

---

**Datum:** 08.05.2012  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 20. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 20 A 3779/06  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2012:0508.20A3779.06.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Köln, 14 K 1718/03

---

**Tenor:**

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand

1

Die Klägerin ist ein Unternehmen zur Gewinnung und zum Vertrieb von Sand und Kies. Sie beabsichtigt die Nassabgrabung "T. Hof" auf dem Gebiet der Beigeladenen zu 1. Das vorgesehene Abgrabungsgelände liegt östlich von C. -T1., südlich der BAB 553 und westlich der Bahnlinie L. -C1.. Es umfasst die durch einen Wirtschaftsweg voneinander getrennten Grundstücke Gemarkung T1. Flur, Flurstück, und Flur, Flurstück, und ist ca. 40,8 ha groß. Die Grundstücke werden bislang als landwirtschaftliche Hofstelle und

2

Ackerland genutzt. Mit dem Vorhaben sollen in einem Zeitraum von 28,5 Jahren bei einer mittleren Abbautiefe von ca. 30 m ca. 7,3 Mio. m<sup>3</sup> Sand und Kies abgebaut werden. Hierdurch soll das Grundwasser freigelegt werden. Das gewonnene Material soll über eine Bandstraße zur östlich der Bahnlinie betriebenen Abgrabung "In den C2." transportiert und dort aufbereitet sowie verladen werden. Nach Abschluss der Abbautätigkeit sollen zwei durch den Wirtschaftsweg voneinander getrennte offene Seen verbleiben.

Im Flächennutzungsplan der Beigeladenen zu 1. ist die Vorhabenfläche als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt. Durch die 2. Änderung des Flächennutzungsplans vom 28. Mai 1998 ist das östlich der Bahnlinie L. -C1. und südlich der BAB 553 bis zur Stadtgrenze zur Stadt X. gelegene Gebiet der Beigeladenen zu 1. als "Fläche für Abgrabungen oder für die Gewinnung von Bodenschätzen - Konzentrationszone" dargestellt worden.

Im Regionalplan - früher Gebietsentwicklungsplan - für den Regierungsbezirk L., Teilabschnitt Region L., sind zeichnerisch Freiraumbereiche mit der Zweckbindung "Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze" dargestellt. Die Vorhabenfläche gehört nicht zu diesen Bereichen. Sie ist zeichnerisch als "Allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich" mit der Freiraumfunktion "Regionale Grünzüge" sowie der Zweckbindung "Agrarbereich mit spezialisierter Intensivnutzung" dargestellt. Jedenfalls eine Teilfläche ist zudem mit der Freiraumfunktion "Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung" gekennzeichnet. Nach den textlichen Darstellungen des Regionalplans soll in den Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen die landwirtschaftliche Nutzungsfähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen erhalten werden (Kapitel D.1.2 Ziel 1). In den Agrarbereichen mit spezialisierter Intensivnutzung ist die Inanspruchnahme der entsprechend genutzten Flächen für andere Nutzungen auszuschließen (Kapitel D.1.2 Ziel 2). Regionale Grünzüge sind ihrer Zweckbestimmung entsprechend zu erhalten und zu entwickeln (Kapitel D.1.1 Ziel 2). In den Bereichen für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung sind außerhalb der dargestellten Abgrabungsbereiche neue Abgrabungen auszuschließen (Kapitel D.3.3 Ziel 5). Kapitel D.2.4 enthält Aussagen zur langfristigen Sicherung von nichtenergetischen Bodenschätzen, Kapitel D.2.5 Aussagen zu den Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (BSAB). Kapitel D.2.4 und D.2.5 sind durch die unter dem 15. Juni 2004 genehmigte 4. Änderung des Regionalplans neu gefasst worden. Nach Kapitel D.2.5 Ziel 1 in der neuen Fassung ist in den zeichnerisch dargestellten BSAB der Abbau oberflächennaher Bodenschätze zu gewährleisten und die Inanspruchnahme der Bereiche für andere Zwecke auszuschließen (Satz 1). Biotop, Geotope und Bodendenkmäler sind soweit möglich zu erhalten (Satz 3). Außerhalb der zeichnerisch dargestellten BSAB sind neue Abgrabungen und Abgrabungserweiterungen auszuschließen (Satz 4). In der Erläuterung 1 zu Kapitel D.2.5 heißt es: In den zeichnerisch dargestellten BSAB stünden die Lagerstätten für den Abbau zur Verfügung. Sie sollten die bisher kaum vermeidbare Streuung der Abgrabungen verhindern. Bei der Auswahl der BSAB aus den Reservegebieten seien in der Regel die bisher dargestellten Abbaubereiche bzw. größere in Betrieb befindliche Abgrabungen zugrunde gelegt worden. Die Erläuterungen 9 bis 14 enthalten Kriterien für die Bestimmung und Abgrenzung der BSAB sowie Angaben zu deren Anwendung. Danach erfolgte die Darstellung der BSAB nach den behandelten Merkmalen und Kriterien mit dem Ziel, der Rohstoffindustrie ein möglichst konfliktarmes Angebot an wirtschaftlich interessanten Abgrabungsmöglichkeiten vorzulegen (Erläuterung 14 Satz 2). Wegen der Einzelheiten wird auf die Erläuterungen Bezug genommen.

Die Klägerin beantragte unter dem 15. November 2000 die Planfeststellung für das Vorhaben. Unter dem 3. Dezember 2002 modifizierte sie den Antrag geringfügig und legte

zusätzliche Unterlagen zur Erschließung des Vorhabens vor.

Die Bezirksregierung L. versagte das landesplanerische Einvernehmen zur Planfeststellung, weil die Vorhabenfläche im Regionalplan nicht als BSAB dargestellt sei und das Vorhaben deshalb im Widerspruch zu den Zielen der Landesplanung stehe. Die Beigeladene zu 1. versagte ebenfalls ihr Einvernehmen. Sie verwies auf die 2. Änderung des Flächennutzungsplans und das ihr zugrunde liegende Konzept von Kiesabgrabungskonzentrationszonen. Die Beigeladenen zu 2. und 3. erhoben Einwendungen. Sie machten geltend, sie seien von dem Vorhaben als Eigentümer der in der Umgebung der Vorhabenfläche gelegenen historischen Burg T1. u. a. wegen zu befürchtender nachteiliger Veränderungen des Grundwasserstandes betroffen.

6

Dazu führte die Klägerin aus: § 35 Abs. 3 BauGB stehe der Zulassung des Vorhabens nicht entgegen. Es sei jedenfalls auf der Grundlage einer einzelfallbezogenen Abwägung abweichend von der Regel des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zuzulassen. Sie, die Klägerin, sei als ortsansässiges Unternehmen in besonderer Weise an den Standort gebunden. Das Vorhaben sei von überörtlicher Bedeutung im Sinne von § 38 BauGB. Das ergebe sich jedenfalls daraus, dass das abzubauen Material über das Abgrabungsgelände östlich der Bahnlinie abtransportiert werden solle, welches über das Gebiet der Stadt X. an das öffentliche Straßennetz angebunden sei. Zudem enthalte der Flächennutzungsplan weder eine hinreichend qualifizierte standortbezogene Aussage zur Vorhabenfläche noch eine wirksame Konzentrationszone für Abgrabungen. Ferner widerspreche das Vorhaben nicht den Zielen der Raumordnung. Die Darstellung einer Konzentrationszone für Abgrabungen im Regionalplan sei aus mehreren Gründen unwirksam. Die Anforderungen des Abwägungsgebots seien in mehrfacher Hinsicht missachtet worden.

7

Mit Bescheid vom 10. März 2003 lehnte der Beklagte den Antrag auf Planfeststellung ab. Zur Begründung führte er aus: Das Vorhaben sei bauplanungsrechtlich wegen entgegenstehender öffentlicher Belange unzulässig. Es sei nicht von überörtlicher Bedeutung. Der Abtransport des abgegrabenen Materials über das Gebiet der Stadt X. löse kein überörtliches Planungserfordernis aus. Das Vorhaben widerspreche der im Flächennutzungsplan wirksam festgesetzten Kiesabgrabungskonzentrationszone. Besondere Umstände, die nach den Kriterien für eine nachvollziehende Abwägung zu einer Ausnahme von der regelmäßigen Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB führen könnten, seien nicht gegeben. Das Vorhaben laufe auch den wirksamen Darstellungen des Regionalplans über die Konzentration von Abgrabungen in den BSAB und der Ausweisung als Agrarbereich mit spezialisierter Intensivnutzung zuwider. Insofern sei ebenfalls keine Ausnahme anzunehmen. Das Vorhaben sei von erheblicher Größe und greife in einen von Abgrabungen bislang unberührten Teil der Landschaft ein. Gehe man von einer überörtlichen Bedeutung des Vorhabens aus, könne keine andere Entscheidung getroffen werden. Den im Flächennutzungsplan zum Ausdruck gebrachten städtebaulichen Belangen der Beigeladenen zu 1. sei im Rahmen einer Abwägung mit dem wirtschaftlichen Interesse der Klägerin der Vorrang einzuräumen. Die Klägerin könne sich darum bemühen, ihr Interesse in einem anderen Bereich zu realisieren. Dagegen werde die Planungshoheit der Beigeladenen zu 1. durch die Abgrabung unwiederbringlich verletzt. Zudem sei die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit den zu beachtenden Zielen der Raumordnung zu berücksichtigen. Auf die ergänzenden Planunterlagen zur Aufbereitung und zum Abtransport des Materials komme es nicht an; die Klägerin erhalte sie ungeprüft zurück.

8

Am 21. März 2003 hat die Klägerin Klage erhoben. Zur Begründung hat sie vorgetragen:

9

10

Der Ablehnungsbescheid beruhe nicht auf einer ordnungsgemäßen Abwägung der vom Vorhaben berührten Belange. Eine solche Abwägung sei aber erforderlich, weil der Planfeststellung kein zwingender Versagungsgrund entgegenstehe. § 35 Abs. 3 BauGB sei wegen der überörtlichen Bedeutung des Vorhabens unanwendbar. Die Inanspruchnahme von Flächen für Auskiesungen sei auch im Gebiet des Beklagten gemeindeübergreifend koordinierungsbedürftig. Die Zielbeachtung nach § 4 Abs. 1 ROG finde auf das Vorhaben wegen der Überleitungsvorschrift des § 23 ROG und des Beginns des Aufstellungsverfahrens zum Regionalplan vor dem Stichtag 1. Januar 1998 keine Anwendung.

Die Konzentrationszone im Flächennutzungsplan genüge nicht den Anforderungen an ein insofern notwendiges schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept. Es handele sich um eine verkappte Verhinderungsplanung, die ohne objektiv nachvollziehbare städtebauliche Gründe in Reaktion auf von ihr, der Klägerin, durchgeführte Erkundungsbohrungen auf der Vorhabenfläche erstellt worden sei. Der Abgrabungsbereich östlich der Bahnlinie L. -C1. sei teilweise Gegenstand eines Planfeststellungsbeschlusses und stehe im Übrigen wegen des Zuschnitts der einzelnen Grundstücke sowie der Eigentumsverhältnisse nicht für Abgrabungen zur Verfügung. Die bei der räumlichen Abgrenzung des Abgrabungsbereichs maßgeblich berücksichtigten Blickbeziehungen würden durch das Vorhaben wegen der Hochlage der BAB nicht nachteilig beeinflusst. Zudem unterscheide sich die örtliche Situation der Vorhabenfläche insoweit nicht von derjenigen östlich der Bahnlinie. 11

Kapitel D.2.5 Ziel 1 des Regionalplans enthalte keinen wirksamen Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der BSAB. Das Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans und zu dessen 4. Änderung sei fehlerhaft durchgeführt worden. Die für die Darstellung von Zielen mit außergebietlicher Ausschlusswirkung erforderliche Ermächtigungsgrundlage fehle. Des Weiteren fehle ein Planungskonzept, das den in der Rechtsprechung für die Festlegung von Konzentrationszonen entwickelten Maßstäben genüge. Die Belange der von der Ausschlusswirkung betroffenen Grundstückseigentümer seien nicht ermittelt und nicht eingestellt worden. Eine verallgemeinernde Unterstellung und Typisierung von Eigentümerinteressen sei unterblieben. Sie komme wegen der inhomogenen quantitativen und qualitativen Gegebenheiten der Lagerstätten auch nicht in Betracht. In den BSAB komme Abgrabungen wegen des Erfordernisses, Biotope, Geotope und Bodendenkmäler nach Möglichkeit zu erhalten, nicht der notwendige Vorrang zu. Die Bereiche, in denen Abgrabungen ausgeschlossen seien, seien entgegen den Erfordernissen nicht abgewogen worden. Das treffe auch für die Vorhabenfläche zu. Die Abwägung sei einseitig auf die positiv dargestellten BSAB ausgerichtet gewesen. In seiner ursprünglichen Fassung sei der Regionalplan nicht auf die Herbeiführung einer strikten Ausschlusswirkung angelegt gewesen. Dieses Konzept sei durch die 4. Änderung aufgegeben worden, ohne dass dem bei der Abwägung Rechnung getragen worden sei. Die BSAB seien keine Suchräume, sondern auf konkrete Vorhaben bezogen. Sie seien zu klein bemessen. Das Mengengerüst sei fehlerhaft. Abgrabungen werde nicht in substantieller Weise für die gebotene Dauer von 25 Jahren Raum verschafft. Aus dem Braunkohleabbau stünden jährlich maximal 2 Mio. t Kies und Sand zur Verfügung, die aber sämtlich bereits in die Bedarfsberechnung zum Regionalplan für den Regierungsbezirk E. eingestellt worden seien. Die verbindlichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans hinsichtlich der Reservegebietskarte und der langfristigen Versorgungssicherheit seien nicht erfüllt. Die notwendige Gesamträumlichkeit der Planung scheitere auch daran, dass der Regionalplan für das gesamte Planungsgebiet in drei Teilabschnitte aufgeteilt sei und die einzelnen Teilpläne sich nicht zu einer einheitlichen Planung zusammenfügten. Zu Gebieten innerhalb des Teilabschnitts Region C1. sowie zur Ausweisung von BSAB für hochreinen weißen Quarzkies stünden noch Entscheidungen aus. 12

Kapitel D.1.2 des Regionalplans schließe Abgrabungen außerhalb von BSAB ebenfalls nicht wirksam aus. Eine zielförmige Bindung Privater sei mit dieser Darstellung nicht gewollt. Die Vorhabenfläche weise keine Besonderheiten hinsichtlich der Art ihrer landwirtschaftlichen Nutzung auf. Eine spezialisierte Intensivnutzung finde dort nicht statt und habe auch nicht stattgefunden. Ein spezialisiertes landwirtschaftliches Nutzungsinteresse sei nicht gegeben.

