

Alfred Wolk  
Wiemstraße 32 a  
48351 Everswinkel  
02582 7147  
alfred-wolk@web.de

2015-07-03

Ministerium für Bauen, Wohnen,  
Stadtentwicklung und Verkehr des  
Landes Nordrhein-Westfalen  
40190 Düsseldorf

Flächennutzungsplanänderung im Eigenentwicklungsortsteil Alverskirchen der Gemeinde Everswinkel  
Kriterien des OVG-Urteils vom 18.10.2013 zum Baugebiet „Königskamp“

Sehr geehrter Damen und Herren!

Der Rat der Gemeinde Everswinkel hat am 25.06.2015 den Beschluss zur 34. Änderung des Flächennutzungsplans und den Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan Nr. 56 „Königskamp II“ gefasst.

Mit diesen beiden Beschlüssen verstößt die Gemeinde Everswinkel wiederum gegen § 1 Abs. 4 BauGB, wonach die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind.

Bereits am 18.10.2013 hatte das OVG NRW im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens festgestellt, dass der Bebauungsplan Nr. 52 „Königskamp“ gegen die Ziele der Raumordnung verstößt und den Bebauungsplan für unwirksam erklärt.<sup>1)</sup> Die Gemeinde Everswinkel hatte im Ortsteil Alverskirchen im siedlungsnahen Freiraum ein Baugebiet ausgewiesen, ohne den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu belegen. Der Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung ist in sog. Eigenentwicklungsortsteilen unter 2.000 Einwohnern aber zwingend erforderlich, um ausnahmsweise bisher im Freiraum gelegene Fläche als zusätzliches Bauland auszuweisen.

Das OVG-Urteil vom 18.10.2013 macht nicht nur deutlich, dass die Gemeinde Everswinkel seit Jahren die landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen missachtet, sondern verdeutlicht ebenso das Versagen der Bezirksregierung als zuständige Aufsichtsbehörde bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen.

Die Bezirksregierung Münster verzichtete in der Vergangenheit auf den konkreten Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung, obwohl das OVG NRW bereits 2006 ausdrücklich festgestellt hatte, dass Flächennutzungsplanänderungen allein aufgrund eines politischen Willensaktes in Eigenentwicklungsortsteilen gegen die Ziele der Raumordnung verstoßen und somit unwirksam sind.<sup>2)</sup>

In seinem Urteil vom 18.10.2013 stellt das OVG ernüchternd fest: *„Der Ortsteil Alverskirchen ist insoweit kein Sonderfall.“* Das OVG führt weiter aus, dass viele im Geltungsbereich des Regionalplans Münsterland gelegene Gemeinden und ihre im Freiraum gelegenen Ortsteile in ähnlicher Weise wie die Gemeinde Everswinkel gegen die Ziele der Raumordnung verstoßen haben dürften.<sup>3)</sup>

Trotz der eindeutigen Kritik des OVG an dem fehlerhaften Verhalten der Bezirksregierung Münster bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen im Rahmen des § 6 BauGB ist die Bezirksregierung Münster ganz offensichtlich nicht bereit, die vom OVG aufgedeckten Vollzugsdefizite zu beseitigen.

Weitere Urteile des OVG NRW aus der jüngsten Vergangenheit konstatieren ein eklatantes Vollzugsdefizit der Bezirksregierung Münster im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmungen des Regionalplans.<sup>4)</sup>

So kommt das OVG in einem Urteil vom 05.05.2015 mit Verweis auf das „Königskamp-Urteil“ zu dem Ergebnis, dass ein Bebauungsplan der Stadt Stadtlohn unwirksam ist, da er gegen die Ziele der Raumordnung verstößt. Auch in diesem Fall hatte die Bezirksregierung Münster gegen die Änderung des Flächennutzungsplans keine Bedenken erhoben. Das OVG glaubt in diesem Fall sogar erkennen zu können, dass die Bezirksregierung Münster die Stadt Stadtlohn bei der *„regionalwidrigen Erweiterung bewusst und wider besseren Wissens“* unterstützt hat, was entsprechend des Urteils des OVG *„nur als Missachtung und Umgehung der einschlägigen planungsrechtlichen Vorschriften verstanden werden“* kann.<sup>5)</sup>

Das Verhalten der Bezirksregierung Münster in dem aktuellen Bauleitverfahren der Gemeinde Everswinkel macht deutlich, dass weiterhin kein Interesse vorhanden ist, dafür zu sorgen, dass die im Regionalplan verankerten Regelungen im Hinblick auf das raumplanerische Instrument der „Eigenentwicklung“ eingehalten werden.

