# Oberverwaltungsgericht NRW, 11 D 109/19.NE

| | |
|---|---|
| **Datum:** | 03.05.2022 |
| **Gericht:** | Oberverwaltungsgericht NRW |
| **Spruchkörper:** | 11. Senat |
| **Entscheidungsart:** | Urteil |
| **Aktenzeichen:** | 11 D 109/19.NE |
| **ECLI:** | ECLI:DE:OVGNRW:2022:0503.11D109.19NE.00 |

**Tenor:**

Die am 5. August 2019 im Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW. 2019, 441) bekannt gemachte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen vom 12. Juli 2019 (GV. NRW. 2019, 341), ist unwirksam, soweit sie in Ziel 9.2-2 des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen die Angabe „20“ durch die Angabe „25“ und in Ziel 9.2-3 Satz 1 des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen die Angabe „10“ durch die Angabe „15“ ersetzt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Antragsgegner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht zuvor die Antragsteller in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags Sicherheit leisten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand: 1

Die Antragsteller wenden sich gegen die im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 5. August 2019 (GV. NRW. 2019 S. 441) bekannt gemachte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan (im Folgenden: LEP NRW) vom 12. Juli 2019 (GV. NRW. 2019 S. 341), soweit die Änderung das „Ziel 9.2-2“ und das „Ziel 9.2-3 Satz 1“ betrifft. 2

Im Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017 - 2022 vom 26. Juni 2017 heißt es auf Seite 34: „Im Rahmen des LEP wollen wir die Ausweisung von Versorgungszeiträumen und 3

Reservezeiträumen für die Rohstoffsicherung wieder auf je 25 Jahre verlängern“.

Am 17. April 2018 beschloss die Landesregierung, den LEP NRW auf Basis der hierzu erstellten Entwurfsfassung zu ändern. Auf der Grundlage dieses Entwurfs wurde das sog. Scoping-Verfahren eingeleitet und ein Umweltbericht erstellt. Die Öffentlichkeit und die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen wurden zu dem Entwurf der Änderung in der Zeit vom 7. Mai 2018 bis zum 15. Juli 2018 beteiligt. Aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen und Anregungen erfolgten Klarstellungen und Ergänzungen des Entwurfs zur Änderung des LEP NRW. 4

Die Landesregierung fasste am 19. Februar 2019 den Beschluss zur 1. Änderung des LEP NRW. Der nordrhein-westfälische Landtag stimmte dem Entwurf am 12. Juli 2019 zu. Im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 5. August 2019 (GV NRW 2019 S. 441, 341) wurde die Verordnung zur Änderung des LEP-NRW mit den Hinweisen bekannt gemacht, dass diese Verordnung am Tag nach der Verkündung in Kraft trete und gegen die Änderung innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung Klage vor dem erkennenden Gericht erhoben werden könne. 5

Durch die Verordnung zur Änderung des LEP NRW wurden u. a. das „Ziel 9.2-2“ und das „Ziel 9.2-3“ geändert, die im LEP NRW vom 8. Februar 2017 (GV. NRW. 2017 S. 207) wie folgt gefasst waren: 6

**„9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume** 7

Die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe sind **für einen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahren für Lockergesteine** und von mindestens 35 Jahren für Festgesteine festzulegen. 8

**9.2-3 Ziel Fortschreibung** 9

Die Fortschreibung der Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe hat so zu erfolgen, dass **ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 10 Jahren** und für Festgesteine von 25 Jahren nicht unterschritten wird. Mit der Fortschreibung ist wieder der Versorgungszeitraum gemäß Ziel 9.2-2 herzustellen“. 10

Infolge der Änderung wurden in **„Ziel 9.2-2“** die Angabe **„20“** durch die Angabe **„25“** und in **„Ziel 9.2-3 Satz 1“** die Angabe **„10“** durch die Angabe **„15“** ersetzt (Hervorhebungen durch den Senat). 11

Die Erläuterungen zu Ziel 9.2-2 wurden durch die Verordnung zur Änderung des LEP NRW wie folgt gefasst: 12

„Mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB [Erläuterung durch den Senat: BSAB = Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze] ist, bezogen auf die im jeweiligen regionalen Planungsgebiet verfügbaren Rohstoffarten, ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten. Dazu sind die Vorranggebiete ohne die Wirkung von Eignungsgebieten oder Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten so zu bemessen, dass ihr Lagerstätteninhalt den voraussichtlichen Bedarf für mindestens 25 Jahre für Lockergesteine und für mindestens 35 Jahre für Festgesteine deckt. 13

25 Jahre für Lockergestein und 35 Jahre für Festgestein sind der Regelfall. Bereits regionalplanerisch gesicherte längere Versorgungszeiträume können entsprechende 14

Abweichungen vom Regelfall rechtfertigen.

Der Versorgungszeitraum für Festgesteine liegt über dem für Lockergesteine, da insbesondere die Kalksteingewinnung und Zementproduktion mit hohen Investitionskosten verbunden sind und für die betriebswirtschaftliche Amortisation eine Planungssicherheit von mindestens 25 Jahren gegeben sein muss, da ansonsten weitere Investitionen ausbleiben. 15

Die Bedarfsermittlung erfolgt auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst wird. Bei dem Abgrabungsmonitoring fließen als wesentliche Aspekte u. a. die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, Möglichkeiten der 16

Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten in die Bedarfsermittlung ein. Die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB sind auf die Versorgungsräume anzurechnen. Des Weiteren sind bei der Ermittlung des Bedarfs auch Rohstoffmengen aus dem Braunkohlentagebau einzubeziehen, sofern dadurch der ordnungsgemäße Betrieb und Abschluss des Braunkohlentagebaus nicht beeinträchtigt wird." 17

Die Erläuterungen zu Ziel Nr. 9.2-3 LEP NRW wurden wie folgt geändert: 18

„a) In Absatz 3 Satz 1 wird die Angabe ‚10‘ durch die Angabe ‚15‘ ersetzt. 19

b) In Absatz 4 wird die Angabe ‚20‘ durch die Angabe ‚25‘ ersetzt.“ 20

Zu den Änderungen in „Ziel 9.2-2“ und in „Ziel 9.2-3“ wurde in der „Zusammenfassenden Erklärung gemäß § 10 Abs. 3 ROG“ zur „Bewertung der beabsichtigten Planänderungen unter Berücksichtigung der Umweltbelange“ (Anlage 1, S. 21) ausgeführt: 21

**„Änderung der Ziele 9.2-2 ‚Versorgungszeiträume‘ und 9.2-3 ‚Fortschreibung‘** 22

**Inhalt der beabsichtigten Planänderung (Stand 17.04.2018)** 23

Mit der geplanten Änderung des Ziels 9.2-2 sind die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe für einen Versorgungszeitraum von mindestens 25 Jahren für Lockergesteine und von mindestens 35 Jahren für Festgesteine festzulegen. 24

Gemäß Ziel 9.2-3 hat die Fortschreibung der Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe so zu erfolgen, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 15 Jahren und für Festgesteine von 25 Jahren nicht unterschritten wird. Mit der Fortschreibung ist der in Ziel 9.2-2 festgelegte Versorgungszeitraum wieder herzustellen 25

**Ergebnisse des Umweltberichtes (Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen)** 26

Die Anhebung des Versorgungszeitraums für Lockergesteine wird mit einer flächenmäßigen Zunahme von festgelegten Abgrabungsbereichen verbunden sein. Da sich der Rohstoffabbau am Bedarf orientiert, kann jedoch nicht von einer Erhöhung der tatsächlichen Abbaumenge ausgegangen werden. Es ist jedoch vorstellbar, dass die Anzahl zeitgleich betriebener Abgrabungen steigt und sich die Betriebszeiten der einzelnen Abgrabungen verlängern. In der Tendenz könnten eine stärkere Streuung von aktiv betriebenen Abgrabungsvorhaben im 27

Raum und die Verlängerung von Betriebszeiten einzelner Abgrabungen die Anzahl und den Umfang der Flächen, die störenden Randeffekten von Abgrabungen unterliegen, erhöhen. Hiervon können alle Schutzgüter der Umweltprüfung betroffen sein.