Auch aus anderen Vorschriften ergebe sich kein zwingender Versagungsgrund. Die Burg der Beigeladenen zu 2. und 3. habe keinen Grundwasserkontakt. 14

Eine ergebnisoffene Abwägung der einzustellenden Belange sei dem Ablehnungsbescheid nicht zu entnehmen. Die in ihm enthaltenen Erwägungen zur Abwägung seien nicht planerischer Art, jedenfalls aber nicht umfassend und auch sonst inhaltlich fehlerhaft. Bezogen auf einen Ausschluss von Abgrabungen durch den Flächennutzungsplan gebe es keinen gegen das Vorhaben sprechenden abwägungserheblichen Belang der Beigeladenen zu 1. Entsprechendes gelte für das Verbot von Abgrabungen im Regionalplan. Abwägungserhebliche Belange der Raumordnung lägen nicht vor. Die Gewichtung der Belange lasse bedeutsame Gesichtspunkte wie etwa die gesetzliche Privilegierung von Auskiesungen als ortsgebundene Betriebe, das Vorhandensein der Infrastruktur für die räumliche Zusammenfassung des Abbaus von Kies und Sand sowie das Fehlen verfügbarer alternativer Abgrabungsstandorte außer Acht. Der Beklagte habe das Planfeststellungsverfahren vorzeitig nach einer sachwidrigen Absprache mit der Beigeladenen zu 1. hinsichtlich der Prozesskosten abgebrochen. Ihre, der Klägerin, abwägungserheblichen Belange habe der Beklagte bewusst nicht vollständig ermittelt sowie berücksichtigt. 15

Die Klägerin hat beantragt, 16

den Beklagten unter Aufhebung seines Ablehnungsbescheides vom 10. März 2003 zu verpflichten, den von ihr, der Klägerin, eingereichten Planfeststellungsantrag zur Herstellung eines Gewässers zum Zwecke der Gewinnung von Kies und Sand auf den Grundstücken Stadt C. , Gemarkung T1. , Flur, Flurstück, und Flur, Flurstück, vom 15. November 2000 in der Fassung der Antragsänderung vom 03. Dezember 2002 unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Der Beklagte hat beantragt, 18

die Klage abzuweisen. 19

Er hat vorgetragen: § 4 Abs. 1 ROG sei auf das Vorhaben anwendbar. Die 4. Änderung des Regionalplans sei als Neuaufstellung der Kapitel D.2.4 und D.2.5 zu werten. Bei der 4. Änderung sei ein Bedarf, die BSAB zu Gunsten der Abgrabungsindustrie zu ändern, nicht festgestellt worden. Einer Beteiligung der Grundstückseigentümer habe es nicht bedurft. Eine Sonderkommission des Regionalrates habe sich eingehend mit der Auswahl und räumlichen Verteilung der BSAB befasst. Das gelte auch für den vorliegend in Rede stehenden Raum. Bezugspunkt der drei Teilabschnitte des Regionalplans seien die drei Regionen des Regierungsbezirks. Den Teilabschnitten lägen jeweils eigenständige gesamtäumliche Planungskonzepte zugrunde. Darüber hinaus seien die Regionalpläne für die beiden anderen Teilabschnitte des Regionalplans bezogen auf Abgrabungen nicht unvollständig. Im Raum L. -Süd/I. /C. /X. habe die Gewinnung von Kies und Sand über Jahrzehnte das Landschaftsbild mitgeprägt. Zweck von Kapitel D.2.5 des Regionalplans sei es, diese für die Bevölkerung belastende Situation zu verbessern. Die Bedarfsmengenprognose sei fehlerfrei. Möglicherweise vorhandene Biotope und Geotope könnten auf der Ebene der 20

Regionalplanung nicht erfasst werden und würden in ihren bedarfsmäßigen Auswirkungen durch pauschale Ansätze ausreichend berücksichtigt. Die regionalplanerische Steuerung der Abgrabungstätigkeit durch eine überschaubare Anzahl von Abgrabungsbereichen sei auf zukünftige Fortschreibung angelegt. Dabei sei eine der Regionalplanung angemessene Genauigkeit zu wahren. Die abschließende Abwägung sei großmaßstäblich zu handhaben. Darüber hinaus habe das Vorhaben keine überörtliche Bedeutung. Es weise wegen der trennenden Wirkung vor allem der Bahnlinie keinen Bezug zu der östlich entstehenden Seenlandschaft auf. Ferner sei der Ablehnungsbescheid als Abwägungsentscheidung ergangen. Die Abwägung sei fehlerfrei. Die Planfeststellungsfähigkeit der vorgesehenen Mitbenutzung des Betriebsgeländes östlich der Bahnlinie habe nicht beurteilt werden können.

Die Beigeladenen haben keinen Antrag gestellt.

21

Das Verwaltungsgericht hat der Klage durch das angefochtene Urteil stattgegeben und zur Begründung ausgeführt: Zwingende Versagungsgründe stünden dem Vorhaben nicht entgegen. Das Vorhaben sei von überörtlicher Bedeutung im Sinne von § 38 BauGB, so dass § 35 Abs. 3 BauGB unanwendbar sei. Der Regionalplan enthalte kein zur Versagung der Planfeststellung führendes Ziel. Für die zielförmige Festlegung von Vorranggebieten mit gebietsexterner Ausschlusswirkung im Sinne von Kapitel D.2.5 Ziel 1 des Regionalplans habe es in Nordrhein-Westfalen bis zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes durch das Gesetz vom 3. Mai 2005 keine Rechtsgrundlage gegeben. Ferner sei zweifelhaft, ob die bei der Darstellung solcher Gebiete einzuhaltenden Voraussetzungen gegeben seien. Kapitel D.1.2 Ziel 2 des Regionalplans greife nicht, weil die Vorhabenfläche keiner spezialisierten landwirtschaftlichen Intensivnutzung unterliege. Kapitel D.1.1 Ziel 2 und Kapitel D.3.3 Ziel 5 des Regionalplans erfüllten nicht die allgemeinen Merkmale eines Ziels der Raumordnung. Eine planerische Abwägung enthalte der Ablehnungsbescheid nicht. Die Erwägungen seien zudem inhaltlich lückenhaft und fehlerhaft.

22

Hiergegen richtet sich die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung des Beklagten, zu deren Begründung dieser ergänzend und vertiefend zu seinem bisherigen Vorbringen vorträgt:

23

Entscheidend für die überörtliche Bedeutung im Sinne von § 38 BauGB sei ein planerischer Koordinierungsbedarf im Hinblick auf Belange anderer Planungsträger mit überörtlicher Zielsetzung. Hieran fehle es. Die Darstellung von Abgrabungskonzentrationszonen im Regionalplan ergebe eine solche Bedeutung nicht; sie sei durch die Zielsetzung der Landesplanung veranlasst worden, die Bereiche für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen räumlich zu konzentrieren. Unabhängig von der bauplanungsrechtlichen Unzulässigkeit des Vorhabens stehe § 4 ROG der Planfeststellung entgegen. Kapitel D.2.5 Ziel 1 des Regionalplans stelle ein wirksames Ziel der Raumordnung dar. Eine Ermächtigungsgrundlage für diese Regelung habe bereits im Zeitpunkt der Aufstellung des Regionalplans bestanden. Die Regelung habe materiell Zielqualität. Sie sei hinreichend bestimmt auch hinsichtlich der in ihr enthaltenen Einschränkungen und Ausnahmen. Die vorgenommene planerische Festlegung sei keiner weiteren planerischen Abwägung mehr zugänglich. Die Erstellung des Regionalplans in räumlichen Teilabschnitten, die entsprechend den drei Teilregionen des Regierungsbezirks gebildet worden seien, sei unbedenklich. Die einzelnen Regionalpläne seien für die jeweilige Region planerisch in sich abgeschlossen. Sie beruhten jeweils auf einem schlüssigen gesamtträumlichen Planungskonzept. Dabei sei zu berücksichtigen gewesen, dass die Planung auf der vorhandenen starken Beanspruchung des Raums durch Tagebauvorhaben aufbauen müsse. Eine Erkundung der Lagerstätten, die über den Informationsgehalt der herangezogenen

24

Datengrundlagen des seinerzeitigen Geologischen Landesamtes hinausgehe, sei nicht erforderlich gewesen. In der Grundlagenkarte, die bei der Aufstellung verwendet worden sei, seien alle für die Abgrabungstätigkeit relevanten Daten zusammengestellt gewesen. Die in den Erläuterungen zu Kapitel D.2.5 des Regionalplans genannten Kriterien ließen sich nachvollziehbar auf die Vorhabenfläche anwenden. Die BSAB für den Teilabschnitt L. genügten dem Substanzgebot. Abgrabungen werde hinreichend Vorrang gegeben. Das potenzielle Vorhandensein von Biotopen, Geotopen oder Bodendenkmälern in den BSAB habe keine raumordnerisch erhebliche Dimension. Die Größe der hiervon betroffenen Flächen liege regelmäßig unterhalb der regionalplanerischen Darstellungsgrenze. Das Interesse der Grundstückseigentümer an Abgrabungen sei typisierend unterstellt worden. Für Kapitel D.2.1 Ziel 1 des Regionalplans komme es auf die gegebene Prägung des Raums durch die spezialisierte landwirtschaftliche Intensivnutzung an, nicht auf die einzelne Fläche innerhalb des Raums. Die Klägerin könne sich zudem auf die aktuelle landwirtschaftliche Nutzung der Vorhabenfläche nicht berufen, weil hierdurch das Eingreifen des Versagungsgrundes verhindert werden solle. Kapitel D.1.1 Ziel 2 und Kapitel D.3.3 Ziel 5 des Regionalplans stünden der Zulassung des Vorhabens ebenfalls entgegen. Zumindest seien die fraglichen Regelungen des Regionalplans als Grundsätze der Raumordnung mit erheblichem Gewicht bei der Abwägung zu berücksichtigen gewesen. Die Abwägung sei insgesamt fehlerfrei vorgenommen worden. Jedenfalls seien etwaige Abwägungsfehler nicht offensichtlich und für das Ergebnis nicht von Einfluss gewesen. Ein besonderes Standortinteresse der Klägerin sei nicht gegeben. Die Bahnlinie stelle eine deutliche landschaftliche Zäsur gegenüber der von der Klägerin betriebenen Abgrabung östlich der Vorhabenfläche dar. Vorhabenträger dieser Abgrabung sei zudem die Stadt X., so dass die Nutzung des Betriebsgeländes für das Vorhaben eine von der Stadt X. zu beantragende Änderung des Planfeststellungsbeschlusses voraussetze. Nach dem Planfeststellungsbeschluss müsse die Aufbereitungsanlage östlich der Bahnlinie bis zum Jahre 2015 zurückgebaut werden. Die Aufbereitung und der Abtransport des Materials unter Inanspruchnahme der betriebenen Abgrabung seien nicht gesichert. Auch die Erschließung des Vorhabens sei nicht gesichert, weil die Zuwegung zur Aufbereitungsanlage über fremdes Grundeigentum geplant sei. Ferner sei die Klägerin nicht Eigentümerin der Vorhabenfläche.

Der Beklagte beantragt, 25

das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen. 26

Die Klägerin beantragt, 27

die Berufung zurückzuweisen. 28

Sie trägt ergänzend und vertiefend zu ihrem bisherigen Vorbringen vor: 29

Die Häufung gleichgelagerter Vorhaben verlange eine gemeindeübergreifende planerische Bewältigung der Konflikte. An der erforderlichen speziellen Ermächtigungsgrundlage für die regionalplanerische Konzentrationsplanung habe es noch im Zeitpunkt der 4. Änderung des Regionalplans gefehlt. Das Abgrabungsverbot nach Kapitel D.2.5 Ziel 1 des Regionalplans habe keine Zielqualität. Das für ein solches Ziel erforderliche schlüssige gesamträumliche Planungskonzept gebe es weder für den Regierungsbezirk L. insgesamt noch für den Teilabschnitt L.. Der Regionalplan für einen Teilabschnitt sei für die Vorhabenzulassung bis zur Wirksamkeit aller Teilabschnitte unbeachtlich. Auch nach dem Willen, der dem Regionalplan für den Teilabschnitt L. zugrunde liege, sollten sich die einzelnen räumlichen Teilpläne zu einem einheitlichen Planungskonzept zusammenfügen. Der Regionalplan Teilabschnitt C1. sei hinsichtlich der Rohstoffgewinnung unwirksam, was auf den 30

Teilabschnitt L. durchschlage. Das Aufstellungsverfahren zur Darstellung von BSAB für weißen Quarzkies diene dazu, die Wirksamkeit der Konzentrationszonen aller Teilabschnitte des Regionalplans herbeizuführen.

