



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 30. Oktober 1987
Kunert
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

VerfGH 19/86

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt
Oberstadtdirektor,

vertreten durch den

Verfahrensbevollmächtigte:

die Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten Köln
über die Landschaftsschutzgebiete im Bereich der Stadt Bonn vom
5. September 1986 verletze die Vorschriften der Landesverfassung
über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 17. Juli 1987

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Dr. Dietlein,

Präsident des Oberlandesgerichts Hamm Tiebing,

Präsident des Oberlandesgerichts Düsseldorf Dr. Wiesen,

Professor Dr. Brox,

Professor Dr. Kriele,

Rechtsanwältin Schwarz,

Professor Dr. Stern,

für Recht erkannt:

**Die Verfassungsbeschwerde wird
zurückgewiesen.**

G r ü n d e :

A.

I.

1. Durch Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten Köln vom 5. September 1986 über die Landschaftsschutzgebiete im Bereich der Stadt Bonn (Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln S. 300) wurde eine Anzahl von Teilflächen im Gebiet der Stadt Bonn unter Landschaftsschutz gestellt. Die Beschwerdeführerin sieht in der Unterschutzstellung acht näher bezeichneter Teilflächen eine Verletzung ihres gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts.
2. Bisher hat die Beschwerdeführerin lediglich für den Bereich der Siegmündung einen Landschaftsplan gemäß § 16 Abs. 2 des Gesetzes zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz - LG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 1980, GV NW S. 734, erlassen. Weitere Landschaftspläne sind in Bearbeitung. Vor Erlaß der angefochtenen Verordnung wurden im Bereich der Stadt Bonn Landschaftsschutzgebiete durch folgende Verordnungen ausgewiesen:
 - a) Verordnung des Regierungspräsidenten Köln vom 2. März 1973 zum Schutze von Landschaftsteilen im rechtsrheinischen Gebiet der Stadt Bonn (Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln S. 123),
 - b) Verordnung des Regierungspräsidenten Köln vom 1. August 1972 zum Schutze von Landschaftsteilen beiderseits des Rheinstroms in den Regierungsbezirken Köln und Düsseldorf sowie im Gebiet der Landesbaubehörde Ruhr (Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln, Sonderausgabe A, Nr. 32 a vom 10. August 1972),

c) Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten Köln vom 27. August 1982 zur einstweiligen Sicherstellung der geplanten Landschaftsschutzgebiete im linksrheinischen Teil der Stadt Bonn (Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln S. 440).

Die Geltung der zuletzt erwähnten Sicherstellungsverordnung, die sich auf § 32 Abs. 1 LG a.F. stützte, war auf höchstens vier Jahre befristet (vgl. § 32 Abs. 1 Satz 1 LG a.F.; nunmehr § 42 e Abs. 1 Satz 1 LG idF des Änderungsgesetzes vom 19. März 1985, GV NW S. 261) und trat Ende August 1986 außer Kraft. Deshalb nahm der Regierungspräsident Köln Anfang Dezember 1985 die Vorarbeiten zum Erlaß der angefochtenen Verordnung auf. Am 3. April 1986 ging bei der Beschwerdeführerin ein erster Entwurf der Verordnung ein; er sah neben Flächen, die durch die oben unter a) bis c) genannten Verordnungen erfaßt wurden, auch links- und rechtsrheinisch bisher nicht unter Schutz gestellte Flächen als Landschaftsschutzgebiete vor.

Nach Korrektur von Fehlern in den beigegeführten Karten leitete der Oberstadtdirektor den Entwurf am 17. April 1986 dem Oberbürgermeister und den Fraktionen zu. Der Entwurf wurde jedoch im Rat der Stadt Bonn und seinen Ausschüssen bis zum Erlaß der Verordnung nicht behandelt.

Mit Schreiben vom 23. Mai 1986 bat der Oberstadtdirektor um Fristaufschub zur Abgabe einer Stellungnahme bis 31. Juli 1986 mit der Begründung, der Landschaftsbeirat wolle in einer Sitzung am 18. Juni 1986 über den Verordnungsentwurf beraten, die abschließende Beschlußfassung im Rat sei für den 17. Juli 1986 vorgesehen. Der Regierungspräsident Köln sagte daraufhin telefonisch zu, bis zum Ende der öffentlichen Auslegung eingehende Stellungnahmen zu berücksichtigen.

Am 9. Juli 1986 fand eine gemeinsame Erörterung zwischen Vertretern des Regierungspräsidenten und der Beschwerdeführerin über von ihr zuvor schriftlich mitgeteilte Einwendungen gegen die Unterschutzstellung von 88 Flächen statt. In 68 Fällen hatte die Beschwerdeführerin Erfolg. Überdies wurde ihr mündlich zugesichert und später unter dem 5. September 1986

schriftlich bestätigt, daß in allen Fällen, in denen sie einen genehmigungsfähigen Bebauungsplan vorlegen werde, der Landschaftsschutz aufgehoben werde.

Mit Schreiben vom 10. Juli 1986 übersandte der Regierungspräsident Köln der Beschwerdeführerin einen zweiten Entwurf mit der Bitte um Offenlegung. Die am 25. Juli 1986 dazu überreichten Karten wiesen neben den bisher bekannten Flächen zehn weitere im rechts- und linksrheinischen Gebiet aus. Dabei handelte es sich in drei Fällen um Korrekturen von Zeichenfehlern, nämlich um Flächen, die bereits nach den oben genannten Verordnungen zu b) und c) unter Schutz gestellt waren. In sechs Fällen war die Unterschutzstellung von anderen Behörden, in einem Fall von der Beschwerdeführerin selbst ange-regt worden.

Die Offenlegung erfolgte vom 28. Juli bis 27. August 1986.

Durch Schreiben vom 19. August 1986 erhob der Oberstadtdirektor 25 Einwendungen. Die Einwendungen Nr. 1 bis 21 betrafen Flächen, die bereits im ersten Verordnungsentwurf enthalten und Gegenstand der Erörterung am 9. Juli 1986 waren. Vier Einwendungen (Nr. 22 bis 25) bezogen sich auf Flächen, die erstmals durch den am 10. Juli 1986 übersandten zweiten Entwurf ausgewiesen waren. In 14 Fällen wurde den Einwendungen stattgegeben. Die Einwendungen gegen die erst im Juli 1986 einbezogenen Flächen hatten Erfolg mit Ausnahme der Einwendung Nr. 25, die sich gegen die Einbeziehung des rechtsrheinischen Gebietes um Küdinghoven und Ramersdorf richtete. In dem Schreiben vom 19. August 1986 äußerte die Beschwerdeführerin zugleich Bedenken gegen den für die Vorbereitung und den Erlass der Verordnung festgelegten Zeitplan. Wegen der Ferienzeit sei eine Behandlung in den politischen Gremien der Stadt nicht möglich und auch die Bürgerbeteiligung nicht gewährleistet; die Stadt habe sich überdies gebunden, während der Ferienzeit keine öffentliche Auslegung oder Bürgerbeteiligung durchzuführen.

Die am 5. September 1986 vom Regierungspräsidenten Köln unterzeichnete Verordnung wurde am 15. September 1986 im Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln bekanntgemacht. Sie trat am 16. September 1986 in Kraft.

II.

1. Mit der am 12. Dezember 1986 erhobenen Verfassungsbeschwerde behauptet die Beschwerdeführerin, die Ausweisung neun näher bezeichneter Flächen als Landschaftsschutzgebiet in der Verordnung verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der kommunalen Selbstverwaltung (Einwendungen Nr. 1, 5, 11 bis 15, 20, 25).

Die Einwendung Nr. 20 verfolgt die Beschwerdeführerin nach ihrer Erklärung in der mündlichen Verhandlung nicht weiter.

Sie beantragt

festzustellen, daß die Ordnungsbehördliche Verordnung des Regierungspräsidenten Köln über die Landschaftsschutzgebiete im Bereich der Stadt Bonn vom 5. September 1986, Amtsblatt für den Regierungsbezirk Köln S. 300, nichtig ist, soweit sie Flächen unter Schutz stellt, die in den Einwendungen unter den Nummern 1, 5, 11 bis 15 und 25 im Schreiben der Beschwerdeführerin vom 19. August 1986 an den Regierungspräsidenten Köln aufgeführt sind und wie folgt näher bezeichnet werden:

Nr. 1. Stadtbezirk Beuel, Ortsteil Grau Rheindorf, Gebiet Lausacker

Gemarkung: Bonn

Flur: 4

Flurstücke:

802, 576/139 tlw, 809 tlw. 506/122, 505/122, 121, 120, 500/119, 499/118, 117, 116/1, 115, 100/1,

102, 112, 111, 812, 108, 829, 129, 290/130,
282/132, 283/132, 133, 291/131, 134/1, 136/1, 828,
830, 84, 88, 86/1, 87, 89, 331/91, 503/90, 91/1,
92/1, 95, 94, 96, 97, 99/1, 103, 104, 105, 107/1,
924 tlw,

Gemarkung: Bonn

Flur: 5

Flurstücke:

395/1, 392, 393, 550/403, 396/2, 633/396, 632/396,
396/1, 398, 399/1, 403/1, 404, 405, 408/1, 406,
767/412, 766/409, 765/409, 413, 411, 410, 768/414,
415, 419, 416, 1113, 420/1, 424, 1095, 1094, 1139,
1101, 620/426, 623/428, 426/1, 430, 429, 431, 432/1,
434, 436, 440/1, 439, 1138, 443/1, 446, 568/445,
447, 448, 449, 450, 1140, 451, 452/1, 455, 456, 457,
595/461, 459/1, 460, 1141, 462, 1112, 465, 467, 466,
468/1, 486/472, 487/472, 473, 334/1, 1135 tlw, 1318,
1319 tlw, 1320 tlw, 1321 tlw, 1322 tlw, 1323 tlw,
1325 tlw, 1335 tlw,

Gemarkung: Bonn

Flur: 6

Flurstücke:

11 tlw, 14/1 tlw, 16/1, 19, 20, 21, 22, 187/24,
188/24, 25, 26, 27, 28, 29/1, 33/1, 213/32, 244,
37/1, 37/2, 39, 42, 43, 44, 45, 170/48, 206/48,
207/51, 52, 165/58, 166/58, 269, 167/58, 182/59,
183/59, 225/65, 226/65, 201/65, 253 tlw, 66, 70,
73/1, 74, 75, 252 tlw, 76 tlw, 81/1 tlw, 84 tlw,
80, 198/85, 197/85, 196/85, 195/85, 87/1 tlw, 90/1
tlw, 282, 283 tlw, 262 tlw, 263 tlw, 261, 97, 95,
264 tlw, 98, 99, 185/110, 111, 115/1 tlw, 116 tlw,
114, 192/113, 245, 191/113, 193/113, 119, 120, 121,
122, 126, 125, 123, 124, 270 tlw, 135 tlw, 290 tlw,
118, 117 tlw, 137/1, 289 tlw,

Nr.5. Stadtbezirk Bonn, Ortsteil Eendenich
Ortsumgehung Eendenich

Gemarkung: Eendenich

Flur: 7

Flurstücke:

1502 tlw, 1503 tlw, 1500, 1272, 1162 tlw, 1161 tlw,
1038 tlw, 199/1, 542/212,

Gemarkung: Eendenich

Flur: 8

Flurstücke:

1374, 1563, 1109 tlw, 1133 tlw, 1096 tlw,
495/46 tlw, 1175 tlw, 44, 1225, 1179 tlw, 1409 tlw,
1408 tlw, 1410, 55, 56, 59, 60, 63, 64, 67, 68, 71/1,
1506 tlw, 1507, 1404, 1453, 1400, 1401, 1402, 1347,
1452 tlw, 1451 tlw, 1396 tlw, 1450 tlw, 1449 tlw,
1394 tlw, 1490 tlw, 1349, 1448, 1351, 1391, 1447,
642/298, 1392, 1446, 1388, 1489,

Nr. 11. Stadtbezirk Hardtberg, Ortsteil Duisdorf,
Teil des Meßdorfer Feldes

Gemarkung: Lessenich

Flur: 4

Flurstücke:

275/109 tlw, 339/108 tlw, 107 tlw, 106 tlw,

Gemarkung: Eendenich

Flur: 8

Flurstücke:

357/2 tlw, 358/1 tlw, 358/2 tlw, 307 tlw, 361 tlw,
357/1 tlw, 331 tlw, 327 tlw, 326 tlw, 311/1 tlw.
306, 303/1, 301, 300 tlw, 304 tlw, 383/305 tlw,
304/305 tlw, 1506 tlw, 359 tlw, 1482 tlw, 1417 tlw,

Gemarkung: Duisdorf

Flur: 1

Flurstücke:

529/84, 804/85 tlw, 803/85 tlw, 800/511, 799/511,
802/85 tlw, 798/511 tlw, 794/86 tlw, 795/86, 796/86,
967 tlw, 1488 tlw, 141, 140, 139, 138 tlw, 136, 135,
921/131 tlw, 131/3 tlw, 131/2 tlw, 132, 129 tlw,
128 tlw, 133, 972, 152, 153 tlw, 2056 tlw, 971, 151,
154, 2057, 691/155 tlw, 2139 tlw, 784/156 tlw,
2138 tlw, 157 tlw, 158 tlw, 159 tlw, 160 tlw,
973 tlw, 163 tlw, 164, 165, 166, 1894, 122 tlw,
123 tlw, 124 tlw, 101 tlw, 102 tlw, 103 tlw,
104 tlw, 100, 1533 tlw, 174 tlw, 2284 tlw, 2285,
2281, 2282, 970 tlw, 969 tlw, 1485, 131/1 tlw,

Nr. 12. Stadtbezirk Hardtberg, Ortsteil Duisdorf
Gelände zwischen Lessenicher Straße und
Bundesbahn

Gemarkung: Duisdorf

Flur: 1

Flurstücke:

1518, 947, 29, 31, 948, 69, 68, 67, 66, 65, 64,
560/63, 2415 tlw, 561/63, 562/40, 566/40, 950, 949,
27, 559/26, 674/20, 1517, 557/20, 564/515, 580/457,
554/8 tlw, 1026, 1027 tlw, 654/470 tlw, 2310 tlw,
471, 582/472, 583/473, 1028, 740/476, 741/476,
587/477, 588/477, 1029, 591/479, 1030, 483, 594/485,
595/486, 1037, 2176, 2175, 2516, 702/433, 2178, 2177,
1503, 1504, 598/439, 597/440, 596/485, 581/473,
1733 tlw, 1446 tlw, 1445 tlw, 1819 tlw, 2421 tlw,
2187 tlw, 2475, 2474, 2473, 2478 tlw, 2471 tlw,
2470 tlw, 2202, 2201, 2450 tlw, 2286, 2199, 2198,
2197, 952 tlw,

Nr. 13. Stadtbezirk Bad Godesberg, Ortsteil Hochkreuz
Gelände am Familienministerium

Gemarkung: Friesdorf

Flur: 2

Flurstücke:

2039, 1941 tlw, 2038, 2036, 2209, 2208,

Nr. 14. Stadtbezirk Bad Godesberg, Ortsteil Friesdorf,
Gelände zwischen Oberer Lindweg und Servatius-
straße

Gemarkung: Friesdorf

Flur: 16

Flurstücke:

863 tlw, 20/1 tlw, 972 tlw, 884, 883, 973, 974, 975,
976, 977, 1072, 1071,

Nr. 15. Stadtbezirk Bad Godesberg, Ortsteil Altgodes-
berg, Fläche am Aloisius-Kolleg, Petersberg-
straße

Gemarkung: Godesberg

Flur: 20

Flurstücke:

745 tlw, 781 tlw, 746, 160/38 tlw

Nr. 25. Stadtbezirk Beuel, Ortsteil Küdinghoven und
Ramersdorf
Ennerthang zwischen Autobahn und Ortslagen
Küdinghoven und Ramersdorf

Gemarkung: Beuel

Flur: 65

Flurstücke:

116 tlw, 21, 383, 22, 23, 24, 25, 428 tlw, 26, 370,
371, 15, 16, 20, 120 tlw, 132 tlw, 133, 134, 345,
138 tlw, 139 tlw, 141 tlw, 143, 148, 149 tlw, 151,
152 tlw, 153 tlw, 390 tlw, 395 tlw, 154, 160, 164,
168, 172, 173, 174 tlw, 115, 8, 9, 10, 17, 339, 11,

18, 12, 13, 14, 69 tlw, 29, 113, 114, 112, 111, 99, 98, 97, 96, 95, 110, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44 tlw, 51, 441, 429 tlw, 430 tlw, 431 tlw, 439, 432, 433 tlw, 438, 440, 436, 437, 338 tlw, 435 tlw. 280 tlw, 445, 450, 415 tlw, 416, 412, 451 tlw, 447, 446, 448, 413, 463 tlw, 449, 453, 452.

Zur Begründung führt die Beschwerdeführerin aus:

Die Verordnung schränke unzulässigerweise ihre Planungshoheit ein, die Teil der verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung sei.

Sie sei schon aus formellen Gründen zu beanstanden. Der vom Regierungspräsidenten Köln festgelegte Zeitplan habe eine ausreichende Beteiligung der Beschwerdeführerin nicht ermöglicht. Der erste Verordnungsentwurf sei so fehlerhaft gewesen, daß er zunächst nicht beratungsfähig gewesen sei. Eine Befassung der politischen Gremien vor der gemeinsamen Besprechung vom 9. Juli 1986, in der 70 % des Konfliktstoffes beigelegt worden sei, wäre nahezu sinnlos gewesen. Auch den Bürgern sei nicht die Möglichkeit gegeben worden, ihr Recht ausreichend wahrzunehmen. Durch die Selbstbindung der Stadt Bonn, während der Ferienzeit keine öffentliche Auslegung oder Bürgerbeteiligung durchzuführen, sei ein Vertrauenstatbestand geschaffen worden, der auch den Regierungspräsidenten Köln gebunden habe. Zudem sei die Verordnung auch nicht begründet worden.

Die Verordnung sei auch deshalb fehlerhaft, weil sie den von der Ermächtigungsnorm des § 42 a Abs. 1 LG gesteckten Rahmen überschreite, insbesondere soweit sie nach § 1 Abs. 2 Buchst. c letzter Halbsatz "zur Sicherung von Freiflächen im Stadtgebiet" erlassen worden sei.

In zwei Fällen (Einwendungen Nr. 13 und 15) weise sie Flächen im nicht beplanten Innenbereich als Landschaftsschutzgebiete aus, für die nicht der Regierungspräsident, sondern nur die untere Landschaftsbehörde Unterschutzstellungen vornehmen könne.

Die Unterschutzstellung widerspreche in den übrigen Fällen den Darstellungen des Flächennutzungsplans, denen § 16 Abs. 2 Satz 2 LG Vorrang einräume. Abweichungen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans seien nur mit Einverständnis des kommunalen Trägers der Bauleitplanung zulässig. Zudem verstießen diese Festsetzungen gegen das Anpassungsgebot der Fachplanung an die Flächennutzungsplanung gemäß § 7 Bundesbaugesetz. Der Regierungspräsident Köln habe der Aufstellung des Flächennutzungsplanes nicht widersprochen, so daß er grundsätzlich an dessen Darstellung gebunden sei. Die anderen Fachplanungsträgern auferlegte Pflicht zur Anpassung an den Flächennutzungsplan sowie das Gebot des § 16 Abs. 2 LG zur Beachtung der Darstellungen des Flächennutzungsplanes seien Ausdruck der besonderen Bedeutung gemeindlicher Planungsverantwortung und umschrieben zugleich den verfassungsrechtlichen Rahmen, der aus der Sicht der Art. 78 LV, Art. 28 Abs. 2 GG zum unentziehbaren Kern der Selbstverwaltungsgarantie gehöre.

Der Verordnungsgeber habe die gebotene Abwägung unterlassen. Bei Aufstellung von Landschaftsschutzverordnungen seien die gemeindlichen Planungsbelange sorgfältig in die Abwägung einzubeziehen. Hierzu bedürfe es einer eingehenden Information und Anhörung auf kommunaler Ebene, an der es gefehlt habe. Die Erklärung des Regierungspräsidenten Köln vom 5. September 1986, bei Vorlage genehmigungsfähiger Bebauungspläne die Schutzausweisung zurückzunehmen, führe nur zu einer zeitlichen Verschiebung der Abwägung, die angesichts des verfassungsrechtlichen Gebots, die gemeindlichen Planungsbelange bereits bei Erlaß der Landschaftsschutzverordnung umfassend abzuwägen, nicht ausreiche.

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

Der Ministerpräsident führt namens der Landesregierung und zugleich für den Regierungspräsidenten Köln aus, die Verfassungsbeschwerde sei unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.

Es sei schon fraglich, ob bei qualifizierten Fachplanungen und Schutzgebietsausweisungen ein Anhörungsrecht der Gemeinde bestehe, dem über die einfachgesetzliche Begründung - wie in § 42 Buchst. c LG - hinaus Verfassungsrang zukomme. Jedenfalls sei dieses Recht nicht verletzt; die der Beschwerdeführerin zur Stellungnahme eingeräumte Frist sei ausreichend gewesen.

Soweit die Verordnung gemäß § 1 Abs. 2 Buchst. c "zur Sicherung von Freiflächen im Stadtgebiet" ergangen sei, habe sie die Schutzzwecke des § 21 LG nicht unzulässig ausgeweitet.

In den wenigen von der Beschwerdeführerin genannten Fällen, in denen der Ordnungsgeber den Einwendungen der Beschwerdeführerin nicht gefolgt sei, habe er eine umfassende Würdigung und sorgfältige Abwägung der Gründe für die Unterschutzstellung gegenüber der Planungshoheit der Gemeinde vorgenommen.

Wegen weiterer Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Schriftsätze mit Anlagen sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 50 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung. Der Begriff "Landesrecht" (§ 50 VerfGHG) umfaßt Gesetze im formellen Sinne und Rechtsverordnungen (vgl. VerfGH OVGE 33, 318 = NJW 1979, 1201; DVBl 1981, 216), also auch ordnungsbehördliche Verordnungen des Regierungspräsidenten.

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet. Die angegriffene Verordnung verletzt nicht das Recht der Beschwerdeführerin auf Selbstverwaltung.

Art. 78 Abs. 1 LV gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht umfaßt grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. VerfGH NW OVGE 26, 270 f.; 33, 318 f.; BVerfGE 56, 298, 312; 71, 25, 34 und st. Rspr.).

Diese Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. In den Bereich der Selbstverwaltung kann vielmehr gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingewirkt werden. Gesetze in diesem Sinne sind auch Rechtsverordnungen, sofern ihnen eine den Voraussetzungen des Art. 70 LV entsprechende gesetzliche Ermächtigung zugrunde liegt und der gesetzliche Ermächtigungsrahmen eingehalten wird (vgl. VerfGH NW in OVGE 33, 318, sowie zu Art. 28 Abs. 2 GG BVerfGE 26, 228, 237; 56, 298, 309). Allerdings darf ein solcher Eingriff den Wesensgehalt (oder Kernbereich) der Selbstverwaltung nicht antasten (vgl. VerfGH NW in OVGE 33, 318 f.; 11, 149 f.; 9, 74, 82; Blümel, VVDStRL 36 (1978), S. 188 ff; Stern, Staatsrecht 1, 2. Aufl. 1984, S. 416 ff. m.w.N.).

I.

Die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die angegriffene Verordnung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; denn § 42 a Abs. 1 LG ist mit Art. 70 und Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) vereinbar.

Die Ermächtigungsnorm genügt dem Bestimmtheitsgebot und den besonderen Erfordernissen des Art. 70 LV. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung sind in § 42 a Abs. 1 LG sowie den nach Satz 2 der Vorschrift entsprechend anzuwendenden Regelungen der §§ 19 bis 23 LG hinreichend genau festgelegt. Teile von Natur und Landschaft, an deren besonderem Schutz ein öffentliches Interesse besteht, können danach u.a. zu den in § 21 LG genannten Zwecken als Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen werden.

Die in § 42 a Abs. 1 LG dem Regierungspräsidenten als der höheren Landschaftsbehörde (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 2 LG) eingeräumte Ermächtigung, durch Ordnungsbehördliche Verordnung u.a. Landschaftsschutzgebiete auszuweisen, eröffnet die Möglichkeit, auf Selbstverwaltungsrechte, nämlich auf die Planungshoheit der Gemeinde einzuwirken. Das Gesetz greift allerdings nicht bereits von sich aus in den Kernbereich der kommunalen Planungshoheit ein. Die Verordnung, zu der es ermächtigt, ist nur eine Regelungsreserve für den Ausnahmefall, daß der Kreis oder die kreisfreie Stadt als zuständige untere Landschaftsbehörde es unterlassen hat, durch Aufstellen eines Landschaftsplanes (§ 16 Abs. 2 LG) den nach dem Landschaftsgesetz zu gewährenden Schutz selbst sicherzustellen. Zudem haben es die Selbstverwaltungskörperschaften auch nach Erlaß einer Verordnung des Regierungspräsidenten noch in der Hand, durch Beschluß eines Landschaftsplans die Aufhebung der Ausweisungen zu erreichen (vgl. § 42 a Abs. 1 Satz 3 LG).

Die durch § 42 a Abs. 1 LG eingeräumten Möglichkeiten des Einwirkens auf die Planungshoheit der Gemeinden halten sich auch im Hinblick auf den hohen Stellenwert, der dem Landschaftsschutz zukommt (Art. 29 a Abs. 1 LV), innerhalb der Grenzen, die einem rechtsatzmäßigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung durch Art. 78 LV gesetzt sind. Landschaftsschutz ist ein Teilbereich des Umweltschutzes. Die Ermächtigungszwecke des Landschaftsgesetzes (vgl. § 21 LG) stellen hinreichend sicher, daß Schutzgebiete nicht flächendeckend und großräumig, sondern unter Würdigung vielfältiger Belange des Einzelfalles - auch der Belange der kommunalen Planungsträger - ausgewiesen werden, wobei der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Willkürverbot zu beachten sind (vgl. auch BVerfGE 56, 298, 313 f.). Durch die im Gesetz vorgesehene Beteiligung von Behörden und öffentlichen Stellen (§ 42 b LG) sowie die öffentliche Auslegung und Anhörung (§ 42 c LG) ist zudem dafür Sorge getragen, daß dem Ordnungsgeber die in die Abwägung einzubeziehenden Belange umfassend zur Kenntnis gebracht werden.

II.

Auch die ordnungsbehördliche Verordnung selbst verletzt mit den angefochtenen Unterschützstellungen nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin.

1. Das Verfahren zum Erlaß der Verordnung ist nicht zu beanstanden.

- a) Die Nichtbeachtung kommunaler Mitwirkungs-, insbesondere Anhörungsrechte vor Eingriffen des Gesetz- oder Verordnungsgebers in die Rechte einer Gemeinde kann zugleich das Recht auf Selbstverwaltung verletzen, wenn dessen Schutz anders nicht gewährleistet ist (vgl. VerfGH NW OVGE 26, 270, 273 und st. Rspr.). Welche Verfahrensanforderungen aus diesem Grundsatz im vorliegenden Falle für die verfahrensmäßige Vorbereitung der angefochtenen Verordnung des Regierungspräsidenten abzuleiten sind, bedarf keiner abschließenden Entscheidung; denn unter Berücksichtigung des Zweckes, dem die Anhörung der Beschwerdeführerin dienen sollte, ist den verfassungsrechtlichen Geboten jedenfalls ausreichend Genüge getan worden.

Die Rüge unzureichender Anhörung ist schon deshalb nicht begründet, weil der Beschwerdeführerin ausreichend Zeit zur Verfügung stand, ihre Vorstellungen in das Verfahren einzubringen. Der erste Entwurf der Verordnung ging am 3. April 1986 bei ihr ein. Nachdem auf den Plänen unterschiedlichen Maßstabs verschiedene Unstimmigkeiten ausgeräumt waren, lag zwei Wochen später der "bereinigte" erste Entwurf vor. Er enthielt alle maßgeblichen Bestimmungen und im wesentlichen auch die durch Karten belegten einzelnen Ausweisungen, die später Inhalt der Verordnung wurden. Er konnte damit zur Grundlage für eine Überprüfung und die Erarbeitung von Stellungnahmen durch die Beschwerdeführerin gemacht werden. Die Beschwerdeführerin hat dies damals ähnlich gesehen; denn sie hat diesen Entwurf am 17. April 1986 an den Oberbürgermeister und die Fraktionen weitergeleitet und in ihrem späteren Schreiben um Fristaufschub bis Mitte Juli 1986 lediglich wegen der auf diesen Zeitpunkt festgesetzten Ratsitzung gebeten. Da der Regierungspräsident Köln entgegen der zunächst erfolgten kürzeren Fristsetzung dann seine Bereitschaft erklärt hat, alle bis zum Ende der Offenlegung,

d.h. bis Ende August 1986, von der Beschwerdeführerin eingehenden Stellungnahmen zu berücksichtigen, und er auch entsprechend verfahren ist, verblieben der Beschwerdeführerin mehr als vier Monate, um sich mit dem bereinigten Entwurf zu befassen. Diese Zeit war ausreichend, um auch unter Heranziehung fachkundiger Stellen und Gremien umfassende Stellungnahmen zu erarbeiten, zumal die Beschwerdeführerin durch den Verordnungsentwurf nicht überrascht wurde. Das Auslaufen der Sicherstellungsverordnung von 1982 war bekannt. Die Beschwerdeführerin konnte sich, nachdem ihre eigenen Planungen noch nicht hinreichend gediehen waren, auf eine erneute Unterschutzstellung durch eine Verordnung des Regierungspräsidenten Köln rechtzeitig einrichten.

Hinsichtlich der erstmals im zweiten Entwurf der Verordnung vom 10. Juli 1986 ausgewiesenen Flächen war die Anhörungsfrist ebenfalls noch ausreichend. Dabei ging es nur um zehn Teilflächen geringerer Ausdehnung, von denen zudem drei lediglich Korrekturen von Zeichenfehlern bei der Übertragung früherer Schutzausweisungen darstellten. Die übrigen sieben Teilflächen, deren Ausweisung auf Behördenanregungen - in einem Falle der Beschwerdeführerin selbst - zurückgingen, waren von der Ausdehnung her so gering, daß nach den Vorarbeiten an dem ersten Entwurf die noch verbleibenden sieben Wochen bis Ende August ausreichten, um dazu Stellung zu nehmen, zumal sie ganz überwiegend nicht besonders konfliktbeladene Bereiche betrafen. Dies läßt sich daraus entnehmen, daß der Regierungspräsident in drei von vier Fällen den Einwänden der Beschwerdeführerin folgte und inzwischen lediglich noch eine der Flächen (Nr. 25 der Einwendungen) im Streit steht.

- b) Die Beschwerdeführerin kann auch nicht mit Erfolg geltend machen, wegen der Offenlegung des Verordnungsentwurfs in der Ferienzeit seien die Bürger nicht ausreichend beteiligt worden; denn die Beschwerdeführerin beruft sich auf eventuelle Rechte Dritter und nicht auf Selbstverwaltungsrechte der Gemeinde, deren Verletzung allein im Verfahren der Kommunalverfassungsbeschwerde nach § 50 VerfGHG überprüft werden kann. Im übrigen läßt die Zahl der Einwendungen

Dritter im Offenlegungsverfahren, denen zum Teil auch entsprochen wurde, durchaus auf eine breite Kenntnisnahme und Beteiligung schließen.

- c) Die Ordnungsbehördliche Verordnung verstößt schließlich auch nicht etwa deshalb gegen Rechte der Beschwerdeführerin, weil ihr keine Begründung beigelegt war; denn eine Begründungspflicht für Verordnungen besteht nicht.
2. Die umstrittenen Unterschutzstellungen der Verordnung verletzen auch ihrem Inhalt nach nicht das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin.
- a) Der verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich der kommunalen Planungshoheit der Beschwerdeführerin ist schon deshalb nicht berührt, weil die vom Flächennutzungsplan abweichenden Ausweisungen der Verordnung nach ihrer Zahl, Größe und Bedeutung so gering sind, daß sie sich nur unwesentlich auf die Planungshoheit der Beschwerdeführerin auswirken. Von einer substantiellen Beschränkung ihrer Planungshoheit oder einem schwerwiegenden Eingriff in diese kann danach nicht die Rede sein. Ebenso verhält es sich mit der Unterschutzstellung der beiden Flächen, die nach Auffassung der Beschwerdeführerin im unbeplanten Innenbereich liegen (Einwendungen Nr. 13 und Nr. 15).
- b) Allerdings hat der Ordnungsgeber auch außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht völlige Gestaltungsfreiheit. In jedem Fall hat er den allgemeinen Ermächtigungsrahmen zu beachten, den das ermächtigende Gesetz ihm zuweist. Dieser Rahmen wird durch die vom Gesetzgeber vorgegebenen Zielsetzungen und Ermächtigungszwecke bestimmt, die der Ordnungsgeber weder abwandeln noch erweitern darf. Ob er die ihm dadurch gesetzten Grenzen gewahrt hat, unterliegt der verfassungsgerichtlichen Nachprüfung. Dies entspricht der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs. Demgemäß hat er in den Urteilen vom 9. Februar 1979 (OVGE 33, 318 = NJW 1979, 1201 - Kommunale Datenverarbeitungszentrale -) und vom 11. Juli 1980 (DVBl 1981, 216 f. - Sparkassenverordnung -) die dort geprüften

Verordnungen deshalb für nichtig erklärt, weil ihre Regelungen generell über die in den jeweils ermächtigenden Gesetzen bestimmten Zwecke und Zielsetzungen hinausgingen.

Die umstrittenen Unterschutzstellungen in der angefochtenen Verordnung halten sich in dem allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen. Da die Beschwerdeführerin als untere Landschaftsbehörde (§ 8 Abs. 1 S. 3 LG) für die in Rede stehenden Gebiete einen Landschaftsplan nach § 16 Abs. 2 LG nicht beschlossen hat, durfte der Regierungspräsident subsidiär im Verwaltungswege tätig werden. Daß er dabei die Grenzen der in § 42 a Abs. 1 i.V.m. § 21 LG bezeichneten Zielsetzungen und Ermächtigungsziele überschritten hätte, ist nicht ersichtlich.

Eine solche Grenzüberschreitung des allgemeinen Ermächtigungsrahmens im Zusammenhang mit der von der Beschwerdeführerin gerügten Ausweisung von acht Teilflächen wäre allerdings dann anzunehmen, wenn eine Unterschutzstellung zu anderen als den in § 42 a Abs. 1 in Verbindung mit § 21 LG genannten Zwecken, vor allem aus städtebaulichen Gründen, erfolgt wäre. In diese Richtung könnte der in § 1 Abs. 2 Buchstabe c) der Verordnung genannte Zweck der "Sicherung von Freiflächen im Stadtgebiet" weisen, der vom Wortlaut des § 21 LG nicht gedeckt erscheint. Indessen muß über den bloßen Wortlaut des § 21 LG hinaus auch der Sinnzusammenhang mit anderen Regelungen des Landschaftsgesetzes berücksichtigt werden. Danach kann die Erhaltung un bebauter Flächen und in besiedelten Bereichen der Schutz von Teilen der Natur, insbesondere begrünter Flächen und deren Bestände (§ 2 Nr. 2 LG), dem in § 21 Buchstabe a) LG genannten Ziel der Erhaltung und Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes dienen. Überdies überschneiden sich die acht strittigen Flächen nicht mit denjenigen Flächen, deren Ausweisung nach den Angaben im Schriftsatz des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 2. Juli 1987 (vgl. dortige Anlage 5 zu Seite 6 und die zugehörigen Kartenunterlagen) der "Sicherung von Freiflächen im Stadtgebiet" diene.

- c) Ein Verfassungsverstoß der Verordnung folgt auch nicht daraus, daß sechs der ausgewiesenen Teilflächen im Flächennutzungsplan als Baugebiete dargestellt sind und zwei weitere unter Schutz gestellte Flächen nach dem Vortrag der Beschwerdeführerin innerhalb zusammenhängend bebauter Ortsteile liegen.
- aa) Nach § 42 a Abs. 1 LG hat der Ordnungsgeber bei den Schutzausweisungen im einzelnen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten sowie die landschaftsschutzrechtlichen Festsetzungen auf Flächen außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile zu begrenzen. Dabei handelt es sich um gesetzliche Vorgaben, die der Ordnungsgeber in bezug auf die einzelnen Flächen jeweils gesondert zu prüfen und in die Einzelfallregelungen einzubeziehen hat. Anders als der allgemeine Ermächtigungsrahmen, der durch die gesetzgeberischen Zielsetzungen bestimmt wird (vgl. oben unter 2 b), ist die Einhaltung dieser Vorgaben des § 42 a Abs. 1 LG verfassungsgerichtlich nur begrenzt überprüfbar. Die dem Ordnungsgeber aufgegebene Beachtung raumordnungs- und landesplanungsrechtlicher Ziele und vorgeschriebene Aussparung der zusammenhängend bebauten Ortsteile aus den landschaftsschutzrechtlichen Ausweisungen verlangen von ihm zunächst eine Sachaufklärung im Einzelfall und die Anwendung von Normen des einfachen Rechts auf den ermittelten Sachverhalt. Die Richtigkeit der Sachaufklärung sowie der Auslegung und Anwendung der einfachgesetzlichen Vorschriften in bezug auf die Einzelfallregelungen der Verordnung nachzuprüfen, ist nicht in erster Linie Sache des grundsätzlich zu spezifisch verfassungsrechtlicher Kontrolle berufenen Verfassungsgerichtshofes; diese Nachprüfung obliegt - entsprechend der funktionalen Aufgabenverteilung zwischen Verfassungs- und Fachgerichtsbarkeit - in der Regel zunächst den Fachgerichten.

- bb) In Ausnahmefällen - insbesondere wenn ein Verstoß gegen einfachgesetzliche Normen offensichtlich ist und eine anderweitige Rechtsschutzmöglichkeit zur Beseitigung einer Rechtsverletzung nicht besteht - mag allerdings auch der Verfassungsgerichtshof mit Blick auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht in eine umfassendere Prüfung einfachgesetzlicher Normen eintreten. Solche Voraussetzungen liegen hier nicht vor. Insbesondere kann ein solcher offensichtlicher Verstoß bei der Unterschutzstellung der beiden Flächen am Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Nr. 13 der Einwendungen) und am Aloisius-Kolleg (Nr. 15 der Einwendungen) nicht festgestellt werden. Die Frage, ob eine dieser Flächen in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil liegt (§ 34 Abs. 1 BauGB), muß von den Verwaltungsgerichten beurteilt werden.
- cc) Die gebotene Rücksichtnahme auf die Planungshoheit der Gemeinde schließt es verfassungsrechtlich nicht schlechthin aus, daß der Regierungspräsident in einer Ordnungsbehördlichen Verordnung auch Teilflächen in den Landschaftsschutz einbezieht, die im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind. Die Unterschutzstellung nach § 42 a Abs. 1 LG hat unter Berücksichtigung sowohl des öffentlichen Interesses an dieser Ausweisung als auch der Belange der kommunalen Planungsträger zu erfolgen. Der Regierungspräsident hat dabei in eigener Einschätzung eine Abwägung der widerstreitenden Interessen vorzunehmen. Diese muß im Ergebnis nicht stets mit einer - möglicherweise ebenfalls rechtmäßigen - Abwägung übereinstimmen, wie sie die untere Landschaftsbehörde vornehmen würde. Unterschiedliche Ergebnisse in der Abwägung liegen daher in der Natur der Sache und hätten von der Beschwerdeführerin vermieden werden können, wenn sie die ihr nach § 16 LG zustehenden Befugnisse rechtzeitig wahrgenommen und einen Landschaftsplan beschlossen hätte, in dem möglicherweise ihre eigenen Vorstellungen stärker zur Geltung gekommen wären.

- dd) Das Beachtungsgebot des § 16 Abs. 2 Satz 2 LG führt nicht zu einem anderen Ergebnis. In erster Linie ist es Aufgabe der Fachgerichte zu beurteilen, ob - wie die Beschwerdeführerin meint - dieses Gebot auch die höhere Landschaftsbehörde beim Erlaß einer auf § 42 a Abs. 1 LG gestützten Verordnung an die Darstellungen des Flächennutzungsplans bindet. Ein offensichtlicher Verstoß gegen das Beachtungsgebot kann jedenfalls nicht festgestellt werden. § 42 a Abs. 1 LG sieht - insoweit wortgleich mit § 16 Abs. 2 LG - nur die Beachtung der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung vor. Zudem spricht einiges dafür, daß das Beachtungsgebot des § 16 Abs. 2 Satz 2 LG in bezug auf den Flächennutzungsplan nur für die untere Landschaftsbehörde und nicht im Wege der Auslegung oder entsprechenden Anwendung auch für die höhere Landschaftsbehörde bei Erlaß einer Verordnung nach § 42 a Abs. 1 LG gilt. Die untere Landschaftsbehörde (Kreis und kreisfreie Stadt, vgl. § 8 Abs. 1 Satz 3 LG) ist nicht stets für die Bauleitplanung zuständig. Da sie insoweit auch nicht aufsichtsbehördlich tätig werden kann, mag es durchaus sinnvoll sein, sie bei dem Beschluß über einen Landschaftsplan strengeren Bindungen zu unterwerfen als den Regierungspräsidenten bei Erlaß einer - den Landschaftsplan vertretenden - Verordnung nach § 42 a Abs. 1 LG.
- ee) Daß der Regierungspräsident Köln eine Ausweisung der Schutzgebiete ohne Abwägung der Belange der Beschwerdeführerin und damit unter Verkennung der Bedeutung der kommunalen Planungshoheit vorgenommen habe, kann nicht festgestellt werden. Dagegen spricht, daß er die bis zum Ende der Offenlegung von der Beschwerdeführerin vorgebrachten Einwendungen - zum Teil nach gemeinsamer Erörterung - ganz überwiegend zum Anlaß genommen hat, geplante Schutzausweisungen zurückzunehmen. Die Einwendungen gegen den ersten Entwurf hatten in 68 von 88 Fällen Erfolg, die gegen den zweiten Entwurf in drei von vier

Fällen. Die Beschwerdeführerin selbst rügt inzwischen nur noch die Einbeziehung von insgesamt acht Teilflächen. Für ein hinreichendes Abwägen spricht, daß der Regierungspräsident Köln keine großflächigen Ausweisungen vorgenommen, sondern ersichtlich auch lokale Besonderheiten und Interessen berücksichtigt hat, wie aus den kleinräumig-detaillierten Ausweisungen in den Karten hervorgeht.

- d) Im Rahmen der verfassungsgerichtlichen Überprüfung konnte nicht unberücksichtigt bleiben, daß die angefochtenen Ausweisungen in der Verordnung nicht endgültig sein müssen. Die Beschwerdeführerin kann nach § 16 Abs. 2 LG auch jetzt noch durch Aufstellen eines Landschaftsplans ihre Vorstellungen über die Gestaltung des Landschaftsschutzes in ihrem Bereich stärker zur Geltung bringen. Sollte der Regierungspräsident Köln einem solchen Landschaftsplan die Genehmigung versagen, steht der Beschwerdeführerin der Weg zu einer umfassenden Prüfung durch die Verwaltungsgerichte offen. Zwar hat die Beschwerdeführerin in der mündlichen Verhandlung die Besorgnis geäußert, in einem derartigen Verfahren schlechter gestellt zu sein als sie ohne die Verordnung stünde, weil ihre planerischen Gestaltungsmöglichkeiten durch die Landschaftsschutzrechtlichen Vorgaben des Regierungspräsidenten Köln "vorbelastet" seien. Auch wenn dies zutreffen sollte, läge darin kein Eingriff in das verfassungsrechtlich gesicherte Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin. Der Schutz der kommunalen Selbstverwaltung umfaßt nicht die Abwehr einer möglicherweise eintretenden und lediglich faktischen Verschlechterung der Ausgangsposition im aufsichtsbehördlichen Genehmigungsverfahren.

Ferner kann die Beschwerdeführerin durch die Vorlage von Bebauungsplänen zur Genehmigung sowie die Erteilung von Baugenehmigungen für die nach ihrer Auffassung im nicht beplanten Innenbereich liegenden Gebiete eine fachgerichtliche Überprüfung in bezug auf jede einzelne unter Schutz

gestellte Teilfläche herbeiführen. Sollte der Regierungspräsident Köln Bebauungsplänen, die der Verordnung zuwiderlaufen, die Genehmigung verweigern, so steht der Beschwerdeführerin der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen. Gleiches gilt für den Fall, daß er gegen etwa erteilte Baugenehmigungen aufsichtsbehördlich einschreiten sollte.

Dr. Dietlein

Tiebing

Dr. Wiesen

Dr. Brox

Dr. Kriele

Schwarz

Dr. Stern