Zwar weist die Bezirksregierung in einem Schreiben an die Gemeinde Everswinkel darauf hin, dass sich die Begründung und Darstellung der Flächennutzungsplanänderung an die vom OVG Münster geforderten Begründungen und Nachweise orientieren sollte, da sich die *„grundsätzlichen Aussagen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung nicht geändert haben.“*<sup>6)</sup> Im Rahmen des Zielanpassungsverfahrens nach § 34 LPlG weigert sich die Bezirksregierung jedoch, die Einhaltung der vom OVG formulierten Anforderungen an ein ordnungsgemäßes Gutachten einzufordern.

In einer Stellungnahme an das Bauministerium<sup>7)</sup> teilt die Bezirksregierung mit, dass sie nach wie vor nicht bereit ist, ihre Rolle als „Hüterin des Regionalplans“ ernsthaft auszufüllen und die Plausibilität von Bedarfsgutachten anhand der durch höchstrichterliche Rechtsprechung vorgegebenen Kriterien zu überprüfen.

Obwohl das OVG ein gerichtlich überprüfbares, d. h. auf einem fehlerfreien Datenmaterial basierendes Bedarfsgutachten als zwingende Voraussetzung für die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche in Eigenentwicklungsortsteilen vorsieht, wird die Bezirksregierung nach eigener Aussage auch künftig nur „sehr grobe“ statistisch – methodische Plausibilitätsprüfungen vornehmen. Die Bezirksregierung stellt sogar grundsätzlich in Frage, *„für kleinteilige räumliche Einheiten“* belastbare Prognosen erstellen zu können.<sup>8)</sup>

Die Aussagen der Bezirksregierung werden ergänzt durch einige „selbstkritische“ Anmerkungen. *„Selbstkritisch ist hier aber auch festzuhalten, dass das bisherige Vorgehen künf-*

*tig in vielen Fällen nicht mehr ausreichen wird.“ „Darüber hinaus werden allerdings weitere Daten für die Kommunen **für eine dann zielkonforme Beurteilung** vorzulegen sein, die neben statistisch-quantitativen Merkmalen sicherlich auch weitere planerische Aspekte beinhalten müssen“<sup>(9)</sup>*

Die Bezirksregierung teilt an dieser Stelle mit: Bei der Überprüfung des vorliegenden Sachverhalts im Rahmen der 34. Flächennutzungsplanänderung der Gemeinde Everswinkel findet eine „zielkonforme Beurteilung“ noch nicht statt. Mit anderen Worten: Das vom OVG konstatierte „Vollzugsdefizit“ wird von der Bezirksregierung Münster nicht beseitigt.

In meinen Stellungnahmen an die Gemeinde Everswinkel im Rahmen des Bauleitverfahrens und in meinen Schreiben an die Bezirksregierung (zuletzt am 12.06.2015) habe ich nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche im Eigenentwicklungsortsteil Alverskirchen auf der Basis eines mangelhaften Bedarfsgutachtens einen Verstoß gegen die Ziele der Raumordnung darstellt.

Zu den Mängeln des von der Gemeinde Everswinkel vorgelegten Bedarfsgutachtens habe ich in den beigefügten Schriftsätzen umfangreiche Ausführungen gemacht. An dieser Stelle weise ich deshalb nur zusammenfassend auf einige wesentliche Aspekte hin:

1. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass vor dem Hintergrund einer insgesamt schrumpfenden Bevölkerung vor allem die als potentielle Nachfrager nach Einfamilienhäusern in Betracht kommende Altersgruppe der 25 bis 45-Jährigen im Prognosezeitraum stark abnimmt.
2. Ein rein rechnerisch ermittelter Zuwachs an Haushalten ergibt sich ausschließlich durch eine Veränderung der Altersstruktur. Durch das starke Anwachsen der Generation 60+ wird im Gutachten eine Zunahme von 1- und 2-Personenhaushalten in Höhe von 39 bis zum Jahr 2030 unterstellt. Der rechnerisch ermittelte Zuwachs an Haushalten in der Altersgruppe 60+ stellt nach Ansicht des Gutachters den zukünftigen Wohnungsbedarf dar.

Der im vorliegenden Gutachten gewählte Ansatz wird im OVG-Urteil vom 18.10.2013 ausdrücklich für nicht zulässig erklärt. Im OVG heißt es: Eine sich verändernde Altersstruktur in der Bevölkerung und die daraus folgernde Verkleinerung der Haushalte reicht nicht aus, um einen konkreten Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung festzustellen.<sup>10)</sup>

3. Von dem fehlerhaft ermittelten Wohnungsbedarf in Höhe von 39 Wohneinheiten werden Neubaupotenziale auf unbebauten/umnutzbaren Flächen (27 Wohneinheiten) und Nachverdichtungspotenziale auf bebauten Grundstücken (8 Wohneinheiten) in Abzug gebracht. Somit verbleibt bis zum Ende des Prognosezeitraums rein rechnerisch ein noch zu deckender Wohnungsbedarf in Höhe von 4 Wohneinheiten.

Da laut Gutachten im Prognosezeitraum insgesamt 50 Bestandsimmobilien durch Generationenwechsel an den Markt kommen, könnte der verbleibende Wohnungsbedarf problemlos durch die zur Verfügung stehenden Bestandsimmobilien gedeckt werden.

Der Gutachter fügt an dieser Stelle eine sog. „Wiederbelegungsquote“ in Höhe von 20% ein. D. h. nach Ansicht des Gutachters werden nur 20% (20% von 50 = 10) der frei werdenden Bestandsimmobilien von Ortsansässigen nachgefragt. Die verbleibenden 40 zur Verfügung stehenden Einfamilienhäuser werden bei der Berechnung nicht berücksichtigt. Sie erhöhen zukünftig den bereits vorhandenen Leerstand.

Die Bezirksregierung Münster stellt hierzu fest: *„Ein Wiederbelegungsquote von deutlich unter 100% macht vielmehr deutlich, dass man eher den marktwirtschaftlichen Realitäten des Wohnungsmarktes denn siedlungsstrukturellen Entwicklungszielen nachkommt.“<sup>(11)</sup>*

Trotz der Erkenntnis, dass mit dem Einfügen einer Wiederbelegungsquote *„dem Ansinnen der Regionalplanung so nicht Rechnung getragen wird“<sup>(12)</sup>*, kommt die Bezirksregierung zu dem Ergebnis, *„dass die geplante 34. Flächennutzungsplanänderung mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar ist.“<sup>(13)</sup>*

4. Der lt. Bedarfsgutachten noch verbleibende Wohnungsbedarf in Höhe von 4 Wohneinheiten reduziert sich durch den Ansatz von 10 frei werdenden Bestandsimmobilien (Wiederbelegungsquote von 20%) auf -6 Wohneinheiten. Das Gutachten kommt somit zu dem Zwischenergebnis, dass zusätzliche Siedlungsfläche nicht erforderlich ist. Im Gegenteil: Mit dem Gutachten wird festgestellt, dass aufgrund des Bevölkerungsrückgangs ein Überangebot an Wohnraum im Ortsteil Alverskirchen vorhanden ist.
5. Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass der Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung für die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche mit einem Bedarfsgutachten, das den Anforderungen höchstrichterlicher Rechtsprechung entspricht, nicht belegt werden kann.

Der Gutachter hat daher nach eigener Aussage eine sog. Bleibequote „kreatiert“.

Diese Bleibequote ergibt sich daraus, dass der Gutachter die Hypothese aufstellt, dass 1/3 der in den letzten Jahren aus Alverskirchen abgewanderten Personen geblieben wären, wenn ihnen ein Grundstück auf der „grünen Wiese“ zur Verfügung gestanden hätte. Der Gutachter unterstellt somit, dass in der Vergangenheit nicht in ausreichendem Maße freie Grundstücke für den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung zur Verfügung standen.

Der Gutachter kommt durch willkürliche und an keiner Stelle verifizierte Annahmen zu dem Ergebnis, dass im Ortsteil Alverskirchen bis zum Prognoseende 25 zusätzliche Wohneinheiten als Bleibequote zu berücksichtigen sind. Im Ergebnis wird somit in dem vorliegenden Bedarfsgutachten bis zum Jahr 2030 ein zusätzlich zu deckender Wohnungsbedarf von 19 Wohneinheiten deklariert (-6 Wohneinheiten als bisheriges Zwischenergebnis, +25 Wohneinheiten in Form der Bleibequote = 19 Wohneinheiten)

Das OVG stellt in seinem Urteil vom 18.10.2013 jedoch fest, dass seit 1990 etwa 200 Bauplätze ausgewiesen worden sind, ohne dass das Ziel der Raumordnung, wonach die Siedlungsentwicklung der Gemeinden sich grundsätz-

lich auf den Flächen zu vollziehen hat, die im Regionalplan als Siedlungsbe-  
reiche dargestellt sind, hinreichende Beachtung gefunden hat. Nach Ansicht  
des OVG sind die im Eigenentwicklungsortsteil Alverskirchen „in den letzten  
Jahren baureif gemachten Grundstücke tatsächlich ganz überwiegend nicht  
von Ortsansässigen genutzt worden.“<sup>14)</sup>

Wenn in Alverskirchen Baugrundstücke „tatsächlich ganz überwiegend“ in  
den letzten Jahren rechtswidrig an Ortsfremde vergeben worden sind, ist es  
absurd, eine Bleibequote zu kreieren, die einen Mangel an Baugrundstücken  
für Ortsansässige suggerieren soll und somit als zusätzlicher Bedarf in die ak-  
tuelle Bedarfsprognose einbezogen wird.

**Die Einführung und Einbindung einer sog. Bleibequote zur Wohnbe-  
darfsberechnung für den Ortsteil Alverskirchen ist inhaltlich nicht zu  
begründen, methodisch höchst bedenklich und somit unzulässig.**

Mit dem Einfügen einer Bleibequote werden die landes- und regionalplaneri-  
schen Zielsetzungen einer bedarfsgerechten und flächensparenden Siedlungs-  
entwicklung bewusst unterlaufen. Die Bezirksregierung Münster unterstützt  
die Gemeinde Everswinkel mit der Akzeptanz der Bleibequote dabei aus-  
drücklich beim Verstoß gegen die raumordnerischen Zielsetzungen.

**Das OVG-Urteil fordert eine Bedarfsprognose, die „zumindest methodisch unbedenk-  
lich und insgesamt plausibel“ sein muss.**

**Das ist aus den vorstehend aufgeführten Gründen nicht der Fall.**

Da die für die vorliegende Bauleitplanung erforderliche Prognose nicht die Anforderungen  
der Rechtsprechung erfüllt, verstößt die Gemeinde Everswinkel mit der 34. Flächennut-  
zungsplanänderung und der Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 56 „Königskamp II“ er-  
neut gegen die Ziele der Raumordnung. Die Gemeinde Everswinkel hat somit keinen An-  
spruch auf Erteilung der Genehmigung für die Änderung des Flächennutzungsplans gemäß  
§ 6 Abs. 1 BauGB durch die Bezirksregierung Münster.

Die Rechtskonstruktion des § 6 BauGB sieht vor, dass die Bezirksregierung Münster vor  
dem in Kraft treten der Flächennutzungsplanänderung eine präventive – also der Fehler-  
vermeidung dienende – Prüfung vorzunehmen hat. Liegen wie bei der aktuellen Bauleit-  
planung der Gemeinde Everswinkel beachtliche Abwägungsmängel oder ein Verstoß ge-  
gen die Ziele der Raumordnung vor, hat die Bezirksregierung die Genehmigung zu ver-  
weigern.

Die Bezirksregierung Münster hat mit ihren Schreiben vom 19.12.2014 und 21.04.2015 im  
Rahmen der Anfrage der Gemeinde Everswinkel gem. § 34 LPlIG signalisiert, dass sie die  
Genehmigung trotz der eklatanten Mängel des vorliegenden Bedarfsgutachtens erteilen  
wird.

Die Bezirksregierung Münster hat bisher keine Neigung gezeigt, bei der beabsichtigten  
Flächennutzungsplanänderung der Gemeinde Everswinkel die Einhaltung der Kriterien des  
OVG-Urteils vom 18.10.2013 einzufordern.

**Ich bitte Sie, dafür Sorge zu tragen, dass vor einer Entscheidung der Bezirksregierung das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen als oberste Bauaufsichtsbehörde prüft, ob die vorgelegte Bedarfsprognose entsprechend den Kriterien des OVG-Urteils „zumindest methodisch unbedenklich und insgesamt plausibel“ ist und landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen entspricht.**

Die Bezirksregierung Münster wird auch in Zukunft immer wieder darüber zu entscheiden haben, ob in „Eigenentwicklungsortsteilen“ die ausnahmsweise Ausweisung von zusätzlicher Fläche im Freiraum gerechtfertigt ist. Insofern ist das Baugebiet „Königskamp“ im Ortsteil Alverskirchen kein Einzelfall – wie das OVG in seiner Urteilsbegründung ausführlich bestätigt- sondern ein Präzedenzfall. Die präventive Klärung der Rechtslage ist daher sowohl im Interesse der Bezirksregierung Münster als auch im Interesse des Bauministeriums und der Staatskanzlei geboten, da nur so die Einhaltung der landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen im Interesse des Freiraumschutzes gewährleistet werden kann.

Mit gleicher Post habe ich mich mit einer Petition an die Präsidentin des Landtages NRW in vorstehender Angelegenheit gewandt.

Mit freundlichem Gruß

## Anmerkungen

1	OVG NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013
2	OVG NRW, 7 A 1862/06 vom 04.12.2006
3	OVG NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013, Seite 21
4	Vgl. OVG-Urteil vom 05. Mai 2015 zum Bebauungsplan Nr. 78 „Wohngebiet am Owwering“ der Stadt Stadtlohn Vgl. OVG-Urteil 10 D 44/12.NE vom 05.05.2015, Seite 12, Randnummer 86 (Bebauungsplan „Nördlich Böckenholt“ der Gemeinde Heiden Vgl. OVG-Urteil 10 D 21/12 vom 21.04.2015.NE, Seite 21, Randnummer 119 (Bebauungsplan „Westmünsterland Gewerbepark A 31“)
5	OVG-Urteil vom 05. Mai 2015 zum Bebauungsplan Nr. 78 „Wohngebiet am Owwering“ der Stadt Stadtlohn, Seite 9
6	Schreiben der Bezirksregierung Münster an den Bürgermeister der Gemeinde Everswinkel vom 19.12.2014 als Antwort auf die Anfrage gem. § 34 LPlIG vom 26.09.2014
7	Schreiben der Bezirksregierung Münster an das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW vom 05.12.2014
8	Ebenda, Seite 3
9	Ebenda, Seite 7
10	OVG NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013, Seite 18
11	Schreiben der Bezirksregierung Münster an das Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW vom 05.12.2014, Seite 6
12	Ebenda, Seite 6
13	Schreiben der Bezirksregierung Münster an den Bürgermeister der Gemeinde Everswinkel vom 19.12.2014 als Antwort auf die Anfrage gem. § 34 LPlIG vom 26.09.2014
14	OVG NRW, 10 D 4/11.NE vom 18.10.2013, Seite 21