In den BSAB werde Abgrabungen nicht der erforderliche Vorrang verschafft. Das Vorhandensein der sehr wahrscheinlichen Bodendenkmäler sei trotz deren Abwägungserheblichkeit nicht ermittelt worden. Bezogen auf Abgrabungen von Flächen mit Biotopen, Geotopen und Bodendenkmälern würden der Zulassungsbehörde keine hinreichend konkreten Zulassungskriterien vorgegeben. 31

Schon mangels Öffentlichkeitsbeteiligung seien nahezu alle Negativbereiche nicht abgewogen worden. Die methodisch notwendige gesamträumliche Bestandsaufnahme der Lagerstätten sei unterblieben. Differenziertere Informationen zu den Lagerstätten seien erst nach der Aufstellung des Regionalplans vom Geologischen Landesamt zur Verfügung gestellt worden. Das Datenmaterial vermittele aber weiterhin nicht die gebotene Kenntnis von dem für die Qualität der Lagerstätten wesentlichen Sand-/Körnungsverhältnis. Die Auswahl der BSAB sei methodisch unzulänglich. Die Potenzialflächen seien nicht ermittelt worden. Die Anwendung der in den Erläuterungen zu Kapitel D.2.5 des Regionalplans genannten Kriterien sei unklar, uneinheitlich und in sich nicht schlüssig. Es gebe keine Unterlagen, anhand derer die Auswahl nachvollzogen werden könne. Dem Regionalrat seien die Datengrundlagen nicht in geeigneter Form zur Verfügung gestellt worden. Kapitel D.1.1 des Regionalplans habe ebenfalls keine Zielqualität, weil die Voraussetzungen der vorgesehenen Ausnahmen nicht bestimmt worden seien. 32

Die wegen des Fehlens eines zwingenden Versagungsgrundes notwendig gewesene Abwägung sei vom Beklagten nicht, jedenfalls nicht fehlerfrei durchgeführt worden. Das sei offensichtlich. Ein als Ziel abwägungsfehlerhaftes Abgrabungsverbot könne nicht als Grundsatz berücksichtigt werden. Es sei ferner konkret möglich, dass der Plan für das Vorhaben bei rechtmäßiger Abwägung festgestellt worden wäre. 33

Die Beigeladenen stellen keinen Antrag. 34

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten und der Bezirksregierung L. sowie auf die von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen Bezug genommen. 35

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e 36

Die Berufung ist nicht begründet. Die Klage ist mit dem erstinstanzlichen Ausspruch der Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung begründet. Die Ablehnung der Planfeststellung durch den Bescheid des Beklagten vom 10. März 2003 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO). 37

Rechtsgrundlage für den Anspruch der Klägerin auf erneute Entscheidung über ihren Planfeststellungsantrag ist, nachdem während des Verfahrens das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) in Kraft getreten ist, § 68 Abs. 1 des Wasserhaushaltsgesetzes in der seit dem 1. März 2010 geltenden Fassung - WHG - i. V. m. § 70 Abs. 1 WHG. Danach bedarf ein Gewässerausbau der Planfeststellung durch die zuständige Behörde (§ 68 Abs. 1 WHG). Für die Planfeststellung gelten die §§ 72 bis 78 VwVfG, sofern nicht benannte spezielle Regelungen anzuwenden sind (§ 70 Abs. 1 WHG). Über die Feststellung des Plans ist, sofern sie nicht aus Gründen des zwingenden Rechts 38

unzulässig ist und deswegen versagt werden muss, in planerischer Abwägung aller von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange zu entscheiden. Der Träger des Vorhabens hat, wenn der Planfeststellung kein mittels Abwägung nicht zu überwindender Versagungsgrund entgegensteht, einen Anspruch darauf, dass die Behörde über seinen Antrag auf Planfeststellung ohne zu seinen Lasten gehende Abwägungsfehler entscheidet.

Das Vorhaben der Klägerin bedarf der Planfeststellung. Es beinhaltet die dauerhafte Freilegung des Grundwassers und damit die Herstellung eines oberirdischen Gewässers durch den Abbau von Kies und Sand (§ 67 Abs. 2 Satz 1 WHG). 39

Der Feststellung des Plans steht kein zwingendes Recht entgegen. 40

Anhaltspunkte für ein gemäß § 70 Abs. 1 i. V. m. § 14 Abs. 3 bis 6 WHG, § 100 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 3 Satz 1 LWG entscheidungserhebliches nachteiliges Betroffensein Dritter durch das Vorhaben, das nicht durch Inhalts- oder Nebenbestimmungen vermieden oder ausgeglichen werden kann, bestehen nicht. Insbesondere sind derartige nachteilige Wirkungen des Vorhabens nicht von den Beigeladenen zu 2. und 3. durch die von ihnen erhobenen Einwendungen dargetan worden. Insofern ist namentlich angesichts des beträchtlichen örtlichen Flurabstandes des Grundwassers, der sich im Bereich des Vorhabens nach den Planunterlagen auf ca. 20 m beläuft, sowie der Entfernung zwischen der im Eigentum der Beigeladenen zu 2. und 3. stehenden Burg T1. und dem Vorhabengelände, die mit ca. 800 m bezogen auf potentielle vorhabenbedingte Veränderungen des Grundwasserstandes im Bereich der Burg erheblich ist, kein konkreter Umstand ersichtlich, der die Erwartung einer Gefährdung oder gar Schädigung der Burg wegen eines durch das Vorhaben verursachten Absinkens des Grundwassers stützen könnte. Soweit die Beigeladenen zu 2. und 3. - und sonstige Einwender - ein Betroffensein durch Immissionen geltend gemacht haben, ist kein Anhalt dafür zu erkennen, dass derartigen Auswirkungen des Vorhabens nicht, sofern notwendig, jedenfalls durch Nebenbestimmungen ausreichend begegnet werden kann. 41

Desgleichen deutet nichts Konkretes darauf hin, dass als Folge des Vorhabens eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten wäre (§ 68 Abs. 3 Nr. 1 WHG, § 100 Abs. 2 Nr. 2 LWG). Hinreichend substantiierte Bedenken gegen das Vorhaben, die in dieser Hinsicht entscheidungserheblich sein könnten, sind im Verwaltungsverfahren nicht vorgebracht worden. Sie sind auch nicht nachträglich in das gerichtliche Verfahren eingebracht worden oder sonst erkennbar. Soweit die beteiligten Träger öffentlicher Belange und die anerkannten Verbände sich über den Hinweis auf den Flächennutzungsplan und den Regionalplan für den Regierungsbezirk L., Teilabschnitt Region L., (im Folgenden: Regionalplan) hinaus kritisch bis ablehnend zu dem Vorhaben geäußert haben, etwa unter Hinweis auf eine Gefährdung der Grundwasserqualität und den Verlust landwirtschaftlich nutzbarer Flächen, sind ganz überwiegend allgemeine Besorgnisse bei Nassabgrabungsvorhaben größeren Zuschnitts angeführt worden. Substantielle Anhaltspunkte dafür, dass gerade das streitige Vorhaben wahrscheinlich den Grad einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit erreichende Nachteile für Belange der Wasserwirtschaft oder der Landwirtschaft verursachen wird, sind dagegen nicht aufgezeigt worden. Entsprechendes gilt für die übrigen im Beteiligungsverfahren erhobenen Einwände. Dabei ist den Stellungnahmen zum Flächennutzungsplan und zum Regionalplan auch kein Anhalt dafür zu entnehmen, dass das Vorhaben sich auf Belange der Allgemeinheit, deren Schutz mit dem Flächennutzungsplan und dem Regionalplan bezweckt wird, bei der in diesem Zusammenhang gebotenen, konkret die Umstände des Einzelfalls in den Blick nehmenden Betrachtungsweise mit einem eine Versagung rechtfertigenden Grad an Wahrscheinlichkeit nachteilig auswirken wird. Hiervon geht der Beklagte selbst aus. Sowohl 42

der ablehnende Bescheid vom 10. März 2003 als auch das Vorbringen des Beklagten im gerichtlichen Verfahren ist geprägt durch die Rechtsfolgen, die aus seiner Sicht vom Flächennutzungsplan und vom Regionalplan erzeugt werden. Auf konkret verursachte und daher einzelfallbezogen festzustellende sowie nachzuweisende Beeinträchtigungen von Schutzgütern, die dem Wohl der Allgemeinheit zuzuordnen sind, macht der Beklagte dagegen nicht geltend.

Die zwingenden Anforderungen an das Vorhaben nach sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften sind, sofern sie nicht jedenfalls durch Nebenbestimmungen etwa im Sinne von § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG gewahrt werden können, erfüllt (§ 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG, § 100 Abs. 2 Nr. 1 LWG). 43

Die bauplanungsrechtlichen Anforderungen nach § 35 BauGB an ein Vorhaben im Außenbereich finden entgegen dem ablehnenden Bescheid keine Anwendung. Nach § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB sind u. a. auf Planfeststellungsverfahren für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung die §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen (§ 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB). Die Voraussetzungen von § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB liegen vor. Die Beigeladene zu 1. ist im Planfeststellungsverfahren beteiligt worden. Das Vorhaben ist auch von überörtlicher Bedeutung im Sinne dieser Vorschrift. 44

Das ist nicht deswegen ausgeschlossen, weil die gesamte Vorhabenfläche auf dem Gebiet der Beigeladenen zu 1. liegt und das Gebiet der Nachbargemeinde Stadt X. lediglich beim Abtransport des abzugrabenden Materials in Anspruch genommen werden soll. Anerkannt ist, dass die überörtliche Bedeutung eines Vorhabens nicht davon abhängt, dass es das Gebiet von mindestens zwei Gemeinden tatsächlich berührt. 45

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 7. Februar 2005 46

- 9 VR 15.04 -, juris, und vom 30. Juni 2004 - 7 B 92.03 -, NVwZ 2004, 1240. 47

Ist das Vorhaben räumlich nicht auf das Gebiet einer Gemeinde begrenzt, ist das nur ein Indiz für seine überörtliche Bedeutung. Fehlt dieses Indiz, kann sich die überörtliche Bedeutung auch aus anderen Umständen ergeben. 48

Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 31. Juli 2000 - 11 VR 5.00 -, UPR 2001, 33. 49

So ist es hier. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob die Annahme der überörtlichen Bedeutung des Vorhabens der Klägerin schon durch die Zuständigkeit des Beklagten, der für sein Kreisgebiet als untere Umweltschutzbehörde gemeindeübergreifend für die Entscheidung über wasserrechtliche Planfeststellungen zuständig ist (§ 1 Abs. 3 ZustVU), zumindest nahegelegt wird. Folgt man einer derartigen an der Zuständigkeit der Planungsbehörde orientierten Betrachtungsweise 50

- vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 7 B 92.03 -, a. a. O., und Urteil vom 4. Mai 1988 - 4 C 22.87 -, ZfW 1989, 26 (zu § 38 BBauG) -, 51

ist die überörtliche Bedeutung des Vorhabens ohne weiteres zu bejahen. Gleiches gilt, wenn die Art des Vorhabens typisierend unter dem Gesichtspunkt seiner etwaigen überörtlichen Bezüge für entscheidend erachtet wird. 52

Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 31. Juli 2000 - 11 VR 5.00 -, a. a. O. 53

54

Denn der Planfeststellung unterliegende Nassabgrabungsvorhaben in der vorliegenden Größe weisen üblicherweise Bezüge zu planerisch zu bewältigenden Belangen auf, die nicht auf das Gebiet der Standortgemeinde beschränkt sind.

Vgl. Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/ 55

Krautzberger, BauGB, § 38 Rn. 33, 36; Gaentzsch, NVwZ 1998, 889 (896). 56

Auch insoweit fehlt es an Umständen, die den Aussagegehalt dieses Indizes entkräften könnten. Die Privatnützigkeit des Vorhabens der Klägerin reicht hierfür nicht aus. Ihr kommt vor dem Hintergrund der Funktion von § 38 Satz 1 BauGB, die Zulassung planfeststellungsbedürftiger Vorhaben nicht von vornherein und strikt von gemeindlichen Planungen sowie dem gemeindlichen Einvernehmen abhängig zu machen, 57

vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. Dezember 2006 - 4 B 73.06 -, NVwZ 2007, 459, 58

kein entscheidendes Gewicht zu. 59

Jedenfalls reicht für die überörtliche Bedeutung eines Vorhabens im Sinne von § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB aus, dass es aufgrund seiner Auswirkungen einen planerischen Koordinierungsbedarf hervorruft, der wegen der gebotenen Einbeziehung der Planungen mehrerer Gemeinden oder überörtlicher Planungen sachgerecht allein auf einer gemeindeübergreifenden, folglich überörtlichen, Planungsebene zu bewältigen ist. 60

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 7 B 92.03 -, a. a. O.; OVG NRW, Urteil vom 10. Juli 2003 - 20 A 4257/99 -, juris.

Hier besteht nach den konkreten Gegebenheiten ein solcher überörtlicher Koordinierungsbedarf. Das Vorhaben hat über das Gebiet der Beigeladenen zu 1. hinausgreifende, also übergemeindliche und damit überörtliche, planerische Bezüge. 62

Soweit der Beklagte derartige Bezüge im Hinblick auf sein Kreisgebiet überschreitende Auswirkungen des Vorhabens in Abrede stellt, kommt es hierauf von vornherein nicht an. Das Gebiet des Beklagten umfasst gerade mehrere Gemeinden und ist daher überörtlich. 63

Die vom Beklagten weiter geltend gemachte Beschränkung der Auswirkungen des Vorhabens auf das Gebiet der Beigeladenen zu 1. ist nach den Umständen des Einzelfalls nicht festzustellen. Sie ergibt sich nicht aus der vom Beklagten vorgebrachten Trennwirkung der Bahnlinie. Gegen eine solche Trennwirkung spricht der Standort des Vorhabens nahe der Grenze der Beigeladenen zu 1. zur östlich benachbarten Stadt X. und die technische Verknüpfung des Vorhabens mit dem Abgrabungsgeschehen östlich der Bahnlinie. Letzteres nimmt Flächen in Anspruch, die anteilig auf dem Gebiet beider Städte liegen. Der Beklagte geht angesichts dessen, dass das im Rahmen des Vorhabens abzugrabende Material auf dem Abgrabungsgelände östlich der Bahnlinie aufbereitet werden soll, selbst von der Notwendigkeit einer Änderung des bestehenden Planfeststellungsbeschlusses für diese Abgrabung aus. Die Stadt X. hat denn auch im Planfeststellungsverfahren auf die Lage der Aufbereitung im die Stadtgrenzen überschreitenden Abgrabungsgebiet "C3. /C. " und sich hieraus ihrer Meinung nach ergebende Zusammenhänge zwischen dem Vorhaben und der Abgrabung östlich der Bahn aufmerksam gemacht. Ob das mit Belangen der Stadt X. einhergeht, die als solche ebenfalls für eine überörtliche Bedeutung des Vorhabens sprechen, kann dahingestellt bleiben. 64

Darüber hinaus wirft das Vorhaben wegen seiner Art und Größe planerische Fragen der überörtlichen Steuerung auf. Die mit dem Regionalplan bezweckte Steuerung von - raumbedeutsamen - Abgrabungsvorhaben für Kies und Sand beruht auf der Zielsetzung einer die Gemeindegrenzen überschreitenden planerischen Koordinierung der Standorte von Abgrabungen und der Vorstellung einer dahingehenden sachlich hinreichenden Veranlassung. Der Regionalplan greift dabei gleichgerichtete Erwägungen im Landesentwicklungsplan (GV. NRW. 1995 S. 532) auf, der als Ziel u. a. beinhaltet, dass die zukünftigen Abbaubereiche in Zuordnung zu bislang dargestellten Abbaubereichen räumlich konzentriert werden sollen (Kapitel C.IV Ziel 2.2.3), und in den zugehörigen Erläuterungen besagt, dass die Darstellung von Bereichen für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen in den Gebietsentwicklungsplänen - nunmehr Regionalplänen - sicherstellen soll, dass ein Abbau außerhalb dieser Bereiche nicht stattfindet (Kapitel C.IV Erläuterung 3.6). Dafür, dass dieser planerische Ausgangspunkt der Raumplanung, der den einzelnen Abgrabungsvorhaben Bedeutung für das übergemeindliche Plangebiet des jeweiligen Regionalplans zuerkennt, verfehlt sein könnte, spricht nichts.

Der Auffassung des Beklagten, bei einem auch die Raumplanung einbeziehenden Verständnis der überörtlichen Bedeutung eines Vorhabens werde der Flächennutzungsplan als Steuerungsinstrument weitgehend entwertet, ist nicht zu folgen. Zum einen sind nach § 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB gemeindliche Planungen bei einer Abwägung im Planfeststellungsverfahren als städtebaulicher Belang mit dem ihnen objektiv zukommenden Gewicht zu berücksichtigen. Zum anderen bringt der Planvorbehalt nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wonach u. a. einer typischerweise im Außenbereich beabsichtigten Abgrabung als einem standortgebundenen Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB) öffentliche Belange in der Regel auch dann entgegenstehen, soweit hierfür durch Darstellungen im Flächennutzungsplan oder als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist, zwar zum Ausdruck, dass derartige Vorhaben von nur örtlicher Bedeutung sein können, und zwar auch dann, wenn sie auf der Ebene der Regionalplanung zielförmigen Vorgaben unterworfen werden. Daraus folgt aber nicht, dass der Flächennutzungsplan entgegen dem Sinn und Zweck von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die Beurteilung von Abgrabungsvorhaben ohne praktische Bedeutung ist, wenn diese Vorhaben (auch) Gegenstand von Zielen der Raumordnung sind und Letzteres als Anhaltspunkt für ihre überörtliche Bedeutung gewertet wird. Das Gegenteil ergibt sich schon daraus, dass § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sich auf alle Vorhaben im Sinne von § 35 Abs. 1 Nrn. 2 bis 6 BauGB bezieht, während § 38 Satz 1 BauGB lediglich planfeststellungsbedürftige Vorhaben erfasst. Das hat zur Folge, dass eine Steuerung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB bei nicht planfeststellungsbedürftigen Vorhaben, wozu etwa Trockenabgrabungen zählen, einen effektiven Anwendungsbereich auch dann hat, wenn die überörtliche Bedeutung eines Vorhabens im Sinne von § 38 Satz 1 BauGB unter Berücksichtigung auch des aus der Sicht der Landesplanung bestehenden planerischen Bedarfs an Steuerung für den regionalplanerischen Planungsraum bestimmt wird. Zudem sind Ziele der Raumordnung bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit planfeststellungsbedürftiger raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts (auch) nach Raumordnungsrecht zu beachten (§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008, BGBl. I S. 2986 - ROG -). Schließlich kann das mit der Regionalplanung vor dem Hintergrund dieser Rechtswirkungen der Ziele der Raumordnung verfolgte überörtliche Steuerungskonzept für Abgrabungen nur dann zum Tragen kommen, wenn sich hiervon abweichende gemeindliche Planungen bei der Planfeststellung nicht aus sich heraus und strikt durchsetzen. Gerade auf die Vermeidung der strikten Verbindlichkeit gemeindlicher Planungen zielt aber, wie ausgeführt, § 38 Satz 1 BauGB.

66

67

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG zu beachtende Ziele der Raumordnung ergeben ebenfalls kein durch Abwägung nicht überwindbares Hindernis für die Planfeststellung.

Die Vorschrift ist auf das Vorhaben der Klägerin anwendbar. Sie ist für die Beurteilung des Bescheidungsbegehrens der Klägerin maßgeblich, nachdem die bei der Ablehnung der Planfeststellung und im Zeitpunkt des Erlasses des erstinstanzlichen Urteils noch geltende Fassung des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997 (ROG a. F.) mit dem Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 am 30. Juni 2009 außer Kraft getreten ist. Daran ändert die Übergangsregelung des § 23 Abs. 1 ROG a. F., wonach die Vorschriften des Raumordnungsgesetzes in der bisherigen Fassung weiter anzuwenden sind, wenn vor dem 1. Januar 1998 mit der Einleitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung einer raumbedeutsamen Planung begonnen worden ist, nichts. Denn diese Regelung ist inhaltlich nicht in das Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 übernommen worden. Unabhängig hiervon wären auch die Voraussetzungen von § 23 Abs. 1 ROG a. F. für die Anwendbarkeit früheren Rechts nicht erfüllt. Als raumbedeutsame Planung im Sinne der Vorschrift ist aufgrund ihrer im gegebenen Regelungszusammenhang am Gesichtspunkt der Bindung privater Vorhaben an Ziele der Raumordnung ausgerichteten Funktion

- vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 7 B 92.03 -, a. a. O.; OVG NRW, Urteil vom 7. Dezember 2009 - 20 A 628/05 - ZfB 2010, 5, und vom 24. Mai 2006 - 20 A 1612/04 - juris -

das Vorhaben der Klägerin zu betrachten. Den Antrag auf Planfeststellung für das Vorhaben hat die Klägerin aber erst nach dem Stichtag, nämlich unter dem 15. November 2000, gestellt.

Das Vorhaben der Klägerin ist mit den Zielen der Raumordnung vereinbar. Es widerspricht ihnen nicht, sondern hält sich in dem Rahmen, den es bei strikter Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung einzuhalten hat. Soweit Ziele der Raumordnung als dem Vorhaben widersprechend in Betracht zu ziehen sind, belassen sie der Planfeststellung einen so weit gespannten Spielraum für ihre planerische Konkretisierung und Ausgestaltung, dass eine Feststellung des Plans im Wege der Abwägung sich nicht über sie hinwegsetzen würde.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2 ROG) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Der in diese Definition einbezogene § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG gebietet, dass bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen sind; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Abschließend abgewogen sind raumordnerische Vorgaben, deren materieller Gehalt keiner weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe mehr zugänglich ist, sondern Verbindlichkeit beansprucht.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. September 2003

- 4 CN 20.02 -, DVBl. 2004, 251.

Hierzu muss die Planaussage so bestimmt oder zumindest bestimmbar gefasst sein, dass sie im Rahmen ihrer inhaltlichen Reichweite die abschließende Abwägung gleichsam

vorwegnimmt. Für die Bestimmtheit und Bestimmbarkeit sowie den materiellen Gehalt des Ziels kommt es darauf an, was ihm durch Auslegung, also nach seinem objektiven Erklärungsgehalt, als verbindliche Vorgabe zu entnehmen ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 76

- 4 C 8.10 -, NVwZ 2011, 821. 77

Die Abwägung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG muss den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht werden. Hierzu ist erforderlich, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. 78

Vgl. BVerwG, Urteil vom 20. August 1992 - 4 NB 20.91 -, NVwZ 1993, 167. 79

Entscheidend für die Abwägung ist nach den Grundsätzen der Planerhaltung, die auch auf Raumordnungspläne Anwendung finden, die auf der Grundlage des vor Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 geltenden Rechts erlassen worden sind (§ 28 Abs. 2 ROG), die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan (§ 12 Abs. 3 Satz 1 ROG). Mängel im Abwägungsvorgang sind nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (§ 12 Abs. 3 Satz 2 ROG). 80

Ausgehend hiervon beinhaltet die zeichnerische Darstellung der Vorhabenfläche im Regionalplan als "Allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich" mit der Zweckbindung "Agrarbereich mit spezialisierter Intensivnutzung" und den Freiraumfunktionen "Regionale Grünzüge" und - bezogen auf jedenfalls eine Teilfläche - "Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung" unter Einbeziehung der zugehörigen textlichen Darstellungen keine einer Zulassung des Vorhabens in planerischer Abwägung entgegenstehende bindende Handlungsanweisung. Soweit diese Darstellungen Ziele der Raumordnung sind, widerspricht das Vorhaben ihnen nicht. 81

Der Darstellung "Allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich" ist eine hinreichend bestimmte und mit dem Vorhaben nicht zu vereinbarende Planaussage nicht zu entnehmen. Das Planzeichen erfasst alle Flächen, die nicht als Siedlungsraum, sonstiger Freiraum (Waldbereiche, Oberflächengewässer) oder Verkehrsinfrastruktur gekennzeichnet sind, und betrifft neben landwirtschaftlich genutzten Flächen auch Flächen mit konkurrierenden Funktionen (Vorbemerkung 3 zu Kapitel D.1.2). Das entspricht den Inhalten und Merkmalen des Planzeichens laut Anlage 1 Teil B Nr. 2.a der in Bezug genommenen 3. DVO zum Landesplanungsgesetz vom 17. Januar 1995 (GV. NRW. S. 144). Die Festlegung spezifischer Freiraumfunktionen ist weiteren Planzeichen zugeordnet. Dementsprechend erschöpft sich die zeichnerische Darstellung der Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereiche im Wesentlichen darin, den Flächen der freien Landschaft die ihnen nach den Gegebenheiten zukommende Funktion zuzuweisen, ohne aber damit den Ausschluss ihrer Inanspruchnahme zu anderen Zwecken zu verbinden. Die textlichen Darstellungen setzen mit Kapitel D.1.2 Ziel 1 Satz 1, wonach in den Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen die landwirtschaftliche Nutzungsfähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen erhalten werden soll, wobei den allgemeinen Anforderungen der Landschaftsentwicklung und des Bodenschutzes Rechnung zu tragen ist, die Möglichkeit der Inanspruchnahme für nicht landwirtschaftliche Zwecke als 82

selbstverständlich gegeben voraus (vgl. Erläuterung 1 Satz 1). Aus dem Begriff "soll" und den weiteren Aussagen in Ziel 1 ist allenfalls ein sehr weiter, in ganz beträchtlichem Maße ausfüllungsbedürftiger Rahmen dahingehend abzuleiten, dass diese Inanspruchnahme einen im Regionalplan nicht näher qualifizierten Bedarf voraussetzt, also von Gesichtspunkten der - nicht konkret eingegrenzten - Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit getragen werden muss. Das beinhaltet eine Gewichtung für die zu treffende Entscheidung, aber mangels eines konkreten Maßstabs für die Durchbrechung der mit "soll" bezeichneten Regel keine verbindliche Festlegung dahin, dass bzw. inwieweit landwirtschaftlich genutzte Flächen in dieser Nutzung oder Nutzbarkeit zu bewahren sind. Um so weniger ist der Darstellung eine Aussage zu entnehmen, mit der ein Vorhaben der Abgrabung, durch das eine landwirtschaftlich genutzte Fläche dieser Nutzung und Nutzbarkeit entzogen wird, schlechthin unvereinbar sein könnte. Das wird bestätigt durch den den Erläuterungen vorangestellten Hinweis, dass zur Interpretation der Überlagerung mit BSAB auf Kapitel D.2.5 verwiesen wird. Der Mangel an wirklich fassbaren Vorgaben für die anderweitige Inanspruchnahme der Bereiche kommt auch darin zum Ausdruck, dass Kapitel D.1.2 Ziel 1 Satz 1 in den nachfolgenden Darstellungen dieses Kapitels punktuell und in genau abgegrenzter Hinsicht präzisiert wird. Ziel 1 Satz 2 von Kapitel D.1.2 legt besondere Anforderungen an den Bedarf bei der Inanspruchnahme von Bereichsteilen mit besonders guten Produktionsbedingungen für die Landwirtschaft fest; nach Ziel 2 ist in den Agrarbereichen mit spezialisierter Intensivnutzung die Inanspruchnahme der entsprechend genutzten Flächen für andere Nutzungen auszuschließen.