Da auf der Ebene der Landesplanung jedoch keine räumliche Konkretisierung von Abgrabungsbereichen erfolgt, sind auch mit der geplanten Verlängerung des Versorgungszeitraumes für Lockergesteine von 20 auf 25 Jahre keine Aussagen über konkrete räumliche Auswirkungen auf einzelne Umweltschutzgüter möglich. 28

… 29

**Anpassungen und Ergänzungen der Planänderungen nach** 30

**Auswertung des Beteiligungsverfahrens** 31

Nach Auswertung des Beteiligungsverfahrens erfolgt in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-2 eine geringfügige redaktionelle Anpassung an die Modifizierung des geplanten Ziels 9.2-1. 32

**Abschließende Bewertung im Rahmen der Umweltprüfung** 33

Aufgrund der Hinweise und Anregungen im Beteiligungsverfahren haben sich keine Anhaltpunkte ergeben, die Bewertung im Umweltbericht zu verändern. Auch die geringfügige Änderung in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-2 führt im inhaltlichen Kontakt zu Ziel 9.2-1 nicht dazu, dass die Einschätzung des Umweltberichts verändert werden muss. 34

**Nach § 8 Abs. 4 Satz 1 ROG durchzuführende Maßnahmen im Rahmen der Überwachung der Auswirkungen auf die Umwelt** 35

Aufgrund der abschließenden Bewertung im Rahmen der Umweltprüfung zu den o. g. Änderungen des LEP NRW sind keine Überwachungsmaßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich von erheblichen Umweltauswirkungen im Sinne des § 8 Abs. 4 Satz 1 ROG zu treffen." 36

In der Zusammenfassenden Erklärung gemäß § 10 Abs. 3 ROG wurde zu den „Ergebnissen der Beteiligung der Öffentlichkeit und öffentlicher Stellen sowie zu ihrer Berücksichtigung im Aufstellungsverfahren“ (Anlage 2, S. 78 f.) betreffend die Änderungen in „Ziel 9.2-2“ und in „Ziel 9.2-3“ auf die in zwei Spalten zusammenfassende Darstellung (Synopse) verwiesen. 37

In der jeweils linken Spalte wurden die Rückmeldungen zu den Änderungen in „Ziel 9.2-2“ und in „Ziel 9.2-3“ wie folgt wiedergegeben: 38

„**9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume** 39

**Befürwortung der Verlängerung der Versorgungszeiträume für Lockergestein** 40

Einige Beteiligte begrüßen die Erhöhung des Versorgungszeitraumes für Lockergesteine auf 25 Jahre. Dies sei notwendig für eine bessere Planungssicherheit der Abgrabungsunternehmen. 41

**Verlängerung der Versorgungszeiträume für Lockergesteine von** 42

**20 auf 25 Jahre wird abgelehnt** 43

44

Von verschiedenen Beteiligten wird die Erhöhung des Versorgungszeitraumes für Lockergesteine abgelehnt. Begründet wird dies mit den vielen durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikten mit der Natur und dem Menschen. Es wird befürchtet, dass mehr Abgrabungen in der Planungsregion aktiv sind, aber der Abbaufortschritt wegen des größeren Flächenangebots geringer ist, so dass die Belastung der Anwohner durch Produktionslärm und Verkehr länger anhält und mehr Standorte betrifft.

**9.2-3 Ziel Fortschreibungszeiträume** 45

**Befürwortung der Erhöhung des Mindestversorgungszeitraumes für Lockergesteine** 46

Der Anpassung des Fortschreibungsraumes wird in Stellungnahmen zugestimmt. Es wird begrüßt, dass die zeitliche Untergrenze für die Fortschreibungsverpflichtung der Regionalpläne von 10 auf 15 Jahre für Lockergesteine angehoben wird. 47

**Mindestversorgungszeitraum für Lockergesteine von 10 Jahren beibehalten** Im Rahmen der Beteiligung wird formuliert, dass aus regionaler Sicht keine planerische Notwendigkeit bestehe, den bestehenden Mindestversorgungszeitraum von 10 Jahren für Lockergesteine zu erhöhen. Das Fortschreibungserfordernis solle bei 10 Jahren bleiben, damit ein größerer zeitlicher Abstand zwischen den Fortschreibungen des Konzeptes liegt. 48

Die landesplanerischen Bewertungen hierzu wurden in der jeweils rechten Spalte dazu wie folgt wiedergegeben: 49

„**9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume** 50

Die Zustimmung wird zur Kenntnis genommen. 51

Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen; der Anregung wird nicht gefolgt. 52

Mit den LEP-Festlegungen wird ein Ausgleich zwischen den Belangen der Wirtschaft und der Bevölkerung für die Rohstoffversorgung und den durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikten verfolgt. Die maßvolle Verlängerung des Versorgungszeitraums ermöglicht mehr Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe. Eine wesentliche Ausweitung des tatsächlichen Abbaugeschehens ist dadurch nicht zu erwarten. Im Übrigen entspricht ein Versorgungszeitraum von 25 Jahren für Lockergesteine der langjährigen bewährten Praxis in NRW. 53

**9.2-3 Ziel Fortschreibungszeiträume** 54

Die Zustimmung wird zur Kenntnis genommen. 55

Die Ausführungen werden zur Kenntnis genommen; der Anregung wird nicht gefolgt. 56

Entsprechend der Erhöhung des Versorgungszeitraumes von 20 auf 25 Jahre für Lockergesteine wird auch die Untergrenze für die Fortschreibung von 10 auf 15 Jahre erhöht. Damit soll eine bessere Planungssicherheit für die Abgrabungsunternehmen erreicht werden.“ 57

Die Antragsteller hatten bezüglich der hier in Rede stehenden Punkte mit Schreiben vom Juli 2018 im Beteiligungsverfahren Folgendes eingewendet: 58

Der Antragsteller zu 1. hatte ausgeführt: 59

„Ziel 9.2-2 Versorgungszeiträume 60

Der Kreis Wesel lehnt die geplanten Änderungen ab und fordert das vorzugebende Maß der Flächenzuweisung am Gesamtmaß der restriktionsfrei, also ohne entgegenstehende Tabukriterien nutzbaren Eignungsflächen für die Sand- und Kiesgewinnung festzumachen. Diese Ausweisung von Flächen soll ausgehend von der heutigen Darstellung der geltenden Regionalpläne mit Rücksicht auf die etablierten Wirtschafsbetriebe in engen Zeitschritten (5 bis 10 Jahre) fortentwickelt werden, so dass die in 2018 verfügbare Fläche in 2023, 2028 etc. um jeweils z. B. 20% abgeschmolzen wird. Ein Ziel muss die Sicherung einer real nutzbaren Reserve für zukünftige Generationen sein. 61

Der Kreis Wesel fordert, dass über das Maß der 51. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Düsseldorf (GEP 99) hinaus keine weiteren Vorranggebiete im Kreisgebiet gesichert werden. 62

Ziel 9.2-3 Fortschreibung 63

Die Änderung in Ziel 9.2-3 ist im Zusammenhang mit der Änderung in Ziel 9.2-2 Versorgungszeiträume zu sehen. Auf die Stellungnahme dort wird verwiesen.“ 64

Die Antragstellerin zu 2. hatte ausgeführt: 65

„9.2-1 Ziel - Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe, 9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume, 9.2-3 Ziel Fortschreibung … 66

… 67

Ferner sollen die jeweiligen Versorgungszeiträume für Lockergesteine von 20 Jahren auf 25 Jahre erhöht werden (9.2-1). Und die Fortschreibung der BSAB für nichtenergetische Rohstoffe soll künftig so erfolgen, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 5 Jahren nicht unterschritten wird (…) Auch dies bedeutet eine Erhöhung von 5 Jahren gegenüber dem geltenden LEP. … Dies zielt darauf ab - über die festgesetzten BSAB hinaus - weitere Gebiete mit bedeutenden Lagerstätten perspektivisch zu sichern. 68

… 69

Diese beabsichtigten Änderungen sind für die Stadt Kamp-Lintfort in keiner Weise akzeptabel. Zum einen darf auf die Konzentrationszonenwirkung keinesfalls verzichtet werden. … Zum anderen wird die Erhöhung der Versorgungs- und Fortschreibungszeiträume äußerst kritisch gesehen. 70

Da die Stadt flächenmäßig von Auskiesungen besonders betroffen ist und zudem in der Vergangenheit bereits genehmigte Auskiesungsanträge sowie die aktuell erfolgende Neuaufstellung des Regionalplans Anlass zu großer Besorgnis geben, möchte die Stadt hierauf näher eingehen: 71

Die Stadt Kamp-Lintfort ist auf ca. 290 ha von Auskiesungsbereichen betroffen, dies sind 4,5 % des Stadtgebiets. Diese Betroffenheit besteht bereits seit Jahrzehnten und die Stadt hat die hiermit verbundenen negativen städtebaulichen Auswirkungen seither akzeptieren müssen. Aufgrund der bestehenden Genehmigungslage werden diese Begleiterscheinungen - auch wenn mit sukzessiven Rekultivierungsabschnitten zu rechnen ist - noch bis nach 2030 auftreten. In den letzten Jahren erfolgten verschiedentliche, z. T. bereits genehmigte, Anträge für Tieferauskiesungen. Hiermit ist davon auszugehen, dass sich die Gesamtlaufzeiten der 72

Tagebaue verlängern, da der Abbaufortschritt mit dem nicht prognostizierbaren Rohstoffbedarf im Zusammenhang steht. Gleiches gilt für die Rekultivierung, mit der ab einem bestimmten Abbaustand zu beginnen ist. Auch hierfür können nach Auskunft der zuständigen Genehmigungsbehörde keine genauen Zeiträume angegeben werden, da nicht abzusehen ist, ob zukünftig die für die Wiedernutzbarmachung erforderlichen Verfüll- und Abdeckmaterialien kontinuierlich in dem erforderlichen Umfang zur Verfügung stehen.

Vor dem Hintergrund des bereits erfolgenden Strukturwandels und dem hiermit einhergehenden Imagewandels zur Hochschulstadt sind jedoch ein Ende dieser Belastungen und eine im Sinne der Stadtentwicklung umzusetzende Rekultivierung der Auskiesungsbereiche von hoher Bedeutung für die Stadt Kamp-Lintfort.“ 73

Die Antragstellerin zu 3. hatte geltend gemacht: 74

„Ebenfalls ist das Ziel 9.2-2 hinsichtlich der Verlängerung der Versorgungszeiträume um zusätzliche 5 Jahre kritisch zu begleiten. Für die Verringerung der Versorgungszeiträume wird bereits jetzt rechnerisch ein höherer Flächenbedarf erforderlich, der zu planerischen Hemmnissen der Kommunen führen kann. Diese kritische Haltung der Gemeinde Alpen gilt auch für die Zielformulierungen 9.2-3, den Fortschreibungszeitraum um ebenfalls 5 Jahre zu verlängern.“ 75

Die zu diesen Einwendungen der Antragsteller abgegebenen Stellungnahmen entsprachen im Wesentlichen der im Rahmen der Zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG wiedergegebenen landesplanerischen Bewertung. 76

Am 12. Dezember 2019 haben die Antragsteller gegen die Änderung des LEP NRW den Normenkontrollantrag eingereicht. Zur Begründung führen sie im Wesentlichen aus: 77

Ihr Normenkontrollantrag sei zulässig. Insbesondere könnten sie als Behörden einen solchen Antrag gegen die von ihnen angegriffenen Planaussagen stellen. Im Übrigen seien sie auch als juristische Personen antragsbefugt. Ihren im Beteiligungsverfahren vorgetragenen Bedenken gegen die von ihnen angegriffenen Planänderungen sei im Rahmen der Abwägung nicht genügend Rechnung getragen worden. Die beanstandete Verlängerung des Versorgungszeitraums bedeute, dass die Regionalplanung den Kiesunternehmen noch mehr Flexibilität bei den Laufzeiten einräumen müsse. Die Folge für die antragstellenden Kommunen sei, dass Abgrabungsflächen wegen einer nicht mehr vorhersehbaren Laufzeit praktisch dauerhaft ihrer Planungshoheit entzogen seien. Als Behörden verfügten sie über das notwendige Rechtsschutz- bzw. Kontrollinteresse. Sie müssten davon ausgehen, dass der Träger der Regionalplanung in absehbarer Zeit seinen Regionalplan fortschreiben und entsprechend dem geänderten LEP NRW weiterentwickeln werde. Der Träger der Regionalplanung werde die (rechtswidrigen) Planaussagen zur Sicherung der Versorgungszeiträume angesichts einer fehlenden Verwerfungskompetenz entsprechend der Kennzeichnung des Verordnungsgebers als verbindliche Ziele umsetzen und insoweit von einer eigenständigen planerischen Abwägung absehen. Das führe dazu, dass ihre Pläne (Bauleit- und Landschaftspläne), im Rahmen derer sie die Ziele der Raumordnung des fortgeschriebenen Regionalplans beachten bzw. anpassen müssten, ebenfalls rechtswidrig würden. Sie müssten zudem befürchten, dass die beanstandeten Zielvorgaben bereits vor deren Umsetzung durch den Regionalrat ihre Planungsmöglichkeiten einschränken könnten, etwa wenn der Träger der Regionalplanung ihnen - den Antragstellern - auf der Grundlage von § 12 Abs. 2 Satz 1 ROG raumbedeutsame Planungen untersage. Es liege auch keine materielle Präklusion i. S. d. § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG vor. Denn als juristische Personen hätten sie fristgerecht Stellungnahmen eingereicht, mit denen sie ihre Planungsbetroffenheit und 78

eine unzureichende Berücksichtigung ihrer eigenen Planungsbelange eingewendet hätten. Soweit sie den Normenkontrollantrag in ihrer Funktion als Behörden gestellt hätten, scheide eine Präklusion nach dieser Vorschrift aus.

Ihr Antrag sei auch begründet. Die von ihnen angegriffenen als Ziele gekennzeichneten Planaussagen erfüllten nicht die Anforderungen, die an Ziele der Raumordnung zu stellen seien. Es handele sich insoweit um rechtswidrige und damit unwirksame Ziele der Raumordnung und angesichts einer unzureichenden Abwägung auch nicht um rechtmäßige und damit wirksame Grundsätze. 79

Es liege eine unzulässige Verabsolutierung der Rohstoffsicherung vor. Die Versorgungsicherheit erlange durch die Zielfestlegungen einen absoluten Vorrang gegenüber allen gegenläufigen Belangen, insbesondere betroffenen Umweltbelangen, sonstigen gewerblichen und städtebaulichen Belangen sowie den Belangen der Land- und Forstwirtschaft. Diese Belange könnten auf der Ebene der Regionalplanung unabhängig von ihrem Gewicht im konkreten Einzelfall die ausnahmslose Verpflichtung der Träger zur bedarfsgerechten Ausweisung von BSAB für die genannten Versorgungszeiträume nicht einschränken. Die Träger der Regionalplanung könnten zwar die Umweltfolgen einer Ausdehnung von BSAB-Bereichen bei der Planfortschreibung berücksichtigen und versuchen, darauf insbesondere durch die konkrete räumliche Gestaltung vorhandener BSAB-Bereiche bzw. die Festlegung neuer BSAB-Bereiche zu reagieren; sie könnten auch von einer bedarfsgerechten Festlegung von BSAB absehen, wenn es an den entsprechenden Rohstoffvorkommen im Plangebiet fehle. Sie seien jedoch nicht berechtigt, in Abwägung mit anderen Belangen, insbesondere mit Umweltbelangen, auf die negativen Umweltfolgen und die nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen eines bedarfsgerechten Abbaus dahingehend zu reagieren, dass sie auf eine planerische Ausweisung von Vorranggebieten zur Gewährleistung einer (vollständigen) Versorgungssicherheit für den verpflichtend vorgegebenen Versorgungszeitraum verzichteten. Darin liege eine unzulässige Priorisierung der Rohstoffbedarfsdeckung für den landesplanerisch vorgeschriebenen Versorgungszeitraum gegenüber nachteilig betroffenen Städtebau- und Umweltbelangen. Auch mit Blick auf den in § 2 Abs. 2 Satz 4 ROG geregelten Grundsatz, wonach die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen seien, sei es nicht gerechtfertigt, die Sicherung eines prognostischen Rohstoffbedarfs für einen Versorgungszeitraum von 25 Jahren planerisch verbindlich vorzuschreiben, ohne im Rahmen einer entsprechenden planerischen Abwägung mit gegenläufigen Belangen sicherzustellen, dass keine anderen überwiegenden Belange einer solchermaßen langfristigen Bedarfssicherung entgegenstünden. Nichts anderes gelte im Übrigen, wenn die Sicherung eines zeitlich konkret bestimmten Versorgungszeitraums über einen Grundsatz der Raumordnung bewirkt werden solle. Denn solle eine Festlegung nur Grundsatzqualität und keine Zielqualität haben, müsse sie gleichwohl mit anderen raumordnerischen Belangen abgewogen worden sein. 80

Unabhängig davon habe eine nur unzureichende Abwägung stattgefunden. Die Verlängerung der landesplanerisch verbindlich vorgegebenen Versorgungszeiträume habe ausschließlich auf der entsprechenden Abrede der Regierungsparteien in ihrer Koalitionsvereinbarung beruht und damit letztlich wohl auf einem erfolgreichen Einwirken des entsprechenden Wirtschaftsverbands auf die politische Willensbildung der Landesregierung. Die Notwendigkeit der Verlängerung der Versorgungszeiträume um jeweils fünf Jahre und die Hinnahme der sich daraus ergebenden Umweltfolgen seien weder in der Koalitionsvereinbarung noch in den Erläuterungen des Landesentwicklungsplans konkret 81

begründet, geschweige denn mit gegenläufigen Belangen abgewogen worden. Im Gegenteil: Der Umweltbericht des Planänderungsverfahrens mache „keinen Hehl daraus“, dass erhebliche Umweltauswirkungen durch die Verpflichtung zur Verlängerung der Versorgungszeiträume und die entsprechende Ausdehnung der BSAB zu befürchten seien. Die Ermittlung dieser Umweltauswirkungen werde jedoch den Trägern der Regionalplanung überlassen. Der Plangeber des LEP NRW übersehe insoweit, dass die von ihm unterlassene Abwägung nicht von der nachfolgenden Planungsebene nachgeholt oder kompensiert werden könne, weil die nachfolgende Planungsebene nicht berechtigt sei, die Zielanordnung zur Festlegung von BSAB in der Form von Vorranggebieten für den prognostizierten Bedarf eines Versorgungszeitraums von 25 Jahren in Frage zu stellen. Es gehe insoweit nicht darum, im Wege einer zweistufigen Raumplanung ein planerisches Vorhaben zu konkretisieren und dementsprechend die notwendige Umweltprüfung und die planerische Abwägung abzuschichten. Vielmehr sei die Verpflichtung zur Sicherung eines prognostizierten Rohstoffbedarfs für einen Versorgungszeitraum von 25 Jahren bereits auf der Ebene der Landesplanung verbindlich entschieden. Eine Umweltprüfung und eine Abwägung zur Verlängerung des Versorgungszeitraums auf der Ebene der Regionalplanung machten insoweit keinen Sinn mehr; sie setzten nämlich voraus, dass entsprechende Entscheidungsmöglichkeiten noch bestünden.

Die durch die Verlängerung des Versorgungszeitraums und die zusätzliche Ausweisung von Vorranggebieten zu erwartenden Umweltfolgen seien durchaus erkennbar und von der Landesplanungsbehörde tatsächlich auch erkannt worden. Die Umweltfolgen seien nämlich im Umweltbericht - allerdings in sehr abstrakter Weise - angesprochen worden, wenn es dort heiße, es sei „vorstellbar", dass die Anzahl zeitgleich betriebener Abgrabungen steige, dass sich die Betriebszeiten der einzelnen Abgrabungen verlängerten, dass eine stärkere Streuung von Abgrabungsvorhaben im Raum stattfinde und dass sich der Umfang der Flächen, die störenden Randeffekten von Abgrabungen unterlägen, erhöhe. Der Plangeber habe es jedoch versäumt, diesen Umweltfolgen konkreter nachzugehen. Dieser Verpflichtung habe sich der Plangeber nicht mit dem von ihm zur Rechtfertigung herangezogenen Argument entziehen dürfen, dass auf der Ebene der Landesplanung Abgrabungsbereiche nicht räumlich konkretisiert würden, so dass keine Aussagen über konkrete räumliche Auswirkungen auf einzelne Umweltschutzgüter der geplanten Verlängerung des Versorgungszeitraums für Lockergesteine von 20 auf 25 Jahre möglich seien. Solche Aussagen wären auch unter Berücksichtigung des den Trägern der Regionalplanung verbleibenden räumlichen Konkretisierungsspielraums durchaus möglich gewesen, da der Landesplanung die aktuellen BSAB-Festlegungen der Regionalpläne, um deren Erweiterung es maßgeblich gehe, bekannt gewesen seien. 82

Bei der Planänderung hätte der Plangeber im Übrigen klären müssen, ob die Verlängerung der Versorgungszeiträume und die Verkürzung der Fortschreibungszeiträume dazu dienen sollten, den öffentlichen Belang einer hinreichenden Rohstoffversorgung zu stärken oder aber dazu, den einzelnen Abbauunternehmen mehr Planungssicherheit für ihre Betriebe zu geben. Im letzteren Fall stünden (lediglich) private Abbauinteressen einzelner Unternehmer in Konflikt mit den nachteilig betroffenen Umweltbelangen und städtebaulichen Belangen. Stelle man darüber hinaus auch auf die öffentlichen Belange der Wirtschaft und der Bevölkerung an der gesicherten Rohstoffversorgung ab, bleibe zweifelhaft, warum und inwieweit es insoweit auf die Einzelinteressen der Abgrabungsunternehmen ankomme und mit welchem Gewicht diese Interessen in die Abwägung eingestellt werden könnten. Ob solche Einzelinteressen überhaupt auf der Ebene der Landesplanung in der Abwägung einfließen könnten, sei ohnehin zweifelhaft. 83

84

Auch die aufgrund der Planänderungen zu erwartenden Klimafolgen seien im Rahmen der Abwägung unzureichend berücksichtigt worden. Insbesondere seien solche aus der Verlängerung der Versorgungszeiträume für den Kiesabbau resultierenden Folgen überhaupt nicht ermittelt worden. Ohne eine Ermittlung und Bewertung der Klimafolgen habe die Änderung des LEP NRW jedoch keine verbindlichen Ziele der Raumordnung mit klimaschädlichen Folgen festlegen dürfen.

Die beanstandeten Änderungen des LEP NRW beruhten außerdem auf einer unzureichenden Umweltprüfung. Zwar seien die beanstandeten Planänderungen formal Gegenstand der Umweltprüfung gewesen; sie seien auch in dem dazu verfassten Umweltbericht angesprochen worden. Die Aussagen des Umweltberichts zu den Folgen der Verpflichtung zur erweiterten Festlegung von BSAB-Bereichen seien jedoch weitestgehend nichtssagend; die im Umweltbericht angedeuteten Folgen seien vollständig den nachfolgenden Planungsebenen zur Prüfung überlassen worden. Offenkundig sei der Plangeber nicht bereit gewesen, die Umweltfolgen einer Verlängerung der Versorgungszeiträume und der damit einhergehenden Ausweitung von BSAB-Bereichen in den räumlich in Frage kommenden Gebieten abwägend zu hinterfragen. Denn der Plangeber habe sich alternativlos zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung der Regierungsparteien, die - ohne ihrerseits die Umweltfolgen überhaupt zu überdenken - eine Verlängerung des gewährleistenden Versorgungszeitraums für Lockergesteine beschlossen hätten, veranlasst gesehen. Da die Umweltfolgen der Verlängerung der Versorgungszeiträume für Lockergesteine und Festgesteine sehr erheblich seien, wären eingehendere und kostenintensivere Untersuchungen der Umweltfolgen durchaus angemessen gewesen. Die Darstellungen der in Frage kommenden Lagerstätten in den Regionalplänen beruhten auf der Rohstoffkarte des Landes Nordrhein-Westfalen mit den Teilbereichen Lockergesteine und Festgesteine. Auf Grundlage dieser Karte und der vorhandenen Erkenntnisse des Geologischen Dienstes wären konkretere Aussagen zu den Umweltfolgen einer erweiterten Darstellung von BSAB-Bereichen für die genannten Bodenschätze ohne unverhältnismäßigen Aufwand sehr wohl möglich gewesen. Die Umweltprüfung sei zudem auch deshalb unzureichend, weil die Klimafolgen der Verpflichtung zur Verlängerung der Versorgungszeiträume und zur entsprechenden Festlegung weiterer Abbaubereiche überhaupt nicht ermittelt und bewertet worden seien. 85

Zudem seien die beanstandeten Planaussagen auch deshalb rechtswidrig, weil sie nicht hinreichend bestimmt seien. Es sei bereits unklar und mit herkömmlichen Methoden der Normauslegung auch nicht eindeutig klärbar, auf welches Versorgungsgebiet sich der Sicherungsbedarf des Versorgungszeitraums beziehen solle. Eine weitere maßgebliche, aber durch die Planaussagen nicht hinreichend sicher zu beantwortende Frage stelle sich hinsichtlich der Bedarfsberechnung. Weder aus den Planaussagen selbst noch aus den Erläuterungen dazu lasse sich hinreichend erkennen, welchen Sinngehalt der Begriff des Versorgungszeitraums besitzen solle. Insoweit sei auf das von Prof. Dr. K. im Auftrag der Antragstellerin zu 2. erstellte Rechtgutachten zu verweisen. 86

Die Begründung der beanstandeten Planänderungen sei unzureichend. Zudem sei die Kennzeichnung der Planaussagen als Ziel mit Blick auf das Vorgesagte unzulässig. Eine Umdeutung dieser rechtswidrigen Ziele in Grundsätze der Raumordnung scheitere ebenfalls an einer unzureichenden Abwägung. 87

Das zurzeit laufende Verfahren zur Neuaufstellung des Regionalplans Ruhr belege in vollem Umfang die von ihnen dargelegte Rechtswidrigkeit der angegriffenen Planaussagen. Dem Träger der Regionalplanung verbleibe - wenn man die angegriffenen Planaussagen als 88

„echte“ Ziele begreife - keinerlei Abwägungsspielraum. Sämtliche sonstigen Belange, wie z. B. städtebauliche und landschaftspflegerische Belange, Umwelt- und Klimaschutzbelange oder Belange der Land- und Fortwirtschaft, hätten sich der zwingenden Vorgabe einer Sicherstellung der Rohstoffgewinnung für einen Versorgungszeitraum von mindestens 25 Jahren für jeden einzelnen Rohstoff unterzuordnen, ohne dass sie ihrerseits auf der Ebene der Landesplanung gegen das Interesse an der Sicherung einer uneingeschränkten Rohstoffgewinnung für die vorgegebenen Versorgungszeiträume abgewogen worden wären. Auch wenn derartige Belange offensichtlich mit großem Gewicht gegen eine solch langfristige Fortsetzung der Rohstoffgewinnung zur vollständigen Deckung des Bedarfs sprechen könnten, fänden sie faktisch auf der Ebene der Regionalplanung keine Berücksichtigung mehr, da sich der Träger der Regionalplanung absolut an die Vorgaben aus Ziel 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW gebunden sehe.

Ihr Hilfsantrag sei zulässig. Wenn das Gericht zu dem Ergebnis gelange, dass es sich bei den beanstandeten Planaussagen nicht um Ziele der Raumordnung handele, müssten sie berechtigt sein, im Wege der Normenkontrollklage als Minus zur Nichtigkeitsfeststellung feststellen zu lassen, dass eine als Ziel der Raumordnung vom Plangeber gekennzeichnete Bestimmung kein Ziel der Raumordnung sei. 89

Die Antragsteller beantragen, 90

die am 5. August 2019 im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemachte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den LEP NRW vom 12. Juli 2019 für unwirksam zu erklären, soweit sie in Ziel 9.2-2 des LEP NRW die Angabe „20“ durch die Angabe „25“ und in Ziel 9.2-3 Satz 1 die Angabe „10“ durch die Angabe „15“ ersetzt, 91

hilfsweise die Feststellung, dass es sich bei den als Ziel der Raumordnung gekennzeichneten Planaussagen Nr. 9.2-2 und Nr. 9.2-3 des LEP NRW nicht um Ziele der Raumordnung im Sinne von § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handelt. 92

Der Antragsgegner beantragt, 93

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen. 94

Zur Begründung führt der Antragsgegner aus: Der Normenkontrollantrag sei bereits unzulässig. Die Antragsteller seien weder als juristische Personen des öffentlichen Rechts noch als Behörden antragsbefugt. Sie hätten keine hinreichend substantiierten Tatsachen vorgetragen, die ihre Antragsbefugnis als juristische Personen belegen könnten. Die Antragsteller verfügten auch nicht in ihrer Eigenschaft als Behörden über die erforderliche Antragsbefugnis. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sei die Antragsbefugnis von Behörden nur dann gegeben, wenn die Behörde die angegriffene Norm zu beachten habe oder mit deren Ausführung befasst sei. Das sei in Bezug auf die von den Antragstellern angefochtenen Ziele nicht der Fall. Denn bezüglich dieser Ziele bestehe für die Antragsteller keine Beachtens- oder Anpassungspflicht gemäß den §§ 4 Abs. 1 ROG, 1 Abs. 4 BauGB. Sie seien nicht auf diese Art und Weise mit den Änderungen der von ihnen angegriffenen Ziele befasst. Die Planaussagen richteten sich nicht an die Antragsteller, sondern an die Träger der Regionalplanung. Daraus folge, dass die angegriffenen Normen gegenüber den Antragstellern keine direkte rechtliche Vorbindung nach Maßgabe der §§ 4 Abs. 1 ROG, 1 Abs. 4 BauGB entfalteten. Sie müssten diese Änderungen weder durchsetzen noch ihre Bauleitplanung daran anpassen. Mit diesem Ergebnis übereinstimmend gingen die Antragsteller selber davon aus, dass erst die Träger der Regionalplanung die Zielfestsetzungen des geänderten LEP NRW bei der nächsten Änderung des Regionalplans 95

umsetzen müssten und während der Aufstellung unter den Voraussetzungen des § 12 Abs. 2 Satz 1 ROG raumbedeutende Planungen untersagen könnten. Hierdurch würden sie anerkennen, dass sie die angegriffenen Zielfestsetzungen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben nicht zu beachten hätten. Die Antragsteller müssten sich zudem die Präklusion entgegenhalten lassen. Mit ihren Rügen gegen die Bestimmtheit der von ihnen angefochtenen Planaussagen seien sie präkludiert, weil diesbezüglich die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO abgelaufen sei. Die beanstandeten Planaussagen hätten bereits vor der Änderungsverordnung wortgleich im LEP NRW gestanden; ausschließlich die Jahresangaben der Versorgungs- und Fortschreibungszeiträume seien angepasst worden. Die Antragsteller zu 1. und 3. seien darüber hinaus in ihrer Eigenschaft als juristische Personen mit ihrer Einwendung, ihr Recht auf ordnungsgemäße Abwägung ihrer Belange sei verletzt, gemäß § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG prä-kludiert. Sie hätten es versäumt, im Rahmen des Beteiligungsverfahrens ausreichend geltend zu machen, dass die angegriffenen Zielfestsetzungen im LEP NRW ihre Planungshoheit beeinträchtigten.

Der Normenkontrollantrag sei unbegründet. Im Kern machten die Antragsteller geltend, dass es sich bei den in Rede stehenden Änderungen letztlich um die unreflektierte Umsetzung einer rein politischen Entscheidung gehandelt habe. Dieser Vorwurf sei unzutreffend. Wie aus den umfangreichen vorgelegten Unterlagen ersichtlich sei, sei für die Änderung des LEP ein komplexes und sehr aufwendiges Verfahren durchlaufen worden, in dessen Rahmen die konkret widerstreitenden Interessen erfasst und berücksichtigt worden seien. 96

Die beanstandeten Änderungen des LEP NRW verstießen nicht gegen das in § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG normierte Gebot der gerechten Abwägung. Ziele der Raumordnung müssten gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen werden, da sie nach der Rechtsprechung der planerischen Abwägung vorgelagert seien und für nachfolgende Planungsebenen Bindungswirkung entfalteten. Diese Bindungswirkung sei allerdings nicht allumfassend. Selbst die strikt bindenden Ziele der Raumordnung könnten innerhalb ihrer jeweiligen Zielfestlegung Konkretisierungs- und Ausgestaltungsspielräume belassen. Eine vollumfassende erschöpfende Abwägung finde in diesen Konstellationen dementsprechend nicht statt. Nur für den die nachfolgenden Planungsentscheidungen bindenden, raumordnungsrechtlichen Zielkern habe eine abschließende Abwägung stattzufinden. Der Zielrahmen bleibe der Konkretisierung durch nachfolgende Planungsentscheidung überlassen. Die raumordnerische Abwägung erfolge also ebenenspezifisch. Gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1, Abs. 7 ROG seien im Rahmen der Abwägung die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung seien, zu berücksichtigen. Hierbei seien die Belange ihrem objektiven Gewicht entsprechend in die Abwägung einzustellen. Dies könne von der Irrelevanz bis zur strikten Verbindlichkeit führen. Bei der ebenenspezifischen Abwägung sei zudem das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung zu berücksichtigen. Hiernach sei die abschließende Lösung von Konflikten nachfolgenden Planungsebenen zu überlassen, soweit die erkannten Konflikte auf den nachfolgenden Planungs- und Genehmigungsebenen lösbar seien. Dementsprechend seien nur solche Vorgaben abschließend abzuwägen, bei denen eine abschließende Abwägung aus raumordnerischer, überörtlicher und fachübergreifender Sicht ebenenspezifisch erforderlich und möglich sei. Ausgehend davon verstießen die von den Antragstellern beanstandeten Ziele nicht gegen das Gebot der gerechten Abwägung. Entscheidungserheblich hierbei sei, dass der Zielkern der beanstandeten Änderungen allein die Verlängerung der Sicherung der Versorgungszeiträume darstelle. Hinsichtlich dieser Vorgabe sei entgegen der Auffassung der Antragsteller sehr wohl eine abschließende Abwägung mit den auf dieser Ebene einzustellenden Belangen erfolgt. So gehe aus den Beschlussvorlagen, insbesondere aus der *„Zusammenfassenden Darstellung zu Ergebnissen* 97

*der Beteiligung der Öffentlichkeit und öffentlicher Stellen sowie zu ihrer Berücksichtigung im Aufstellungsverfahren"* vom 21. November 2018, hervor, dass eine Abwägung zwischen den Belangen der Wirtschaft und der Bevölkerung für die Rohstoffversorgung und den durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikten stattgefunden habe: Um das Interesse der Bevölkerung an der Rohstoffversorgung sicherzustellen, müsse sowohl der rohstoffgewinnenden als auch der rohstoffverarbeitenden Wirtschaft durch die Erhöhung der Versorgungszeiträume Planungssicherheit verschafft werde. Nur so werde der Standort Nordrhein-Westfalen attraktiv und die Versorgung sichergestellt. Die vorgenommene Verlängerung sei auch sinnvoll und entspreche dem mittelfristigen Zeithorizont der Regionalplanung sowie der langjährig bewährten Praxis in Nordrhein-Westfalen. Entgegen der Auffassung der Antragsteller habe der Plangeber also sehr wohl gesehen, dass ein Konflikt bestehe und in diesem Rahmen die konfligierenden Belange bewertet. Die Antragsteller kritisierten in diesem Zusammenhang, dass der Plangeber nicht ausdrücklich erörtert habe, ob die Verlängerung der Versorgungszeiträume und die Verkürzung der Fortschreibungszeiträume dazu dienten, die hinreichende Rohstoffversorgung sicherzustellen oder den einzelnen Abbauunternehmen mehr Planungssicherheit für ihre Betriebe zu geben. Dieser Einwand sei jedoch nicht zielführend: Wie § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 und 4 ROG zeigten, seien sowohl eine wettbewerbsfähige Infrastruktur als auch eine sichere Rohstoffversorgung abwägungserhebliche Belange, die sich zudem gegenseitig bedingten. Von großer Bedeutung sei in diesem Zusammenhang, dass insbesondere die Ermittlung des mittelfristigen Bedarfs an raumbedeutsamen Nutzungen wertungsorientiert stattfinde und damit nur einer eingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliege. Dies gelte auch für die hier in Rede stehende Verlängerung der Versorgungszeiträume. Die Ermittlung wäre nur angreifbar, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft wäre oder dem Auftrag des § 1 Abs. 1 ROG und den gesetzlichen Grundsätzen des § 2 Abs. 2 ROG widerspräche. Dies sei jedoch bei der hier in Rede stehenden Bedarfsplanung nicht der Fall. Die Antragsteller hätten auch nicht vorgetragen, dass die Planung in dieser Weise angreifbar sein solle. Die Belange der Umwelt seien ebenfalls ihrem objektiven Gewicht entsprechend hinreichend berücksichtigt worden. Dies ergebe sich aus dem Umweltbericht. Die dortigen Ausführungen genügten den Anforderungen einer gerechten Abwägung. Es sei nochmals zu betonen, dass durch den LEP NRW keine räumliche Konkretisierung der Abgrabungsbereiche erfolge. Die planerische Festlegung schaffe nur die Rahmenbedingungen zur weiteren Konkretisierung für die Regionalplanung. Entgegen der Auffassung der Antragsteller stehle sich der Plangeber hierdurch nicht etwa aus der Verantwortung, sondern respektiere und bewahre vielmehr die Entscheidungsspielräume der nachgelagerten Planungsebenen. Die gewählte Vorgehensweise sei damit Ausdruck der Zurückhaltung im Interesse der Wahrung der kommunalen Planungshoheit. Die konkrete räumliche Verortung der BSAB nähmen mithin erst die Träger der Regionalplanung vor. Demgemäß habe eine abschließende Abwägung nicht erfolgen müssen. Die räumliche Festlegung dieser Versorgungssicherstellung gehöre zum Zielrahmen. Erst auf der Ebene der Regionalplanung finde eine abschließende Abwägung der von den Antragstellern aufgeführten Belange statt. Da der LEP NRW keine räumliche Konkretisierung der Abgrabungsgebiete vornehme, sei auch der von den Antragstellern erhobene Vorwurf einer unzulässigen „Verabsolutierung der Rohstoffsicherung" nicht gerechtfertigt. Für diese Konkretisierung überlasse der LEP NRW den Trägern der Regionalplanung einen eigenen Abwägungs- und Entscheidungsspielraum. Sie selbst könnten die maßgeblichen Belange im Geltungsbereich ihres Planungsgebiets gegeneinander und untereinander abwägen und entscheiden, an welcher Stelle die Abgrabungen im Rahmen des vorgegebenen Zeitrahmens in Bezug auf die Umweltbelange, die sonstigen gewerblichen städtebaulichen Belange sowie die Belange der Land- und Forstwirtschaft keine bzw. geringe Beeinträchtigungen mit sich brächten. Es handele sich bei der angegriffenen Änderung damit nicht um den reinen Vollzug

einer politischen Willensentscheidung, sondern um eine von der planerischen Abwägung getragene zielförmige Festlegung, welche im Interesse der kommunalen Planungshoheit und der Wahrung der Belange der Bevölkerung in den betroffenen Gebieten die räumliche Konkretisierung den nachfolgenden Planungsebenen überlasse.

Soweit die Antragsteller rügten, die angegriffene Planung verstoße gegen die Belange des Klimaschutzes bzw. die Berücksichtigung der „Klimafolgen“ sei unzureichend erfolgt, gehe dieser Vorwurf ins Leere. Denn ein ganzer Abschnitt des LEP NRW widme sich dezidiert dem Klimaschutz; das sich daraus ergebende sehr hohe Klimaschutzniveau sei im Zuge der allein verfahrensgegenständlichen Änderung des LEP NRW beibehalten und nicht abgesenkt worden. Entgegen der Auffassung der Antragsteller seien die Aspekte des Klimaschutzes überdies auch im Rahmen der planerischen Abwägung berücksichtigt worden. Es bestünden schließlich auch nach dem „Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts“ keine Zweifel daran, dass die Belange des Klimaschutzes keinen absoluten Vorrang vor anderen Belangen hätten und ihnen auch nicht das besondere Gewicht eines Optimierungsgebots zukomme. Insofern unterliege es der planerischen Gestaltungsfreiheit, sich im Rahmen der Aufstellung eines (Raumordnungs-) Plans für die Bevorzugung des eines und die korrespondierende Zurückstellung eines konfligierenden Belangs zu entscheiden. 98

Die vorgenommene Umweltprüfung entspreche den gesetzlichen Anforderungen. Die von den Antragstellern offenbar als notwendig angesehene „Vollprüfung" schon auf Ebene der Landesplanung hätte bei Lichte betrachtet überhaupt keine sinnvollen Ergebnisse liefern können, da die Betrachtung mangels räumlicher Konkretisierung der Bereiche notwendigerweise hätte abstrakt bleiben müssen. Angesichts des den gesetzlichen Vorgaben immanenten Abschichtungsgedankens habe eine weitergehende Umweltprüfung auch nicht deshalb erfolgen müssen, weil die Träger der Landesentwicklungsplanung die Umweltbelange anhand der bestehenden BSAB, der in dem Votum vom 20. Oktober 2017 zur Änderung des Landesentwicklungsplans für die Rohstoffsicherung verorteten landesbedeutsamen Konfliktlagen (Bl. 168 der Planunterlagen) oder sogar anhand aller in Betracht kommender BSAB in NRW aufgrund der Rohstoffkarte des Landes NRW sowie den vorhandenen Erkenntnissen des Geologischen Dienstes hätten prüfen können. Denn genau dies würde zu der zu vermeidenden Mehrfachprüfung führen. Bezüglich einer Umweltprüfung anhand der bestehenden BSAB sei darauf zu hinzuweisen, dass es den Trägern der Regionalplanung freistehe, im Zuge der Änderung eines Regionalplans und unter Berücksichtigung der geänderten Ziele des LEP NRW sowie einer abschließenden Bewertung für die in ihrem räumlichen Geltungsbereich in Betracht kommenden BSAB, diese Bereiche neu festzulegen. Schon deshalb könnten die Träger der Landesentwicklungsplanung eine Umweltprüfung, die an diese Bereiche anknüpfe, sinnvollerweise nicht durchführen. Allein sachgerecht könne eine Umweltprüfung nur auf der Ebene erfolgen, auf der letztendlich die konkrete Verortung der Abbaugebiete vorgenommen werde. Daher könnten allein die Träger der Regionalplanung einzelne Belange im Rahmen der Umweltprüfung hinreichend identifizieren und gegeneinander abwägen, sodass der Schwerpunkt der Umweltprüfung hier zu verorten sei. Dies gelte auch, soweit die Antragsteller meinten, der Klimaschutz habe im Rahmen der Umweltprüfung keine Berücksichtigung gefunden. Denn die genauere Berücksichtigung „lokaler Klimafolgen“ sei aufgrund der nicht erfolgten räumlichen Konkretisierung auf der Ebene der Landesplanung gar nicht möglich gewesen. 99

Unabhängig davon, dass die Antragsfrist bezüglich der Frage der Zielqualität der angegriffenen Planaussagen bereits abgelaufen sei, greife die Beanstandung in der Sache nicht durch. Diese Planaussagen seien hinreichend bestimmt im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 100

ROG. Der räumliche und sachliche Inhalt der raumordnungsplanerischen Aussage lasse sich durch Auslegung ermitteln. Da die Zielfestlegungen vielfach durch die nachgeordnete Planungsebene konkretisiert würden, werde die Bestimmbarkeit nicht dadurch in Frage gestellt, dass sie ihren Adressaten in sachlicher oder in räumlicher Hinsicht einen gewissen Spielraum lasse. Die beanstandeten Planaussagen seien nicht nur als Ziele gekennzeichnet, sondern ihrem materiellen Gehalt nach auch als solche zu bewerten. Der Plangeber habe den textlichen Festlegungen Nr. 9.2-2 und Nr. 9.2-3 einen Verbindlichkeitsanspruch beimessen und hinsichtlich der festgelegten Zeiträume eine raumordnerische Letztentscheidung treffen wollen. Dies sei durch die Formulierung „sind (...) festzulegen" und „hat so zu erfolgen" eindeutig erkennbar.

Die Begründung der Änderung des LEP NRW genüge den Anforderungen des § 7 Abs. 5 ROG. Die Gründe, die zur Verlängerung der zu sichernden Versorgungszeiträume führten, seien der Begründung der Änderung des LEP NRW sowie den Erläuterungen der geänderten Planaussagen zu entnehmen. Danach würden die Versorgungs- und Fortschreibungszeiträume verlängert, um Nordrhein-Westfalen als Standort für die Versorgung mit nichtenergetischen Rohstoffen zu sichern. Aufgrund hoher Investitionskosten, die mit dem Abbau von Gesteinen einhergehen, wäre sonst zu befürchten gewesen, dass unternehmerische Investitionen ausblieben, sofern keine Planungssicherheit für eine betriebswirtschaftliche Amortisation bestünde. 101

Soweit die Antragsteller auf das aktuell laufende Verfahren zur Neuaufstellung des Regionalplans Ruhr durch den Regionalrat Ruhr verwiesen und geltend machten, die im Rahmen der Änderung des LEP NRW festgesetzten Versorgungszeiträume schlügen verbindlich auf die Ebene der Regionalplanung durch, treffe dies zwar grundsätzlich zu. Die Pflicht zur Beachtung der von den Antragstellern angegriffenen Ziele wirke aber auf nachfolgende Planungsebenen nicht absolut, sondern lasse innerhalb der „Leitplanken der jeweiligen Zielfestlegung Konkretisierungs- und Ausgestaltungsspielräume“ zu. Eine solche Konkretisierung erfolge auch im Rahmen des Verfahrens zur Neuaufstellung des Regionalplans Ruhr. 102

Der hilfsweise gestellte Feststellungsantrag, dass es sich bei denen als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planaussagen Nr. 9.2-2 und Nr. 9.2-3 LEP NRW nicht um Ziele der Raumordnung i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG handele, sei bereits unstatthaft. 103

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Antragsgegners Bezug genommen. 104

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e : 105

Der Antrag hat Erfolg. 106

A. Der Antrag ist zulässig. 107

I. Der Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW statthaft. Danach entscheidet das Oberverwaltungsgericht auf Antrag über die Gültigkeit von anderen im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. In § 109a JustG NRW ist bestimmt, dass das Oberverwaltungsgericht über solche Rechtsvorschriften entscheidet, auch soweit sie nicht in § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO genannt sind. 108

109

1. Der Normenkontrollantrag der Antragsteller richtet sich gegen eine Rechtsvorschrift in diesem Sinne. Gegenstand des Antrags ist die im Gesetz- und Verordnungsblatt vom 5. August 2019 (GV. NRW. 2019 S. 441, 341) bekannt gemachte Änderung der im LEP NRW ausdrücklich als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planaussagen „9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume“ und „9.2-3 Ziel Fortschreibung“. In Raumordnungsplänen enthaltene Ziele sind Rechtsvorschriften i. S. d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO.

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 ? 4 CN 6.03 -, BVerwGE 119, 217 = juris. 110

2. Die beanstandeten Planaussagen erfüllen die Voraussetzungen des in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG definierten Begriffs der Ziele. Der Bundesgesetzgeber umschreibt den Begriff in dieser Vorschrift einheitlich für die Raumordnung im Bund und in den Ländern. Danach handelt es sich um verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. 111

a. Der Antragsgegner hat die Planaussagen „9.2-2“ und „9.2-3“ textlich festgelegt und den mit einer Zielfestlegung verfolgten Verbindlichkeitsanspruch durch die Formulierungen in den Planaussagen „9.2-2“ und „9.2-3“ „**sind** für einen Versorgungszeitraum von mindestens 25 Jahren **festzulegen**“ und „**hat so zu erfolgen**, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 15 Jahren … nicht unterschritten wird“ hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht (Hervorhebungen durch den Senat). 112

b. Die angegriffenen Planaussagen erfüllen die gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG als weiteres Begriffsmerkmal der Raumordnungsziele geforderte sachliche und räumliche Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit. Die Bestimmbarkeit bildet die Untergrenze dieses Begriffsmerkmals. Sie ist zu bejahen, wenn sich der Inhalt der raumordnungsplanerischen Aussage durch Auslegung ermitteln lässt. 113

Vgl. Kümper, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 27, m. w. N.; i. d. S. auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 21. 114

aa. Die Voraussetzungen der räumlichen Bestimmbarkeit sind für die angegriffenen Festlegungen jedenfalls erfüllt. Die Bestimmbarkeit erfordert in räumlicher Hinsicht die Erkennbarkeit eines Bezugspunkts. Es muss mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen Teilraum oder Bereich, welche Fläche oder welchen Standort sich die Festlegung bezieht. Diesen Anforderungen können auch Festlegungen genügen, die sich auf den gesamten Planungsraum beziehen. 115

Vgl. Kümper, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 29, m. w. N.; i. d. S. auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 25; s. hierzu auch Kment, „Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW“, Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Antragstellerin zu 2., März/April 2019, S. 29. 116

Die den Planaussagen „9.2-2“ und „9.2-3“ unterfallenden Bereiche sind räumlich hinreichend sicher bestimmbar. Die Plansätze betreffen die Bereiche innerhalb des Landes, welche Vorkommen standortgebundener nichtenergetischer Rohstoffe (Bodenschätze) aufweisen (vgl. den Grundsatz 9.1-1 „Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen“), die deshalb zum Zwecke der Rohstoffsicherung in den Regionalplänen als „Bereiche für die Sicherung und 117

den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (im Folgenden: BSAB) für nichtenergetische Rohstoffe auszuweisen oder bereits ausgewiesen sind (vgl. „9.2-1 Ziel Räumliche Festsetzungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe“) und die sich auf die Vorkommen von Lockergesteinen (vgl. insoweit differenzierend zwischen Locker- und Festgesteinen „9.2-2 Ziel“) beziehen. Dabei sind unter „Lockergesteinen“ namentlich Aufkommen an Sand und Kies zu verstehen (vgl. Erläuterungen zu 9.2-1). Es handelt sich also um in ihrer spezifischen Bodenbeschaffenheit im landesweit geltenden Planwerk allgemein umschriebene Gebiete, die sich an Hand der festgelegten Parameter in einem vorgegebenen zweiten Schritt durch die Regionalplanung auf bestimmte Bereiche konkretisieren lassen oder bereits entsprechend planerisch festgesetzt sind. In diesem Sinne ist die Zielfestlegung in den Planaussagen „9.2-2“ und „9.2-3“ in räumlicher Hinsicht auf Konkretisierung im Rahmen einer nachfolgenden Planungsentscheidung angelegt. Mit dem Zielcharakter der entsprechenden Planaussagen ist dies vereinbar.

Vgl. hierzu Kümper, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 28, m. w. N. 118

bb. Die Planaussagen sind auch in sachlicher Hinsicht hinreichend bestimmt. 119

(1) Dabei spricht einiges dafür, dass sich diese bereits darin erschöpfen, in Anknüpfung an die ansonsten textlich unverändert bleibenden Ziele 9.2-2 und 9.2-3 im LEP NRW vom 8. Februar 2017 lediglich den äußeren zeitlichen Rahmen der jeweils maßgeblichen Versorgungszeiträume neu zu regeln. Es bedarf keiner weiteren Darlegungen, dass die fraglichen Planaussagen (25 statt 20 Jahre in „9.2-2“ und 15 statt 10 Jahre in „9.2-3“) in diesem Fall sachlich hinreichend bestimmt sind. 120

(2) Im Ergebnis nichts anderes gilt, wenn man davon ausgeht, dass der Plangeber mit diesen Änderungen nicht nur zeitliche Rahmenbestimmungen getroffen, sondern der Sache nach den Begriff „Versorgungszeitraum“ selbst inhaltlich neu ausgerichtet hat. 121

So offenbar Kment, „Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW“, Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Antragstellerin zu 2., März/April 2019, S. 32 ff. 122

Maßgeblicher Anknüpfungspunkt für die Frage nach der hinreichenden sachlichen Bestimmtheit der getroffenen Planaussagen wäre dann der in den betreffenden Plansätzen selbst nicht weiter erläuterte Begriff „Versorgungszeitraum“, der in den Regionalplänen in Bezug auf Lockergestein nunmehr auf mindestens 25 Jahre - statt wie zuvor auf 20 Jahre - festzulegen („Ziel 9.2-2“) und durch Fortschreibung der BSAB entsprechend wiederherzustellen ist, wenn er 15 Jahre zu unterschreiten droht („Ziel 9.2-3“). 123

(a) Aus der Wortbedeutung erschließt sich zunächst unschwer, dass die Planaussagen denjenigen Zeitraum im Blick haben, für den die Versorgung mit dem betreffenden Rohstoff sichergestellt sein soll. Die Versorgung ist dann sichergestellt, wenn der über den betreffenden Zeitraum voraussichtlich entstehende Rohstoffbedarf gedeckt werden kann. Aufgabe der Regionalplanung ist es, die von ihr räumlich festzusetzenden BSAB dementsprechend zu dimensionieren und fortlaufend nachzujustieren. In den Regionalplänen muss der Rohstoffbedarf im Versorgungszeitraum sachgerecht prognostiziert und in Kategorien der Inanspruchnahme von Raum übertragen werden. 124

(b) Die hiernach zunächst erforderliche Bedarfsprognose erfolgt auf der Grundlage eines landeseinheitlichen luft- und satellitenbildgestützten „Abgrabungsmonitorings“, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst wird (vgl. Erläuterungen zu 125

9.2-2 und 9.2-3). In Fortschreibung der hierbei gewonnenen Daten über die in vergangenen Zeiträumen abgebauten Rohstoffmengen kann der mutmaßliche zukünftige Rohstoffbedarf in methodisch angemessener Weise prognostiziert werden.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2009 ? 20 A 628/05 -, ZfB 2010, 5 (25) = juris, Rn. 113 f. zur entsprechenden Verfahrensweise auf Grundlage des LEP NRW 1995. 126

(c) Die sich auf dieser Grundlage für den Versorgungszeitraum von 25 Jahren ergebende Rohstoffmenge ist sodann im Planungsraum zu verorten, indem im Regionalplan die hierfür unter Berücksichtigung der Mächtigkeiten benötigten Abbauflächen in den BSAB festgesetzt werden. Die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb der BSAB werden hierbei angerechnet (vgl. Erläuterungen zu 9.2-2). 127

Entsprechend ist bei der Fortschreibung der BSAB gemäß der Planaussage „9.2?3“ zu verfahren, indem zur Wiederherstellung eines Versorgungszeitraums von 25 Jahren zusätzliche Bereiche als BSAB festgesetzt werden. Der Fortschreibungsvorgang muss im Übrigen nicht zwingend auf die einzelnen Betriebsstandorte herunter gebrochen werden; vielmehr ist hierbei der Planungsraum insgesamt in den Blick zu nehmen (vgl. auch Erläuterungen zu 9.1-1: „Planerische Rohstoffsicherung ist die Vorsorge für die Bedarfsdeckung der Volkswirtschaft und sichert nicht einzelne Betriebsstandorte.“). 128

c. Die Planaussagen „9.2-2“ und „9.2-3“ sind vom Träger der Raumordnung - der Landesregierung (vgl. § 17 Abs. 1 Satz 3, Abs. 2 LPlG NRW) - abschließend abgewogen. Die - landespolitisch motivierte - Absicht der Landesregierung, die in den entsprechenden Zielen des vorgefundenen Landesentwicklungsplans aufgeführten Versorgungszeiträume hinsichtlich des Lockergesteins um 5 Jahre zu verlängern, hat nach Durchführung des Änderungsverfahrens Eingang in die insoweit abgeänderten Plansätze gefunden. Insofern ist davon auszugehen, dass die ausdrückliche Kennzeichnung der Planaussagen als „Ziel“ ebenso wie ihr Wortlaut („…sind…festzulegen…“, „…hat so zu erfolgen, dass…“, „…ist wieder…herzustellen…“) dem Willen des Plangebers Ausdruck verleiht, eine verbindliche raumordnungsrechtliche Letztentscheidung zu fällen. Der Umstand, dass die regionalen Planungsträger bei der Umsetzung der Planaussagen auf der nachgelagerten Planungsebene im Zusammenhang mit der Festlegung der BSAB Prognoseentscheidungen über Rohstoffbedarfe zu treffen haben, ändert hieran nichts. 129

So aber Kment, „Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW“, Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Antragstellerin zu 2., S. 56 ff. 130

Denn diese Prognoseentscheidungen sind nicht geeignet, die zielförmigen Planaussagen in „9.2-2“ und „9.2-3“ über die Dauer der Versorgungszeiträume in Frage zu stellen oder zu modifizieren. Sie füllen diese - insoweit notwendigerweise generalisierenden - Vorgaben der Landesplanung lediglich konkretisierend aus und ermöglichen auf der Ebene der Regionalplanung deren Übertragung in Kategorien der Rauminanspruchnahme. 131

d. Die Planaussagen „9.2-1“ und „9.2-3“ sind schließlich auch auf die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums gerichtet, indem sie den in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG formulierten Grundsatz („Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“) konkretisieren. 132

133

II. Die Antragsteller sind nach Maßgabe des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO befugt, einen Normenkontrollantrag zu stellen.

Nach dieser Vorschrift kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen. 134

1. Die Antragsteller können sich auf das Behördenprivileg nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Var. 2 VwGO berufen. 135

a. Die Antragsteller sind „Behörden“ in diesem Sinne. Denn sie sind Stellen i. S. d. § 1 Abs. 2 VwVfG NRW. Danach ist eine Behörde jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Dabei ist im Normenkontrollverfahren nicht zwischen Rechtsträger und dessen handelndem Organ, mithin einer Behörde im engeren Sinne, zu unterscheiden. Behörde ist auch eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Organe öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit ausüben. 136

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, NVwZ 2016, 609 = juris, Rn. 16, m. w. N. 137

b. Die Antragsteller haben ein aus ihrer Aufgabenstellung resultierendes Interesse an der Überprüfung der Gültigkeit der von ihnen angegriffenen Planaussagen. 138

aa. Auch eine Behörde ist nicht schlechthin, sondern nur dann antragsbefugt, wenn ihr ein „Rechtsschutzinteresse“ zur Seite steht. 139

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 ? 4 NB 10.88 -, BVerwGE 81, 307 (310 f.) = juris, Rn. 15. 140

Das „Rechtsschutzinteresse“ einer Behörde ist gegeben, sofern sie im Hinblick auf die zur Prüfung gestellte Norm ein „Kontrollinteresse“ (auch „Verfahrensinteresse“, „objektives Kontrollinteresse“ oder „Klarstellungsinteresse“) hat. 141

Vgl. dazu Schemmer, Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, juris; Schubert, in: Kment, ROG Kommentar, 1. Auflage 2019, Einleitung C Rn. 25, m. w. N; W.-R. Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 27. Auflage 2021, § 47 Rn. 94; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, Kommentar, 15. Auflage 2019, § 47 Rn. 59, m. w. N.; s. auch Hess. VGH, Urteil vom 20. Dezember 2016 - 10 C 1608/15.N -, juris, Rn. 24, m. w. N. 142

Voraussetzung dafür ist, dass die Behörde ein aus ihrer Aufgabenstellung resultierendes Interesse an der Überprüfung der objektiven Rechtslage hat. Sinn und Zweck des behördlichen Antragsrechts ist eine verbindliche Klärung der Gültigkeit von untergesetzlichen Normen, die sich auf die Wahrnehmung der öffentlich-rechtlichen Verwaltungstätigkeit der Behörde in besonderer Weise auswirken. 143

Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, NVwZ 2016, 609 (609 f.) = juris, Rn. 18. 144

Das ist dann zu bejahen, wenn ein Näheverhältnis der Behörde zu der Norm besteht. 145

Vgl. Schemmer, Anmerkung zu BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 ? 7 CN 1.14 -, juris, bejaht für einen Zweckverband der kommunalen Wasserversorgung zu einer 146

untergesetzlichen Norm, mit der eine Wasserschutzgebietsfestsetzung aufgehoben worden war.

Ein solches Näheverhältnis hat das Bundesverwaltungsgericht etwa für eine Gemeinde angenommen, wenn die Norm in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich gilt, die Gemeinde bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben mit ihr befasst ist und sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben beachten oder anwenden muss. 147

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 26. November 2015 - 7 CN 1.14 -, NVwZ 2016, 609 (609 f.) = juris, Rn. 18, unter Hinweis auf BVerwG, Beschlüsse vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 -, BVerwGE 81, 307 (310) = juris, und vom 1. Juli 2005? 4 BN 26.05 - BRS 69 Nr. 50 = juris. 148

Rechtliche Bindungen dieser Art können aufgrund überörtlicher Vorschriften bestehen, welche die Behörde bei ihren Planungen berücksichtigen muss. Nur eine in diesem Sinne weite Auslegung entspricht dem Zweck des behördlichen Antragsrechts, mit dem eine allgemeinverbindliche Klärung der Gültigkeit von untergesetzlichen Normen erreicht werden soll. 149

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 ? 4 NB 10.88 -, BVerwGE 81, 307 (310) = juris, Rn. 14, m. w. N. 150

Jedenfalls muss zur Vermeidung einer „Behörden-Popularklage“ die Möglichkeit bestehen, dass die Behörde in Rechtsstreitigkeiten verwickelt werden kann, in denen es auf die Gültigkeit der Rechtsvorschrift ankommt. 151

Vgl. OVG Rh.-Pf., Urteil vom 12. Februar 2016 ? 10 C 10948/15 -, juris, Rn. 18; Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Loseblattkommentar, Band I, 41. Ergänzungslieferung Juli 2021, § 47 Rn. 78, m. w. N. 152

Die Behörde kann die gerichtliche Prüfung von Rechtsvorschriften jedoch betreiben, ohne einen Nachteil i. S. d. § 47 Abs. 2 S. 1 Var. 1 VwGO darlegen zu müssen. 153

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 1. Juli 2005 - 4 BN 26.05 -, BRS 69 Nr. 50 = juris, Rn. 7, und vom 15. März 1989 - 4 NB 10.88 -, BVerwGE 81, 307 (309 f.) = juris, Rn. 11 ff. 154

bb. Ausgehend hiervon haben die Antragsteller als Behörde das erforderliche „Kontrollinteresse“ (bzw. „Verfahrensinteresse“, „objektive Kontroll- oder Klarstellungsinteresse“). Denn die (auch) in ihren Kreis- bzw. Gemeindegebieten geltenden Planaussagen wirken sich auf die Wahrnehmung ihrer öffentlichen Aufgaben in besonderer Weise aus. 155

(1) