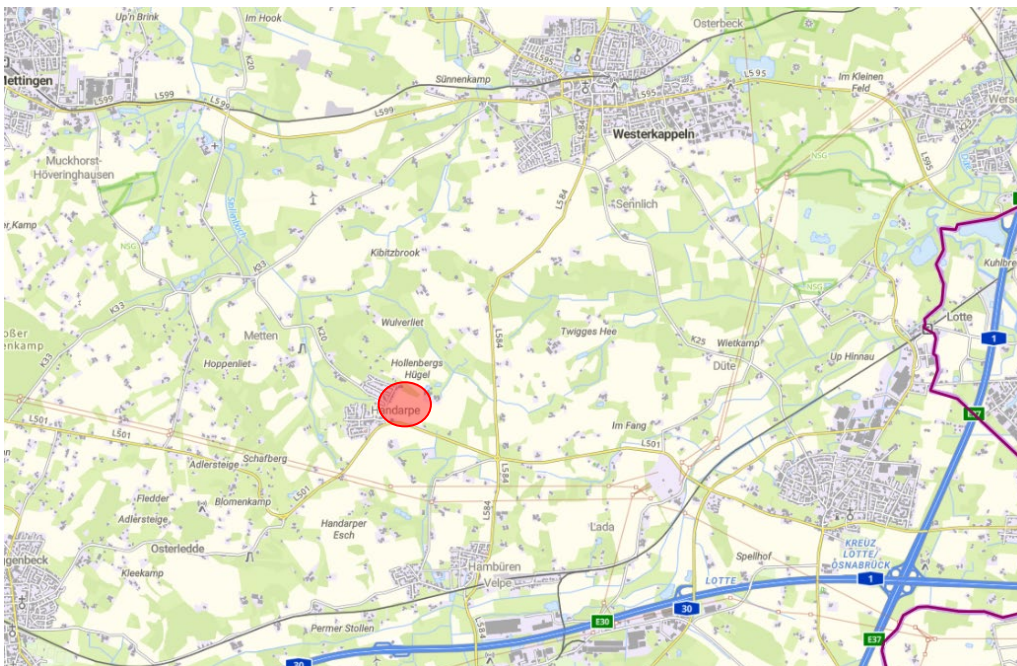
## Anlage

### **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 Gemeinde Westerkappeln für den Bebauungsplan Nr. 94 „Hollenbergs Hügel II“**

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 Gemeinde Westerkappeln liegt im Nordosten des Kreises Steinfurt im Regierungsbezirk Münster und hat etwa 11.700 Einwohner. Mit dem Bebauungsplan Nr. 94 „Hollenbergs Hügel II“ beabsichtigt die Gemeinde, östlich angrenzend an den rund 650 Einwohner zählenden Ortsteil Hollenbergs Hügel (umfasst die Siedlungen „Hollenbergs Hügel“ und „Ortfeld“) insbesondere die planungsrechtlichen Voraussetzungen für ein neues, etwa 1,5 ha großes Wohngebiet mit rund 40 Wohneinheiten zu schaffen (vergleiche Abbildung 1).



**Abbildung 1: Lage des Ortsteils Hollenbergs Hügel und Lage des Plangebiets**

Ausweislich der von der Gemeinde Westerkappeln bereitgestellten Unterlagen umfasst der Geltungsbereich des vorgesehenen Bebauungsplans eine Gesamtfläche von etwa 3,1 ha (vergleiche Abbildung 2). Im Norden des Geltungsbereichs besteht eine Kindertagesstätte mit zugehöriger Waldfläche. Im westlichen Randbereich befinden sich überwiegend bebaute Wohngrundstücke mit Gärten. Entlang der östlichen und südlichen Plangebietsgrenze verläuft ein Gehölzstreifen. Das übrige

Areal wird als Ackerland genutzt. Auf dieser landwirtschaftlich genutzten Fläche soll das neue Wohngebiet entstehen.



**Abbildung 2: Luftbild mit Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 94**

Im aktuellen Regionalplan Münsterland (Abbildung 3) ist der Ortsteil Hollenbergs Hügel gemäß § 32 der Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes (LPIG DVO) als Wohnplatz mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern dem regionalplanerisch festgelegten Freiraum zugeordnet und liegt im „Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereich“ (AFAB). Der Geltungsbereich des an die Ortslage angrenzenden Bebauungsplans ist ebenfalls als AFAB festgelegt. Der im Norden des Plangebiets bestehende Wald ist als „Waldbereich“ festgelegt.

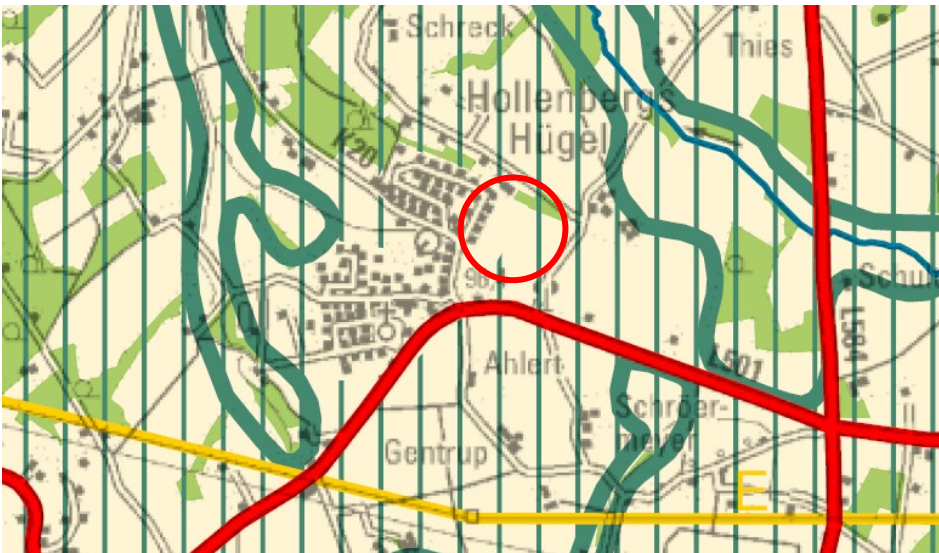


Abbildung 3: Ausschnitt Regionalplan Münsterland mit Lage des Plangebiets

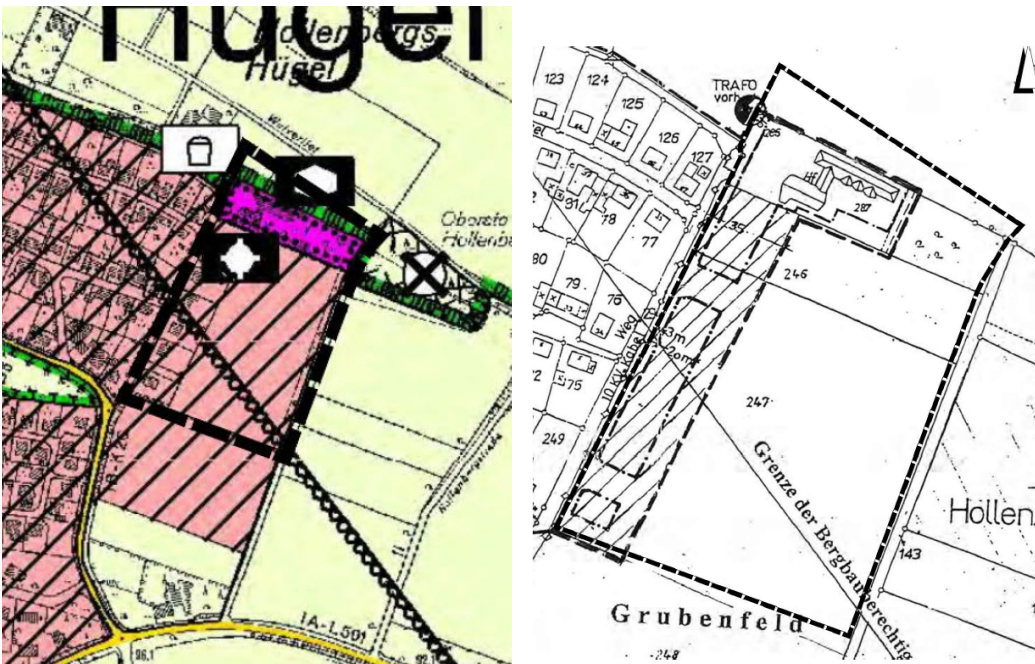


Abbildung 4: Ausschnitt rechtswirksamer FNP (links) und Abgrenzungs- und Abrundungssatzung im Geltungsbereich (rechts)

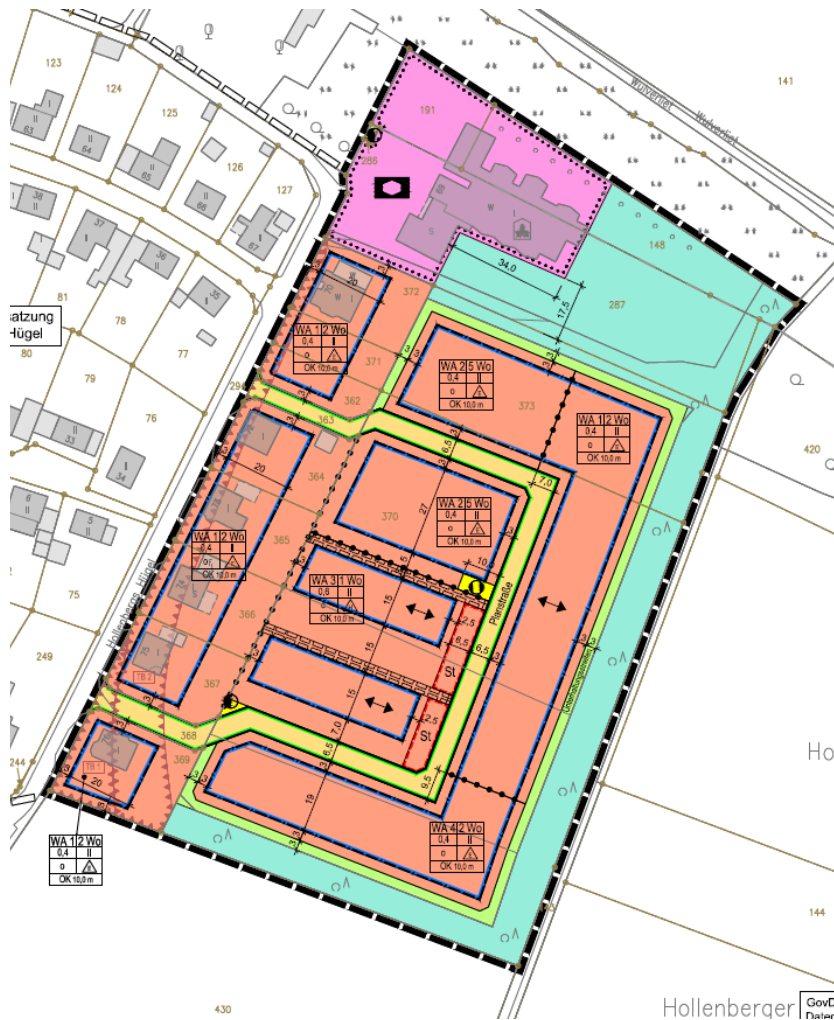
Im rechtswirksamen Flächennutzungsplan der Gemeinde Westerkappeln aus dem Jahr 2008 (Abbildung 4: links) ist der Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 94 als „Wohnbaufläche“ und das Grundstück der Kindertagesstätte als „Fläche für den Gemeinbedarf“ mit der Zweckbestimmung „Sozialen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen“ dargestellt. Im Norden grenzt unmittelbar ein Landschaftsschutzgebiet an.

Ein Bebauungsplan besteht für das Plangebiet derzeit nicht. Die bereits bebauten Grundstücke liegen im Geltungsbereich der seit 1997 rechtswirksamen Abgrenzungs- und Abrundungssatzung „Hollenbergs Hügel“, die sich nach Westen weiter fortsetzt (Abbildung 4: rechts).

Durch die Ergänzung des Ortsteils Hollenbergs Hügel um ein zusätzliches Wohngebiet soll insbesondere hohen Nachfragen nach Wohnbauland von innerhalb und außerhalb der Gemeinde nachgekommen werden. Der Bebauungs- und Erschließungsvorschlag zum Bebauungsplan (Abbildung 5) sieht im nördlichen Teil Mehrfamilienhäuser, im zentralen Bereich Reihenhäuser und in den Randbereichen Einfamilienhäuser vor. Im Bebauungsplan (Abbildung 6) soll hierzu ein „Allgemeines Wohngebiet“ festgesetzt werden, in das auch die bestehende Wohnbebauung einbezogen wird. In Richtung Norden, Osten und Süden werden die vorhandenen Gehölzbestände in die Planung integriert und sollen im Bebauungsplan als „Flächen für Wald“ gesichert werden. Die vorhandene Kindertagesstätte soll als „Gemeinbedarfsfläche“ mit der Zweckbestimmung „Sozialen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen“ festgesetzt werden.



Abbildung 5: Bebauungs- und Erschließungsvorschlag zum Bebauungsplan



**Abbildung 6: Planzeichnung des Bebauungsplans Nr. 94**

Zum geplanten Bebauungsplan Nr. 94 wurde ein Umweltbericht erstellt und eine Artenschutzprüfung durchgeführt. Der Umweltbericht mit integrierter Umweltprüfung gemäß § 2 Absatz 4 BauGB dient im Rahmen der Planungen der Berücksichtigung der umweltrelevanten Gesichtspunkte im Planungsprozess und der sachgerechten Aufbereitung der Umweltaspekte für die Abwägung. Laut Umweltbericht seien die schwerwiegendsten Beeinträchtigungen aus naturschutzfachlicher Sicht die Eingriffe durch die geplante Flächeninanspruchnahme und Versiegelung. Die Beeinträchtigungen können durch verschiedene Maßnahmen zumindest reduziert werden. Für die Aufstellung des Bebauungsplans ist laut Bericht eine Eingriffs- und Ausgleichsbilanzierung durchgeführt worden. Das im Geltungsbereich des Bebauungsplans entstehende Kompensationsdefizit werde außerhalb des Plangebiets vollständig ausgeglichen. Die Artenschutzprüfung ergab, dass die Erfüllung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände des § 44 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) unter Beachtung der Vermeidungsmaßnahmen nicht zu erwarten sei.

Der Aufstellungsbeschluss zum Bebauungsplan Nr. 94 wurde vom Rat der Gemeinde Westerkappeln im Juni 2020 gefasst. Die frühzeitige Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung fand im Frühjahr 2023 statt. Am 12. März 2024 beschloss der Rat der Gemeinde die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden gemäß § 3 Absatz 2 und § 4 Absatz 2

BauGB. Hierzu wurde der Bebauungsplanentwurf vom 21. Mai 2024 bis zum 5. Juli 2024 ausgelegt.

Mit Beginn der Offenlage wurde das Urteil des Oberverwaltungsgerichts NRW (OVG NRW) vom 21. März 2024 (Aktenzeichen 11 D 133/20.NE) rechtskräftig, mit dem weite Teile der 1. LEP-Änderung von 2019 für unwirksam erklärt wurden. Hierunter auch das geänderte Ziel 2-3 („Siedlungsraum und Freiraum“) und das eingefügte Ziel 2-4 („Entwicklung der Ortsteile im Freiraum“). In Folge des Urteils lebt die ursprüngliche Fassung von LEP-Ziel 2-3 aus dem Jahr 2017 wieder auf. Demnach ist die Siedlungsentwicklung in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegenden Ortsteilen auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten. Gemäß Ziel 2-4 von 2019 war eine bedarfsgerechte, an die vorhandene Infrastruktur angepasste Siedlungsentwicklung möglich.

Eine Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans Nr. 94 ist gemäß § 1 Absatz 4 BauGB die Vereinbarkeit der Planung mit den Zielen der Raumordnung. Ausweislich der vorliegenden Unterlagen ist die Gemeinde Westerkappeln seit Beginn des Bebauungsplanverfahrens davon ausgegangen, dass die geplante Wohnbaulandentwicklung mit den zu diesem Zeitpunkt maßgeblichen Zielen der LEP-Fassung von 2019 vereinbar sein würde. Die Bezirksregierung Münster hat in ihrem Begleitbericht bestätigt, dass sie zum damaligen Zeitpunkt eine Vereinbarkeit der Planung mit dem damaligen Ziel 2-4 LEP hätte bestätigen können. Kurz nach Rechtskraft des OVG-Urteils hat die Gemeinde im Juni 2024 bei der Bezirksregierung Münster angefragt, ob sich durch das Urteil Auswirkungen auf den in der Offenlage befindlichen Bebauungsplanentwurf ergeben. Von Seiten der Bezirksregierung ist hierzu in einem Gesprächstermin mitgeteilt worden, dass das neu vorgesehene Wohngebiet hinsichtlich Flächengröße und Zahl der vorgesehenen Wohneinheiten über den Rahmen der so genannten „Eigenentwicklung“ im Sinne des nun wieder maßgeblichen LEP-Ziels 2-3 hinausgehe. In Folge dessen hat die Gemeinde das bereits weit fortgeschrittene Bebauungsplanverfahren angehalten. Es stehen lediglich eine erneute (verkürzte) Offenlage des geringfügig geänderten Planentwurfs und der abschließende Satzungsbeschluss aus.

Die Gemeinde Westerkappeln führt ergänzend aus, dass ein Teil der erstellten artenschutzrechtlichen Gutachten und Untersuchungen ohne Überarbeitung im März bzw. Mai 2027 ihre Gültigkeit verlieren, so dass bei länger andauernder Verzögerung des Planverfahrens Untersuchungen wiederholt werden müssten. Hierdurch würde der Gemeinde nicht nur ein zeitlicher, sondern auch ein finanzieller Schaden entstehen. Ferner sei die Gemeinde Eigentümerin der geplanten Wohnbaufläche und könne so preiswerte Baugrundstücke anbieten, die für die weitere Ent-

wicklung der Gemeinde zwingend erforderlich seien. Eine zeitliche Verschiebung oder ein Ausbleiben der Vermarktung der Wohnbaugrundstücke drohe zudem, den gemeindlichen Haushalt in eine Haushaltssicherung zu bringen. Überdies würde sich eine verzögerte oder ausbleibende Entwicklung des Baugebiets nach Darlegung der Gemeinde auch negativ auf andere Planungen und Maßnahmen wie der Sanierung und Erweiterung der Grundschule Handarpe oder die dringend erforderliche Erneuerung der Mischwasserkanalisation in der Alt-Siedlung Hollenbergs Hügel auswirken. Insgesamt sei es daher nicht zumutbar, das Bebauungsplanverfahren erst nach dem Inkrafttreten der laufenden 3. LEP-Änderung zu Ende zu führen.

Aufgrund des Konflikts mit Ziel 2-3 LEP NRW hat die Gemeinde Westerkappeln mit Schreiben vom 23. Dezember 2024 bei der Landesplanungsbehörde den im Betreff erwähnten Antrag auf Zielabweichung gestellt und später nochmals insbesondere mit Blick auf die Begründung eines Härtefalls ergänzt. Ergänzend zu diesen Unterlagen der Gemeinde Westerkappeln hat die Bezirksregierung Münster in einem Begleitbericht insbesondere das Vorliegen eines Einzelfalls erläutert.

## **II. Landesplanerische Prüfung**

Gemäß § 6 Raumordnungsgesetz (ROG) in Verbindung mit § 16 Absatz 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 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 Landtags. 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 (so genannte „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 den geplanten Bebauungsplan Nr. 94 „Hollenbergs Hügel II“ nicht gegeben. Der Geltungsbereich des Bebauungsplans liegt am Rand eines im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen kleineren Ortsteiles. Für den Ortsteil Hollenbergs Hügel mit seinen rund 650 Einwohnern liegt ein zusätzliches Wohngebiet von ca. 1,5 ha für rund 40 Wohneinheiten nicht mehr im Rahmen des Wohnbaulandbedarfs der ansässigen Bevölkerung. Der Begriff der „ansässigen Bevölkerung“ wird vom Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen restriktiv ausgelegt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 18. Oktober 2013, Az.:10 D 4/11.NE).

Die Gemeinde Westerkappeln ist als öffentliche Stelle, die das Ziel 2-3 LEP NRW zu beachten hat, antragsbefugt im Sinne von §§ 6 Absatz 2 Satz 2 ROG, 16 Absatz 3 LPIG NRW.

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

Durch die Bauleitplanung der Gemeinde Westerkappeln zur Erweiterung des Ortsteils Hollenbergs Hügel um ein Wohngebiet 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 Ortsteilen vollzieht (Sätze 2 und 3). Ganz konkret ist die „die Siedlungsentwicklung in diesen Ortsteilen [...] unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der

landwirtschaftlichen Nutzfläche auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung und vorhandener Betriebe auszurichten“; in den Erläuterungen wird in diesem Zusammenhang auch von der sogenannten „Eigenentwicklung“ gesprochen, die weiterhin möglich bleiben soll. 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 die Entstehung vermeidbaren zusätzlichen Verkehrs verhindern.

Das mit dem Bebauungsplan vorgesehene neue Wohnbaugebiet sowie die damit verbundene planungsrechtliche Sicherung der bestehenden Wohnbebauung und der Kindertagesstätte einschließlich der Waldflächen sind mit einer konzentrierten Siedlungsentwicklung noch vereinbar. Das neue Wohngebiet stellt zwar nicht ausschließlich auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung (Stichwort Eigenentwicklung) ab, grenzt aber unmittelbar an bestehende Wohngebiete und eine bestehende Kita des Ortsteils Hollenbergs Hügel an und rundet den Ortsteil damit ab; es kommt damit nicht zu einer weiteren Zersiedelung der Landschaft. Durch das neue Wohngebiet wird eine wirtschaftlich effiziente Daseinsvorsorge unterstützt, indem die bestehenden Kindertagesstätten und die Grundschule im Ort erhalten bleiben bzw. saniert werden können. Diese bestehenden Einrichtungen reduzieren zumindest auch den zusätzlich entstehenden Verkehr.

Eine Beeinträchtigung der Planungskonzeption ergibt sich auch nicht aus Auswirkungen auf andere Ziele. Durch den Bebauungsplan Nr. 94 entstehen mit Blick auf die übrigen Ziele und Grundsätze des LEP NRW keine neuen Konflikte, welche nur durch eine Planänderung gelöst werden könnten. Der Planungsabsicht der Gemeinde stehen zudem keine Ziele des Regionalplans Münsterland entgegen. Die betreffende Fläche befindet sich im regionalplanerischen Freiraum innerhalb eines Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichs (AFAB). Diese Freiraumfestlegung ist ein Vorbehaltsgebiet im Sinne von § 7 Absatz 3 ROG. Die ebenfalls im Plangebiet liegende Vorranggebiets-Festlegung Wald wird im Bebauungsplan durch entsprechende Festsetzungen beachtet.

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

### **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. Der Bebauungsplan wäre im Wege regulärer Planung erreichbar; rechtsstaatliche Hindernisse jenseits des Ziels 2-3 LEP NRW sind nicht ersichtlich.

Nach der Rechtsprechung können grundsätzlich nur solche Gründe eine Zielabweichung als raumordnerisch vertretbar rechtfertigen, die nicht bereits bei der Planaufstellung erörtert und bewusst zurückgestellt worden sind. In einem solchen Fall hat der Plangeber eine Aussage gegen die raumordnerische Zulassung der fraglichen Maßnahme getroffen, an welche die Raumordnungsbehörden regelmäßig gebunden bleiben. Vorliegend hat sich der Plangeber im Aufstellungsverfahren zum LEP NRW von 2017 mit Anregungen befasst, die für die im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegenden Ortsteile Entwicklungsmöglichkeiten über die so genannte „Eigenentwicklung“ hinaus gefordert hatten. Diese Möglichkeiten hat der Plangeber bewusst abgelehnt.

Dies steht der raumordnerischen Vertretbarkeit jedoch im Ergebnis nicht entgegen. Denn zum einen hat der Plangeber ausweislich der Erläuterungen zu Ziel 2-3 selbst anerkannt, dass in großen, dünnbesiedelten Flächengemeinden einige dieser kleineren Ortsteile Versorgungsfunktionen (z. B. Schule) für andere, noch kleinere Ortsteile übernehmen können. Der Ortsteil Hollenbergs Hügel verfügt über eine Grundschule (und zwei Kindergärten bzw. –tagesstätten, eine davon im Plangebiet); der andere kleinere Ortsteil Velpo in Westerkappeln dagegen verfügt weder über einen Kindergarten noch eine Grundschule. Damit ist auch nicht davon auszugehen, dass das beabsichtigte Wohngebiet zu einer Minderauslastung der in anderen Ortsteilen vorhandenen Infrastruktur führen wird; im Gegenteil bedarf die Grundschule im Ortsteil Hollenbergs Hügel der Sanierung und steht diese im Zusammenhang mit der Ausweisung des neuen Wohngebiets (siehe unten unter 5.).

Darüber hinaus wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur 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 Entwicklung von im regionalplanerisch festgelegten Freiraum liegenden Ortsteilen haben sich insbesondere im Hinblick auf den planerischen Umgang mit dem Thema Infrastruktur (stärkeres Gewicht bei der Frage, wie viel zusätzliche Siedlungsentwicklung möglich ist) seit 2017 signifikant geändert.

Mit der ersten Änderung des LEP NRW im Jahr 2019 hat der Plangeber nach Abwägung planerischer Belange auch den kleineren Ortsteilen mehr Entwicklung zugestanden (vergleiche Ziel 2-4 der ersten Änderung des LEP NRW in 2019). Dabei wollte der Plangeber für kleinere Ortsteile mit i. d. R. weniger als 2.000 Einwohner zusätzliche Entwicklungsspielräume ermöglichen. Auf diese Weise sollte auch Sanierungs- oder Umstrukturierungsmaßnahmen im Baubestand z. B. zur Beseitigung städtebaulicher Missstände durch die Ausweisung zusätzlicher Wohnbauflächen Rechnung getragen werden und durch eine gezielte Ausweisung von Wohnbauflächen die bestehende Infrastruktur in diesen Ortsteilen effizient ausgelastet und langfristig gesichert werden. Unabhängig von der gerichtlichen Aufhebung des genannten Ziels 2-4 bleiben diese raumordnerischen Erwägungen weiter relevant. Mit der 3. LEP-Änderung ist angedacht, wieder ein Ziel 2-4 ähnlich dem aus der ersten Änderung des LEP NRW in 2019 einzuführen. Auch die Bezirksregierung Münster geht daher in ihrem Begleitbericht davon aus, dass das von der Gemeinde Westerkappeln geplante Vorhaben zukünftig wieder über eine Bauleitplanung im Einklang mit den Zielen der Raumordnung ermöglicht werden könnte.

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. Auf kommunaler und regionaler Ebene sind der Bezirksregierung Münster keine mit diesem Einzelfall vergleichbaren Fälle bekannt. Zu den Besonderheiten des Einzelfalls gehören das weit fortgeschrittene Planverfahren des Bebauungsplans, die konkrete Umsetzungsperspektive und die bereits in das Planverfahren getätigten Investitionen.

#### **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 Gemeinde Westerkappeln das Bebauungsplanverfahren im Vertrauen auf das bis zur Rechtskraft des genannten OVG-Urteils geltende

Ziel 2-4 des LEP NRW vorangetrieben. Die ausweislich der von der Gemeinde Westerkappeln vorgelegten Unterlagen erforderliche Kanalsanierung im Ortsteil Hollenbergs Hügel und die Ertüchtigung und zeitgemäße Ausstattung des Grundschulstandortes stehen nachvollziehbar in enger Verbindung zu der begehrten Zielabweichung. Darüber hinaus hat die Gemeinde in ihren Unterlagen schlüssig dargelegt, dass nur ein Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan „Hollenbergs-Hügel II“ noch vor der Sommerpause es der Gemeinde ermöglicht, die erschlossenen Grundstücke zu vermarkten, die zwingend benötigten Erträge 2026 zu verbuchen und die dringend notwendige Liquidität zu generieren. In der Gesamtschau ergibt sich eine Dringlichkeit, die positiv in das Ermessen einbezogen wird. Ein Zuwarten auf die 3. LEP-Änderung ist der Gemeinde Westerkappeln nicht zuzumuten. Im Übrigen zeichnet sich nach dem Stand des laufenden Verfahrens zur 3. LEP-Änderung durchaus ab, dass das von der Gemeinde Westerkappeln geplante 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 in Verbindung mit § 16 Absatz 1 LPIG NRW für den Bebauungsplan Nr. 94 der Gemeinde Westerkappeln – 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 Absatz 1 LPIG NRW eingeräumte Ermessen zugunsten der antragstellenden Gemeinde auszuüben.

Dem Antrag der Gemeinde Westerkappeln soll entsprochen werden.