Die Zugehörigkeit der Vorhabenfläche zu den Bereichen mit der Zweckbindung im Sinne von Kapitel D.1.2 Ziel 2 ("Agrarbereiche mit spezialisierter Intensivnutzung"), löst ebenfalls keine zielförmige Ausschlusswirkung hinsichtlich einer Nutzung der Vorhabenfläche für eine Abgrabung aus. Der Plansatz schließt seinem klaren Wortlaut nach die Inanspruchnahme für andere Nutzungen nicht selbst aus, sondern legt in der Art einer an andere Planungsträger gerichteten Anweisung fest, dass sie durch weitere Entscheidungen noch auszuschließen sind. Die Anweisung zum Ausschluss betrifft nicht die Gesamtfläche des mit dem Planzeichen der Zweckbindung belegten Gebiets. Die besondere Zweckbindung der Agrarbereiche mit spezialisierter Intensivnutzung bezieht sich im Ausgangspunkt zwar auf die mit dem Planzeichen dargestellten Bereiche in ihrem gesamten räumlichen Umfang. Die Formulierung von Ziel 2 unterscheidet aber unmissverständlich zwischen diesen Bereichen und den "entsprechend genutzten Flächen" als den Teilen der Bereiche, auf denen die Nutzungen ausgeübt werden. Auszuschließen ist die Inanspruchnahme für eine andere Nutzung allein für die Bereichsteile, die die entsprechende Nutzung, also eine spezialisierte Intensivnutzung, aufweisen. Dieses aus dem klaren Wortlaut abzuleitende Verständnis ist auch nicht etwa unvereinbar mit dem Zweck der Regelung. Geschützt werden spezialisierte Formen der ausgeübten Bewirtschaftung des Landes, nämlich durch hohe Investitionen des Bewirtschafters für Gewächshäuser, Frühbeete oder dergleichen gekennzeichnete Bereichsteile (Erläuterung 3 zu Kapitel D.1.2), nicht die allgemeinen Strukturen und das Potential von Flächen für die bezeichneten Formen der Landwirtschaft einschließlich etwa des Gartenbaus. Es geht nicht um die bloße Nutzbarkeit der Flächen für bestimmte landwirtschaftliche Zwecke, sondern um die tatsächliche Nutzung. Unterstrichen wird das dadurch, dass eine - auszuschließende - "andere" Nutzung im Sinne von Ziel 2 auch eine landwirtschaftliche Bewirtschaftung ohne spezialisierte Intensivnutzung ist und es keinen Anhalt dafür gibt, dass eine nicht mit den Methoden im Sinne der Erläuterung 3 stattfindende landwirtschaftliche Nutzung verbindlich unterbunden werden soll. Die vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung vertretene Auffassung, bei diesem auf die Nutzung der Einzelflächen abstellenden Verständnis des materiellen Gehalts des Ziels ließen sich Bereiche mit spezialisierter Intensivnutzung nicht für ihre Zwecke erhalten, hat in der Fassung

des Ziels keinen Ausdruck dahingehend gefunden, dass die anderweitige Inanspruchnahme der Bereiche mit spezialisierter landwirtschaftlicher Intensivnutzung auszuschließen ist. Die im Ziel selbst enthaltene Unterscheidung zwischen den vom Planzeichen erfassten Bereichen und den der Zweckbindung unterworfenen Teilen der Bereiche ist, wie auch der Vergleich zwischen der als "Soll"-Vorgabe gefassten Vorbemerkung 4 zu Kapitel D.1.2 und Ziel 2 dieses Kapitels zeigt, als solche gewollt.

Die Vorhabenfläche zählt nicht zu den Bereichsteilen mit einer spezialisierten Intensivnutzung. Sie weist keine der in der Erläuterung 3 zu Kapitel D.1.2 genannten Anlagen und Nutzungsformen auf, insbesondere keine für C. -T1. als kennzeichnendes Merkmal aufgeführte Ausstattung mit umfangreichen Beregnungsanlagen. Die Annahme des Beklagten, das beruhe auf einer dem Vorhaben angepassten Bewirtschaftung der Fläche und sei rechtsmissbräuchlich, trägt keine andere Bewertung. Ziel 2 von Kapitel D.1.2 überlässt es nach dem Vorstehenden demjenigen, der das Land bewirtschaftet, ob er es für eine spezialisierte Intensivnutzung in Anspruch nimmt oder nicht. Die Vorgabe des - nach dem oben Gesagten in Umsetzung des Regionalplans noch zu bewirkenden - Ausschlusses anderer Nutzungen ist nicht gleichbedeutend mit einem an den Bewirtschafter des Landes gerichteten Gebot, den Bereich oder die einzelnen Flächen überhaupt oder in einer bestimmten Art zu bewirtschaften, geschweige denn mit einer Pflicht, eine spezialisierte Intensivnutzung aufzunehmen oder fortzusetzen.

84

Das Vorhaben steht ferner nicht im Widerspruch zu der der Vorhabenfläche beigelegten Freiraumfunktion als Teil der "Regionalen Grünzüge". Regionale Grünzüge sind großflächig angelegte Freiraumbereiche mit besonderen Funktionen vor allem in Beziehung zu Verdichtungsgebieten (Kapitel D.1.1 Ziel 1 Satz 1). Für ein Ziel hinreichend konkret gefasste Vorgaben lassen sich unter diesem Gesichtspunkt allenfalls Kapitel D.1.1 Ziel 2 entnehmen. Selbst dieser Plansatz beinhaltet jedoch keine zielförmige Anweisung, Abgrabungen strikt auszuschließen, sondern lässt Raum für eine Zulassung im Wege planerischer Abwägung. Nach Kapitel D.1.1 Ziel 2 sollen die Regionalen Grünzüge insbesondere die siedlungsräumliche Gliederung, den klimaökologischen Ausgleich, die Biotoperhaltung und -vernetzung sowie die freiraumgebundene Erholung sichern (Satz 1). Sie sind ihrer Zweckbestimmung entsprechend zu erhalten und zu entwickeln (Satz 2); neue Planungen und Maßnahmen, die diese Aufgaben und Funktionen beeinträchtigen, sind auszuschließen (Satz 3). In besonderen Ausnahmefällen können u. a. Nutzungen, die von der Sache her ihren Standort im Freiraum haben und nicht außerhalb des Regionalen Grünzuges verwirklicht werden können, auch in Regionalen Grünzügen unter Beachtung der entsprechenden Ziele vorgesehen werden (Satz 4). Das beinhaltet insgesamt einen Gewichtungsvorrang der Zwecke der Regionalen Grünzüge, aber keine zielförmige "Verplanung" dieser Bereiche, die eine Zulassung des Abgrabungsvorhabens der Klägerin im Wege der planerischen Abwägung strikt hindern würde. Das Vorhaben beeinträchtigt nicht im Sinne von Satz 3 die Aufgaben und Funktionen der Regionalen Grünzüge und läuft auch nicht ihrer Erhaltung und Entwicklung im Sinne von Satz 2 zuwider. Damit fehlt es an dem Regelfall, von dem nach Maßgabe von Satz 4 nur in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden kann, so dass die in solchen Fällen zu beachtenden erhöhten Anforderungen keine Anwendung finden. Die im Einzelnen von Regionalen Grünzügen wahrzunehmenden Funktionen sind weit gespannt und in hohem Maße auf weitergehende Konkretisierung angelegt (Erläuterungen 6, 8). Gleiches gilt für die angeführten Maßnahmen zur Erreichung der Funktionen (Erläuterungen 10 bis 12). Angesichts dieser großen Bandbreite der einzubeziehenden Gesichtspunkte ist die Annahme einer Unvereinbarkeit zwischen den Aufgaben und Funktionen der Regionalen Grünzüge einerseits und einem Abgrabungsvorhaben andererseits schon deshalb nicht zwingend, weil es in der Erläuterung

85

7 zu dem speziell die Abgrabungen betreffenden Kapitel D.2.5 heißt, die Lage von Abgrabungen in Regionalen Grünzügen biete vielfach günstige Voraussetzungen zur Entwicklung ökologisch wertvoller Biotope. Das setzt voraus, dass sich Abgrabungen und Regionale Grünzüge schon wegen der bei Abgrabungen vorzunehmenden Maßnahmen der Rekultivierung nicht zwingend wechselseitig ausschließen. Hiermit stimmt überein, dass der Regionalplan u. a. das östlich der Bahnlinie gelegene und als BSAB gekennzeichnete Gelände mit der Freiraumfunktion der Regionalen Grünzüge belegt. Es fehlt zudem an einem konkreten Umstand, der darauf hindeuten könnte, dass gerade das Freihalten der Vorhabenfläche von Abgrabungen in besonderem Maße etwa für die Erhaltung oder Entwicklung der Regionalen Grünzüge von Bedeutung wäre oder das Vorhaben sich etwa hinsichtlich der klimaökologischen Gegebenheiten und der Erholung in schwerwiegender Weise nachteilig auswirken würde. Um so weniger gibt es einen Anhaltspunkt für nachteilige Auswirkungen des Vorhabens von einer Art und einem Gewicht, die unter dem Blickwinkel der Aufgaben und Funktionen der Regionalen Grünzüge wegen der konkreten örtlichen Verhältnisse eine Versagung der Planfeststellung zwingend verlangen.

Auch die zeichnerische Darstellung eines südlichen und - angesichts des Maßstabs des für den Regionalplan verwandten Kartenmaterials eventuell - nördlichen Teils der Vorhabenfläche als "Bereich für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung" (BSLE) ergibt keinen Widerspruch des Vorhabens zu einem Ziel des Regionalplans. Kapitel D.3.3 Ziel 1 umschreibt die Funktionen der BSLE dahin, dass sie der Sicherung bzw. Wiederherstellung oder Entwicklung u. a. des wesentlichen Charakters der Landschaft, des Landschaftsbildes und der landschaftsgebundenen Erholung zu dienen haben. Sie ergänzen die räumlich eng gefassten Bereiche für den Schutz der Natur, um einer allgemeinen Verarmung der Landschaft an natürlichen Elementen entgegenzuwirken und großräumig eine artenreiche Flora und Fauna zu erhalten (Vorbemerkung 1 von Kapitel D.3.3). Kapitel D.3.3 Ziel 5 Satz 1, der noch am ehesten eine der Zulassung des Vorhabens entgegenstehende zielförmige Aussage beinhaltet, enthält mit der Festlegung, in den BSLE seien außerhalb der dargestellten Abgrabungsbereiche neue Abgrabungen auszuschließen, zwar dem Wortlaut nach eine vorbehaltlose Anweisung an nachgeordnete Planungen. Die durch die Formulierung nahegelegte uneingeschränkte Verbindlichkeit der Aussage wird allerdings in Frage gestellt durch Ziel 5 Satz 3, wonach bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen eine Kompensation durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen geboten ist. Aus Letzterem folgt im Rückschluss, dass eine Beeinträchtigung der BSLE durch eine Abgrabung nicht mit gleichsam "absoluter" Wirkung zu deren Ausschluss führt. Ferner verweisen die Erläuterungen zu Kapitel D.3.3 für die Umsetzung der Ziele auf die Bestimmungen des Landschaftsgesetzes, des Landesforstgesetzes, des Flurbereinigungsgesetzes, des Landeswassergesetzes und des Denkmalschutzgesetzes (Erläuterung 1) und auf die Verfolgung der Planziele mit unterschiedlichen Schwerpunkten im Rahmen von Maßnahmen und Programmen (Erläuterung 12). Daraus ergibt sich, zumal der Regionalplan in diesem Regelungszusammenhang erkennbar auch seine Funktionen als Landschaftsrahmenplan und forstwirtschaftlicher Rahmenplan in den Blick nimmt (§ 18 Abs. 2 LPIG) sowie zur Präzisierung der allgemeinen Zielfestlegungen bereichsbezogen unterschiedliche, in der Erläuterungskarte nachgewiesene Schwerpunkte für die Umsetzung enthält (Erläuterung 14), dass der Ausschluss neuer Abgrabungen in Verfolgung von Kapitel D.3.3 Ziel 5 mit dem speziellen Instrumentarium u. a. des Landschaftsgesetzes bewirkt werden soll. Das wiederum nimmt inhaltlich Bezug auf die entsprechenden gesetzlichen Regelungen und hindert die Annahme, neue Abgrabungen seien wegen der Vorgaben zu den BSLE uneingeschränkt und unabhängig von den örtlichen Gegebenheiten sowie rechtlichen Voraussetzungen etwa des Landschaftsgesetzes und ungeachtet etwa der landschaftsrechtlichen Vorschriften für eine Unterschutzstellung von Gebieten

auszuschließen. Gegen eine anderslautende Annahme spricht ferner, dass das Ausschließen neuer Abgrabungen nach Kapitel D.3.3 Ziel 5 auf BSLE außerhalb der dargestellten BSAB beschränkt ist. Im gesamten Raum außerhalb der BSAB, also auch innerhalb von BSLE, die nicht zugleich als BSAB dargestellt sind, sind Abgrabungen nach der Konzeption des Regionalplans bereits nach dem speziell auf die Steuerung der Abgrabungen zugeschnittenen Kapitel D.2.5 Ziel 1 auszuschließen. Ein Verständnis des Regelungsgehalts von Kapitel D.3.3 Ziel 5 dahingehend, dass hierdurch letztlich Kapitel D.2.5 Ziel 1 lediglich für bestimmte Teilflächen des Raums - die BSLE - aus landschaftsbezogenen Gründen wiederholt wird, die auch für die Abgrenzung der BSAB herangezogen worden sind (Vorbemerkung 3 zu Kapitel D.3.3 einerseits, Erläuterungen 9 und 13 zu Kapitel D.2.5 andererseits), ist nicht sachgerecht.

Die Zulassung des Vorhabens ist nicht wegen der Lage der Vorhabenfläche außerhalb der zeichnerisch dargestellten BSAB zwingend zu versagen. 87

Zwar bestimmt Kapitel D.2.5 Ziel 1 Satz 5 des Regionalplans, dass neue Abgrabungen außerhalb der BSAB auszuschließen sind. Diese Anweisung ist unter Berücksichtigung auch der auf näher bezeichnete Abgrabungen beschränkten Ausnahmemöglichkeit und der diesbezüglichen Voraussetzungen (Ziel 1 Satz 6 und 7) inhaltlich eindeutig. Sie ist jedoch unwirksam. Dabei bedürfen die Anforderungen an die Wirksamkeit eines Ziels mit dem Gehalt von Ziel 1 Satz 5 keiner umfassenden Erörterung und Entscheidung. Insbesondere kann zu Gunsten seiner Wirksamkeit unterstellt werden, dass es für diesen Plansatz entgegen dem angefochtenen Urteil spätestens im Zeitpunkt der 4. Änderung des Regionalplans keiner über die allgemeine Ermächtigung zur Festlegung von Zielen nach § 14 LPiG in der seinerzeit geltenden Fassung der Bekanntmachung vom 11. Februar 2001 (GV. NRW. S. 50) hinausgehenden, speziellen Ermächtigungsgrundlage bedurfte. Ferner können die seitens der Klägerin vorgebrachten Verfahrensrügen dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls beruht Kapitel D.2.5 Ziel 1 Satz 5 nicht auf einer fehlerfreien Abwägung. Der Abwägungsmangel ist auch erheblich im Sinne von § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG. 88

Für einen Plan, mit dem die durch Kapitel D.2.5 Ziel 1 erklärtermaßen bezweckte (Erläuterung 1) Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB herbeigeführt werden soll, ist geklärt, dass die positive und die negative Komponente der Darstellung einander bedingen. Der Plan kann die Rechtswirkungen von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die einem Vorhaben an "anderer Stelle" entgegenstehenden öffentlichen Belange nur dann auslösen, wenn sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen und sie insgesamt im Plangebiet substanziellen Raum haben. Erforderlich ist ein auf den gesamten Planungsraum bezogenes schlüssiges Planungskonzept, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. 89

Vgl. BVerwG, Urteile vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 -, NVwZ 2003, 738, und vom 17.90 Dezember 2002 - 4 C 15.01 -, NVwZ 2003, 733.

Dieses Erfordernis gilt gleichermaßen für einen Flächennutzungsplan wie für einen Regionalplan. 91

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 29. März 2010 92

- 4 BN 65.09 -, BauR 2010, 2074. 93

94

Das Erfordernis eines solchen Planungskonzepts ist tragend (auch) aus dem Abwägungsgebot entwickelt worden, das bei der Regionalplanung im Fall der Festlegung von nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG zu beachtenden Zielen der Raumordnung zu wahren ist. Dementsprechend ist ein solches Konzept auch maßgeblich für die verbindliche, die Planfeststellung für ein raumbedeutsames Vorhaben hindernde Wirkung eines Regionalplans nach der zuletzt genannten Vorschrift.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2011 95

- 7 B 19.10 -, NVwZ 2011, 812. 96

Die vom Beklagten in der mündlichen Verhandlung vorgebrachte Erwägung, die im Wesentlichen in der Rechtsprechung zu Vorhaben der Windenergienutzung erarbeiteten Maßstäbe könnten auf Abgrabungsvorhaben wegen erheblicher Unterschiede in der allgemeinen, vor allem politischen Wertschätzung beider Vorhabentypen zumindest nicht ohne Abstriche übertragen werden, ergibt nichts anderes. Abgrabungsvorhaben gehören wie Vorhaben der Windenergienutzung zu den im Außenbereich bauplanungsrechtlich durch § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben (§ 35 Abs. 1 Nrn. 4 und 5 BauGB). Ihre Realisierbarkeit berührt gleichermaßen geschützte Interessen u. a. von Grundstückseigentümern im Außenbereich und ist von großer Bedeutung für den wirtschaftlichen Wert des Grundeigentums. Auch die planerische Verknüpfung zwischen den Flächen, die für die betroffenen Vorhaben vorgesehen werden, und den übrigen Flächen, auf denen sie ausgeschlossen werden, sowie die grundlegenden rechtlichen Anforderungen an die planerische Abwägung weisen keine mit der Art der betroffenen Vorhaben einhergehenden Unterschiede auf. Mögliche Unterschiede hinsichtlich der Frage, wann bezogen auf Vorhaben der Windenergienutzung oder auf Abgrabungsvorhaben eine "Verhinderungsplanung" vorliegt, 97

vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 18. Januar 2011 - 7 B 19.10 -, a. a. O., 98

beeinflussen nicht die grundsätzliche Methodik einer der Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens im Einzelfall vorgelagerten räumlichen Konzentration von Vorhaben eines bestimmten Typs auf planerisch bestimmte Standorte. 99

Die Erarbeitung des gesamträumlichen schlüssigen Planungskonzepts ist der Stufe des Abwägungsvorgangs zuzurechnen. Aus den Flächen, die sich für die betroffenen Vorhaben in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht eignen, folglich für eine Positivausweisung in Betracht kommen, sind anhand von Ausschluss- und Auswahlkriterien die Flächen zu bestimmen, die für die Vorhaben im Ergebnis substantiell Raum verschaffen. 100

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 15. September 2009 - 4 BN 25.09 -, BauR 2010, 82, 101d vom 23. Juli 2008 - 4 B 20.08 -, BauR 2008, 2009.

Die Auswahl muss unabhängig davon, ob sie einer festen Reihenfolge der Prüfungsschritte zu folgen hat, jedenfalls auf sachlich nachvollziehbaren Kriterien beruhen. Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen bzw. aufgrund der verbindlichen Vorgabe auszuschließenden Standorte beziehen. Die Planung muss Auskunft darüber geben, welche Gründe zum einen der positiven Darstellung der Standorte für die Vorhaben und zum anderen dem Ausschluss der Vorhaben im übrigen Planungsraum zugrunde liegen. Diese Gründe gehören zu den tragenden Erwägungen für die im Wege der Abwägung getroffenen Entscheidungen, die im Interesse des Verständnisses und der Nachprüfbarkeit der Festlegungen offen zu legen sind. Gehen die 102

maßgeblich gewesenen Gesichtspunkte nicht aus dem Regionalplan selbst einschließlich der als Begründung dienenden Erläuterungen (§ 14 Abs. 3 Satz 5 LPlG a. F., § 7 Abs. 5 ROG) hervor, kann insoweit zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts auch auf sonstige Erkenntnismittel, insbesondere die aktenmäßige Dokumentation der Aufstellung, zurückgegriffen werden.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 24. März 2011

103

- 7 A 3.10 -, NVwZ 2011, 1124 (zur Planfeststellung), Beschluss vom 21. Februar 1986 - 4 N 1.85 -, NVwZ 1986, 917 (zum Bebauungsplan).

Dem zur Verdeutlichung von Kapitel D.2.5 Ziel 1 insgesamt verfügbaren Erkenntnismaterial ist jedoch ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept, das auf seine Abgewogenheit hin überprüft werden könnte, nicht zu entnehmen. Dementsprechend kann auf sich beruhen, welches Gewicht der Nutzung des Raums für Abgrabungen angesichts der bauplanungsrechtlichen Privilegierung derartiger Vorhaben und der die heimischen Bodenschätze betreffenden Vorgaben des dem Regionalplan planerisch übergeordneten Landesentwicklungsplans im Rahmen der Abwägung beizulegen war. Ebenfalls dahingestellt bleiben kann, welches Gewicht den Interessen der Eigentümer der Grundstücke, die nach den tatsächlichen und rechtlichen Gegebenheiten potentiell für Abgrabungen genutzt werden können, zukam und ob bzw. wie sich insofern das Unterbleiben der förmlichen Beteiligung Privater am Aufstellungsverfahren auf die Ermittlung und Zusammenstellung des Abwägungsmaterials ausgewirkt hat.

105

Die zeichnerisch dargestellten BSAB für Lockergesteine, die als positive Komponente der beabsichtigten Konzentration für eine Verhinderung von auf die Abgrabung von Sand und Kies gerichteten Vorhaben außerhalb der BSAB - einschließlich des Vorhabens der Klägerin - entscheidend sind, waren nicht Gegenstand der 4. Änderung des Regionalplans. Über sie ist im Zuge dieses Änderungsverfahrens weder erneut - bestätigend - entschieden worden noch sind sie geändert worden. Erneut beschlossen und teilweise geändert worden sind bezogen auf Lockergesteine lediglich die textlichen Darstellungen in Kapitel D.2.4 und D.2.5 sowie die zugehörigen Vorbemerkungen und Erläuterungen.

106

Das diene nach den vorliegenden Materialien zur 4. Änderung dazu, möglicherweise aus § 23 Abs. 1 ROG a. F. und dem Umstand, dass mit der Aufstellung des Regionalplans in seiner am 20. Mai 1999 beschlossenen ursprünglichen Fassung vor dem 1. Januar 1998 begonnen worden war, abzuleitende Zweifel an der raumordnungsrechtlichen Durchschlagskraft der in Kapitel D.2.5 enthaltenen Ziele der Raumordnung bei planfeststellungsbedürftigen Abgrabungsvorhaben auszuräumen. Zu einer erneuten Befassung mit der Auswahl der BSAB gab das aus der Sicht der Regionalplanungsbehörde bzw. des Regionalrats (seinerzeit Bezirksplanungsbehörde bzw. Bezirksplanungsrat) keinen Anlass.

107

Daran schließt sich die Frage an, ob das Vorgehen bei der 4. Änderung des Regionalplans schon deshalb durchgreifende Bedenken gegen die Fehlerfreiheit der Abwägung hinsichtlich der Auswahl der BSAB hervorruft, weil deren Darstellung ursprünglich zu den Rechtsfolgen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB führen sollte (Erläuterung 1 zu Kapitel D.2.5), was lediglich auf die Begründung "in der Regel" entgegenstehender öffentlicher Belange ausgerichtet war und schon im Ansatz keine für jeden Einzelfall strikte Ausschlusswirkung auslösen konnte. Dagegen bieten die nunmehr in den Blick genommenen Rechtsfolgen von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG eine solche Möglichkeit einer Abweichung in Ausnahmefällen nicht. Dies hat zur Folge, dass die rechtlichen Wirkungen der Darstellung der unverändert gebliebenen BSAB bei einer Auswahl, die an einer geringeren rechtlichen Tragweite der Darstellung orientiert

108

war, zum Nachteil von potentiell durch die negative Komponente der Konzentration Betroffenen verschärft werden sollten. Dem muss aber nicht weiter nachgegangen werden.

Denn jedenfalls ist den textlichen Aussagen im Regionalplan wie auch den sonstigen zu ihm vorgelegten Unterlagen ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept zu den BSAB nicht zu entnehmen. Anhand der Unterlagen kann insgesamt nicht nachvollzogen werden, was den Regionalrat (seinerzeit Bezirksplanungsrat) maßgeblich dazu bewogen hat, die BSAB zeichnerisch gerade an den gewählten Standorten in der festgelegten Lage und Größe darzustellen. Das korrespondiert damit, dass ebenfalls nicht genügend deutlich wird, was konkret dazu geführt hat, dass die anderen an sich ebenfalls für eine Nutzung durch Abgrabung geeigneten Flächen nicht als BSAB gewählt worden sind. Dieses Defizit geht zu Lasten der Wirksamkeit von Kapitel D.2.5 Ziel 1 Satz 5, weil die Wahrung der Anforderungen des Abwägungsgebots der gerichtlichen Überprüfung zugänglich und damit, wie ausgeführt, auf der Grundlage einer inhaltlich aussagekräftigen Dokumentation des Wesentlichen nachvollziehbar sein muss. 109

Die Erläuterung, bei der Auswahl der BSAB aus den Reservegebieten seien in der Regel die bisher dargestellten Abbaubereiche bzw. größere in Betrieb befindliche Abgrabungen zugrunde gelegt worden (Erläuterung 1 zu Kapitel D.2.5), deutet darauf hin, dass die Auswahl der BSAB im Grundsatz von Flächen ausgegangen ist, die innerhalb zuvor, mithin in früheren Aussagen der Regionalplanung, als Reservegebiete festgelegt gewesenen Bereichen liegen. Aus der Lage der BSAB in früheren Reservegebieten ist für die Abgrenzung der BSAB und damit zugleich der Ausschlussflächen indessen schon deshalb kein anforderungsgerechtes Konzept abzuleiten, weil die konkreten Kriterien für die Festlegung dieser Reservegebiete ihrerseits nicht bekannt und damit nicht nachzuvollziehen sind. Kapitel D.2.4 verhält sich über die durch den Regionalplan festgelegten Reservegebiete, nicht über die durch ihn in BSAB "umgewandelten" (früheren) Reservegebiete. Selbst wenn aber unterstellt wird, dass die Aussagen in Kapitel D.2.4 auch für die Reservegebiete zutreffen, aus denen die BSAB bestimmt worden sind, ist nicht zu erkennen, dass mit der Abgrenzung der Reservegebiete bereits eine einem schlüssigen Planungskonzept folgende (Vor-)Auswahl für die BSAB verbunden gewesen ist. 110

Als Grundlage für die Regionalplanung sowohl hinsichtlich der Reservegebiete als auch hinsichtlich der BSAB standen der Vorbemerkung 3 zu Kapitel D.2.4 zufolge mit der digitalen Karte der oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffe in NRW Informationen über Verbreitung, Beschaffenheit und Mächtigkeit von Rohstoffvorkommen und Lagerstätten zur Verfügung. Die Abbauwürdigkeit der Lagerstätten wurde als veränderbare Bewertung anhand technischer und wirtschaftlicher Kriterien sowie dem Abbau entgegenstehender Nutzungen, Funktionen und Planungen betrachtet (Vorbemerkungen 3 bis 6 zu Kapitel D.2.4). Über die unterschiedliche Gewichtung der restriktiv wirkenden Raumfunktionen und Bodennutzungen (Vorbemerkung 7 zu Kapitel D.2.4) geben die Erläuterungen zu Kapitel D.2.4 nur beispielhaft und nicht flächendeckend Aufschluss. Daraus ergibt sich für die Abgrenzung der Reservegebiete nicht mehr als ein - im Wesentlichen das Problem einer sachlich angemessenen planerischen Auswahl benennender und sehr weit gespannter - abstrakter Rahmen von Faktoren und Kriterien. Es bleibt offen, welche Flächen überhaupt als potentielle Reservegebiete in die Betrachtung einbezogen worden sind und welche der Kriterien in welcher Kombination und Abstufung bei der Auswahl der Reservegebiete den Ausschlag gegeben haben. Auch aus den zum Regionalplan vorgelegten Aufstellungsunterlagen ergibt sich kein aussagekräftiger Anhalt für eine in sich schlüssige, der positiven und negativen Komponente der Konzentration mittels der BSAB Rechnung tragende Auswahl schon der Reservegebiete, sofern sie durch den Regionalplan zu BSAB geworden sind. In der Legende 111

zur "Grundlagenkarte Abgrabungen" (Stand 1997) sind Reservegebiete nicht einmal aufgeführt.

Ein hinreichendes schlüssiges Planungskonzept für die Auswahl der BSAB und damit zugleich der Ausschlussflächen ist auch aus Kapitel D.2.5 mit den zugehörigen Vorbemerkungen und Erläuterungen sowie den zur Entstehung des Regionalplans und dessen 4. Änderung von der Regionalplanungsbehörde vorgelegten Aktenvorgängen nicht abzuleiten. Als abstrakte Auswahlkriterien sind insgesamt zwölf Anforderungen genannt, die teils positiv und teils negativ gefasst sind und denen die BSAB "prinzipiell" genügen "sollen" (Erläuterung 9 zu Kapitel D.2.5). Die einzelnen Kriterien des Katalogs schließen jeweils beträchtliche Wertungs- und Handlungsspielräume ein, und zwar selbst dann, wenn man, was fragwürdig ist, die Begriffe "prinzipiell" und "sollen" als Regel versteht, die nur unter engen, nicht näher konkretisierungsbedürftigen Voraussetzungen durchbrochen werden darf. Sie sind, in sich vielfach durch den Begriff "möglichst" abgeschwächt, auf wertende Konkretisierung unter vergleichender Berücksichtigung anderer als BSAB in Betracht gezogener bzw. zu ziehender Flächen angelegt. Ein Stufen- oder Rangverhältnis zwischen den einzelnen Kriterien ist nicht festgelegt. Die nachfolgenden Erläuterungen (Erläuterungen 10 ff. zu Kapitel D.2.5) zur Verdeutlichung der Anforderungen sowie zu deren Anwendung führen punktuell weiter, geben aber ebenfalls nicht hinreichend klar wieder, aus welchen Gründen gerade die nunmehr dargestellten BSAB ausgewählt, die übrigen in Erwägung zu ziehenden bzw. gezogenen Flächen aber für Abgrabungen ausgeschlossen worden sind. Auch insofern ist ein Rangverhältnis von Auswahlkriterien allein in bestimmter Hinsicht, etwa bezogen auf den Grundwasserschutz (Erläuterungen 9 Buchst. d, 11), genannt, während in anderer Hinsicht lediglich auf die - gerade von einer mit Verbindlichkeitsanspruch erstellten Planung von Konzentrationszonen zu bewältigende - Aufgabe hingewiesen wird, eine Abwägung gegenläufiger Belange vorzunehmen (Erläuterungen 9 Buchst. g bis i, 13), und von einem vergleichsweise größeren Gewicht naturgegebener sowie ortsgebundener Merkmale gesprochen wird (Erläuterung 14). Das führt hinsichtlich der Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit des Planungskonzepts nicht entscheidend weiter, zumal eine auch nur relative Gewichtung, etwa hinsichtlich der Lage abgrabungswürdigen Materials über den Lagerstätten von Braunkohle (Erläuterung 16), nicht bezogen auf alle Kriterien vorgenommen worden ist. Der Aspekt der Deckung eines flächenbezogen abgeschätzten Bedarfs an BSAB (Erläuterungen 9 Buchst. f, 12) ist, was die konkrete Auswahl der BSAB anbelangt, unergiebig. Die zusammenfassende Aussage, die Bestimmung und Abgrenzung der BSAB sei nach den behandelten Merkmalen und Kriterien mit dem Ziel erfolgt, der Rohstoffindustrie ein möglichst konfliktarmes Angebot an wirtschaftlich interessanten Abgrabungsmöglichkeiten vorzulegen (Erläuterung 14), gibt weder als solche noch unter Berücksichtigung der Summe der Erläuterungen insgesamt die für die Auswahl maßgeblich gewesenen Erwägungen genügend deutlich wieder.

112

Bestätigt wird das durch die im Berufungsverfahren vorgelegte Bewertung der Vorhabenfläche in Anwendung der in den Erläuterungen zu Kapitel D.2.5 genannten Auswahlkriterien. Die Würdigung der Vorhabenfläche gelangt in der Art einer Einzelfallanalyse zu dem Ergebnis, der Standort eigne sich aufgrund seines vergleichsweise höheren Konfliktpotentials nicht für eine Darstellung als BSAB. Das beinhaltet eine relative Bevorzugung anderer, vor allem der als BSAB dargestellten Standorte. Für diese wie auch für die sonstigen Ausschlussflächen ist allerdings eine vergleichbare Heranziehung der Auswahlkriterien nicht dargetan und nicht zu erkennen. Zudem zeigt der in die Bewertung mit entscheidendem Gewicht eingegangene Gesichtspunkt der Lage der Vorhabenfläche in einem Agrarbereich mit spezialisierter Intensivnutzung die erhebliche Unschärfe der Auswahl. Denn dieser Gesichtspunkt ist nicht unbedingt deckungsgleich mit dem in Bezug genommene

113

Kriterium, dass die BSAB möglichst keine nach Ertragskraft hochwertigen Böden bzw. keine besonders gute landwirtschaftliche Struktur aufweisen sollen (Erläuterung 9 Buchst. g).

Nichts anderes folgt daraus, dass bei der Auswahl der BSAB aus den Reservegebieten in der Regel die bisher dargestellten Abbaubereiche bzw. größere in Betrieb befindliche Abgrabungen zugrunde gelegt worden sind (Erläuterung 1 zu Kapitel D.2.5) und als ein durch den Landesentwicklungsplan vorgegebenes Kriterium berücksichtigt worden ist, Abgrabungen sollten in Zuordnung zu bislang dargestellten Abbaubereichen räumlich konzentriert werden (Vorbemerkung 1, Erläuterungen 9 Buchst. e, 11). Das Verhältnis dieser Gesichtspunkte zu den sonstigen abstrakten Auswahlkriterien ist unklar. Fraglich ist insbesondere, ob der räumlichen Konzentration von Abgrabungen im Bereich früherer bzw. bestehender Abgrabungen oder im Anschluss an bisherige Abgrabungsbereiche strikte oder doch vorrangige Bedeutung für die Auswahl der BSAB beigelegt und die Auswahl hierdurch wesentlich eingeengt bzw. vorgeprägt worden ist. Die Formulierung einer "Regel" in der vorstehend genannten Erläuterung spricht gegen eine solche Annahme. Unterlagen hierzu, die insbesondere auch Auskunft über Ausnahmen von der Regel geben, liegen nicht vor. Das Vorbringen des Beklagten in der mündlichen Verhandlung, die für eine Darstellung als BSAB in Betracht gekommenen Erweiterungsflächen hätten aufgrund ihrer den Flächenbedarf übersteigenden Größe eine nähere Befassung mit sonstigen Flächen von vornherein entbehrlich gemacht, rückt das Merkmal des Anschlusses an vorhandene Abgrabungen in den Rang einer unerlässlichen ("harten") Voraussetzung für BSAB, der sich so in den Erläuterungen nicht findet, und gibt keinen Aufschluss über das Gewicht und die Handhabung der sonstigen in den Erläuterungen genannten Kriterien. Im Übrigen enthielt noch der im Zeitpunkt der Einleitung des Erarbeitungsverfahrens aktuelle Entwurf (Stand August 1996) zu Kapitel C.2.5 Erläuterung 11 (nunmehr Erläuterung 11 zu Kapitel D.2.5) zu dem Aspekt der räumlichen Konzentration Aussagen zu BSAB, die im Anschluss an bisher dargestellte Abbaubereiche konzipiert waren, und zu solchen, die darüber hinaus neu dargestellt werden sollten, sowie den Hinweis auf die seinerzeit noch nicht geklärte Frage der flächenmäßigen Bedarfsprognose. Dass die spätere Bedarfsprognose dazu geführt hat, von neuen Darstellungen im Sinne des Entwurfs abzusehen, ist den vorliegenden Unterlagen nicht zu entnehmen.

Versteht man das Vorbringen des Beklagten, in die Auswahlentscheidung seien die Planungen von betroffenen Abgrabungsunternehmen einbezogen worden, dahin, dass auf der Grundlage bekundeter betrieblicher Absichten von potentiellen Nutzern der BSAB eine Vorauswahl dahingehend getroffen worden ist, dass nur solchermaßen bekannt gewordene Flächen überhaupt als BSAB in eine nähere Betrachtung nach Maßgabe der in den Erläuterungen aufgeführten Kriterien einbezogen worden sind, hat ein solches Vorgehen unabhängig von seiner Einbindung in die erklärte Absicht, eine Angebotsplanung zu unterbreiten (Erläuterung 1 zu Kapitel D.2.5), jedenfalls mangels flächendeckender, also gesamträumlicher, Erkundung von Abgrabungsinteressen nicht zu einem die Ausschlussflächen gesamträumlich einbeziehenden schlüssigen Konzept geführt. Eine systematische Erfassung der Absichten, Flächen für Abgrabungen zu nutzen, oder der Bereitschaft, als Eigentümer Flächen für solche Zwecke bereit zu stellen, hat, soweit ersichtlich, nicht stattgefunden. Die "Grundlagenkarte Abgrabungen" (Stand 1997) gibt insofern allenfalls lückenhaft und zufällig dadurch Aufschluss, dass sie u. a. bekannte Antrags- und Optionsflächen sowie abgelehnte Standorte wiedergibt. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit, die Unternehmern und Eigentümern Gelegenheit zur Einbringung von Abgrabungswünschen in das Aufstellungsverfahren des Regionalplans hätte bieten und möglicherweise einen Ansatzpunkt für eine Eingrenzung potentieller, in der Folge nach Maßgabe der Auswahlkriterien näher in den Blick zu nehmender BSAB hätte bilden können,

ist nicht durchgeführt worden.

Aus den Vorarbeiten zum Regionalplan lässt sich, soweit Unterlagen hierüber verfügbar sind, ebenfalls nichts Aufschlussreiches für die Erstellung und Anwendung eines den gesamten Raum des Planungsgebiets abdeckenden schlüssigen Planungskonzepts zur Auswahl der BSAB und damit zugleich der Ausschlussflächen ableiten. Die Einrichtung einer mit dem Thema der BSAB befassten Sonderkommission ergibt als solche insoweit nichts Konkretes, zumal die Abwägung letztlich dem Regionalrat (früher dem Bezirksplanungsrat) selbst oblag. Über den Informationsgehalt der "Grundlagenkarte Abgrabungen" hinaus lassen die Vorentwürfe zu den Kapiteln D.2.4 und D.2.5 die Entwicklung der textlichen Darstellungen dahingehend erkennen, dass zunehmend ein strikter Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der BSAB ins Auge gefasst worden ist. Dass bzw. inwieweit diese Verschärfung der planerischen Zielsetzung abgestimmt worden ist auf die Erwägungen zur Abgrenzung der BSAB, ist den Unterlagen nicht zu entnehmen. Die verwaltungsmäßigen Vorlagen zu Sitzungen der Gremien und die über die Sitzungen gefertigten Niederschriften dokumentieren im Wesentlichen das Zusammentragen von Informationen unter Einbeziehung der Gebietskörperschaften. Substanzielle Erkenntnisse über die Gründe für die Abgrenzung der BSAB und der Ausschlussflächen vermittelt auch dieses Material nicht. Die zusammenfassende Wertung des Beklagten, bei der Vorbereitung der Darstellung der BSAB habe es sich nicht um das starre Abarbeiten eines festgelegten Kriterienkatalogs gehandelt, sondern um einen komplexen Prozess der Gewinnung, Verarbeitung und Auswertung von Informationen, bestätigt die Relativität der Auswahlkriterien. 116

Angesichts des hiernach schon unter dem Gesichtspunkt der Verdeutlichung der für die Abgrenzung der BSAB und der Ausschlussflächen maßgeblich gewesenen Gesichtspunkte gegebenen Abwägungsmangels kommt es für die Wirksamkeit von Kapitel D.2.5 Ziel 1 auf mögliche sonstige Unzulänglichkeiten der Abwägung, insbesondere die insofern seitens der Klägerin vorgebrachten Aspekte, nicht an. 117

Der Abwägungsmangel ist auch erheblich im Sinne von § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG. Er ist offensichtlich, weil er sich aus Kapitel D.2.5 Ziel 1 des Regionalplans, den zugehörigen Vorbemerkungen und Erläuterungen sowie dem Aufstellungsvorgang erschließt. Er ist ferner von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen. Die hierzu erforderliche, aber auch ausreichende nach den Umständen des Einzelfalls konkrete Möglichkeit eines anderen Abwägungsergebnisses besteht, weil ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept eine der zentralen Grundvoraussetzungen für eine Planung ist, die durch eine Konzentration im Sinne von Kapitel D.2.5 Ziel 1 Satz 5 verbindliche Ausschlusswirkung erzeugen soll. Aufgrund der Vielschichtigkeit der zu diesem Plansatz angeführten abstrakten Auswahlkriterien bei einem fehlerfreien Planungskonzept zeichnet sich die Möglichkeit einer anderen Abgrenzung der BSAB und damit auch der Ausschlussflächen ab. Es gibt des Weiteren keinen Anhaltspunkt dafür, dass speziell die Vorhabenfläche von der Möglichkeit einer Darstellung als BSAB ausgenommen wäre. Das gilt um so mehr deshalb, weil die der 2. Änderung des Flächennutzungsplans der Beigeladenen zu 1. zugrunde liegenden Erwägungen darauf hindeuten, dass für den südöstlichen Teil des Stadtgebiets der Beigeladenen zu 1. in einem Vorentwurf zum Regionalplan die Darstellung eines ausgedehnten Reservegebiets vorgesehen war. 118

Die nach allem für eine Ablehnung der Planfeststellung notwendige fehlerfreie planerische Abwägung enthält der angegriffene Bescheid des Beklagten vom 10. März 2003 nicht. 119

Soweit der Beklagte in erster Linie angenommen hat, dass das Vorhaben keine überörtliche Bedeutung hat und bauplanungsrechtlich unzulässig ist, weil ihm in Gestalt der Darstellungen 120

des Flächennutzungsplans und des Regionalplans im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB öffentliche Belange entgegenstehen, gab es aus seiner Sicht für eine eigene planerische Abwägung von vornherein keinen Anlass. Er hat sich in diesem Teil der Begründung des Bescheides, ausgehend von seiner Auffassung zur Anwendbarkeit von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB folgerichtig, auf eine "nachvollziehende Abwägung" beschränkt, bei der er geprüft hat, ob aufgrund besonderer Umstände eine Ausnahme von der regelmäßigen Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB anzunehmen ist. Mit der Verneinung solcher Umstände schied eine Abweichung von der Regel aus, was den Beklagten zwingend zu der - eine Abwägung von vornherein hindernden - Erkenntnis führen musste, dass das Vorhaben aus Rechtsgründen nicht planfeststellungsfähig war. Seine Erwägungen in diesem Zusammenhang, insbesondere die Gegenüberstellung der Folgen einer Zulassung des Vorhabens für die Beigeladene zu 1. und einer Ablehnung des Vorhabens für die Klägerin, betreffen übereinstimmend mit dem Sinn und Zweck einer "nachvollziehenden Abwägung" im Rahmen der Anwendung von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB allein die Verhältnismäßigkeit der Auswirkungen des aus dem Flächennutzungsplan abgeleiteten Verbots von Abgrabungen an der von der Klägerin geplanten Stelle. Sie sind nicht, was indessen eine planerische Abwägung charakterisiert, im Ausgangspunkt ergebnisoffen angelegt, sondern setzen das Entgegenstehen öffentlicher Belange als "in der Regel" gegeben voraus. Damit messen sie den angesprochenen städtebaulichen Belangen ein Gewicht bei, das ihnen bei einer von dieser Regel losgelösten Betrachtung nicht zukommt. Für die Erwägungen des Beklagten zu einem atypischen Fall unter dem Blickwinkel der Rechtswirkungen des Regionalplans nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gilt Entsprechendes.

Soweit der Beklagte hilfsweise davon ausgegangen ist, dass das Vorhaben von überörtlicher Bedeutung ist, hat er sich zwar im Ansatz von planerischen Erwägungen leiten lassen. Diese sind jedoch nicht frei von Fehlern. 121

Die Auffassung des Beklagten, das Vorhaben sei unvereinbar mit Zielen der Raumordnung, trifft nach dem Vorstehenden nicht zu. Sie beeinflusst seine Erwägungen zum Zurücktreten der Belange der Klägerin aber, weil die Ablehnung über den angenommenen Vorrang der städtebaulichen Belange der Beigeladenen zu 1. hinaus tragend auch darauf gestützt ist, das Vorhaben sei aus raumplanungsrechtlichen Gründen unzulässig. Zudem gesteht der Beklagte dem Flächennutzungsplan der Beigeladenen zu 1. mit seinen Erwägungen zu einer sonst eintretenden "unwiederbringlichen Verletzung der Planungshoheit" eine Bedeutung zu, die derjenigen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB gleichkommt. Das geht, weil die gemeindliche Planungshoheit von einem planfeststellungsbedürftigen Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung im Sinne von § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB typischerweise berührt wird und bei einer - wie hier - auf Verhinderung des Vorhabens abzielenden Bauleitplanung im Fall der Zulassung des Vorhabens stets "unwiederbringlich" betroffen ist, über eine Berücksichtigung als Belang innerhalb des Geflechts sämtlicher abwägungserheblicher Belange hinaus. Die Behörde muss bei der Berücksichtigung städtebaulicher Belange gemäß § 38 Satz 1 Halbs. 2 BauGB zwar von der städtebaulichen Situation ausgehen, wie sie u. a. in den Bauleitplänen konkretisiert wird, und darf nicht eigene städtebauliche Vorstellungen in die Abwägung einbringen. 122

Vgl. BVerwG, Urteil vom 18. Mai 1990 - 7 C 3.90 -, ZfW 1991, 90. 123

Sie darf die städtebaulichen Belange aber lediglich als Orientierungshilfe 124

- vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Mai 1988 - 4 C 22.87 -, a. a. O. - 125

126

und nicht so handhaben, dass sie der Sache nach die Bedeutung einer im Fall von § 38 Satz 1 Halbs. 1 BauGB gerade nicht bestehenden zwingenden Bindung der Zulassung des Vorhabens an gemeindliche Planungen und das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB erlangen. Darauf läuft aber die Wertung des Beklagten hinaus, die mit dem Flächennutzungsplan bezweckte Konzentration von Abgrabungen werde verfehlt, wodurch die Planungshoheit der Beigeladenen zu 1. unwiederbringlich verletzt werde. Es kommt hinzu, dass der Beklagte sich hierbei von der Wirksamkeit der Konzentration der Abgrabungen durch den Flächennutzungsplan hat leiten lassen, welche sich nach den vorstehend genannten Anforderungen an eine derartige Planung sowie den bei den Verwaltungsvorgängen befindlichen Unterlagen zur 2. Änderung des Flächennutzungsplans aber nicht von selbst versteht. Ferner greift das Vorhaben zwar, wie der Beklagte einbezogen hat, über das bislang zu Abgrabungszwecken genutzte Gebiet östlich der Bahnlinie hinaus und in das von solchen Vorhaben im fraglichen Bereich noch freie Gelände westlich der Bahnlinie ein. Die Würdigung des Beklagten, der Eingriff erfolge in einen von Abgrabungen bisher "völlig unberührten Bereich", gesteht der Bahnlinie aber eine so tiefgreifende Trennwirkung zu, dass dieser Gesichtspunkt zumindest eine nähere Befassung und Erläuterung erfordert hätte.

Ferner hat der Beklagte die Belange der Klägerin nicht vollständig und zutreffend in die Abwägung eingestellt. Richtig ist, dass das Vorhaben nicht unmittelbar an eine bereits bestehende Abgrabung angrenzt. Es liegt jedoch in so enger Nähe zu der östlich der Bahnlinie von der Klägerin betriebenen Abgrabung, dass die Klägerin beabsichtigt, die dort vorhandene Aufbereitungsanlage auch für das Vorhaben zu nutzen. Die mit dieser Verknüpfung für die Klägerin verbundenen technischen und wirtschaftlichen Vorzüge der Vorhabenfläche gehen mit der Verweisung auf Bemühungen um einen anderen Abgrabungsstandort verloren, ohne dass der Beklagte hierauf eingegangen wäre. Die rechtlichen Hindernisse, die der beabsichtigten Inanspruchnahme der Abgrabungseinrichtungen östlich der Bahnlinie nach dem Vorbringen des Beklagten entgegenstehen, sind im Ablehnungsbescheid nicht angesprochen und nicht von vornherein unausräumbar. Dass die Klägerin überhaupt eine realistische Chance auf eine Abgrabung an anderer Stelle hat, ist völlig offen, zumal der Beklagte gerade annimmt, die Konzentration von Abgrabungsvorhaben durch den Flächennutzungsplan und den Regionalplan sei wirksam. Das der Klägerin als Alternative zum Vorhaben vorgeschlagene "Bemühen" um einen anderen Standort verdeckt demzufolge, dass sie, wird die Planfeststellung abgelehnt, ihre wirtschaftlichen Interessen unter Umständen ebenfalls "unwiederbringlich" nicht realisieren kann. Den sich hieraus ergebenden Konflikt zwischen den widerstreitenden Belangen hat der Beklagte nicht in seiner vollen Tragweite berücksichtigt.

127

Der Abwägungsmangel ist auch offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen (§ 75 Abs. 1a Satz 1 VwVfG). Er ergibt sich unmittelbar aus der Begründung des ablehnenden Bescheids und den beigezogenen Verwaltungsvorgängen. Die konkrete Möglichkeit einer anderen Entscheidung bei fehlerfreier Abwägung besteht, weil der Klägerin aufgrund ihrer Abgrabungstätigkeit östlich der Bahn ein einleuchtendes Interesse an der Abgrabung gerade am von ihr mit dem Vorhaben vorgesehenen Standort nicht abgesprochen werden kann und der Standort nach dem oben Gesagten keine ohne Weiteres zu ihren Lasten durchschlagenden gegenläufigen Merkmale aufweist, die ihn für eine Abgrabung als gänzlich ungeeignet erscheinen lassen. Aus der Lage der für das Vorhaben mitzubeneutzenden Aufbereitungsanlage östlich der Bahnlinie und der mit den dortigen Eigentumsverhältnissen zusammenhängenden Frage der Sicherung der wegemäßigen Erschließung der Aufbereitungsanlage für das Vorhaben ergibt sich nichts anderes. Der Beklagte hat die von der Klägerin mit ihrem Planfeststellungsantrag vorgelegten

128

Antragsunterlagen als für die rechtliche Beurteilung des Vorhabens vollständig und ausreichend angesehen sowie die von ihr unter dem 3. Dezember 2002 zusätzlich eingereichten - modifizierenden - Unterlagen als nicht entscheidungserheblich ungeprüft gelassen. Es steht auch nicht fest, dass die Aufbereitungsanlage der Klägerin nicht in tatsächlich und rechtlich hinreichend abgesicherter Weise zur Durchführung des Vorhabens zur Verfügung stehen wird. Soweit hierzu behördliche Zulassungen über die Planfeststellung für das Vorhaben hinaus erforderlich sein sollten, ist jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass sie erteilt werden. Dass der Klägerin mit Blick auf die Eigentums- und Erschließungsverhältnisse das schützenswerte Interesse an der Erlangung der Planfeststellung fehlen könnte, ist nicht ersichtlich.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO. 129

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen von § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 130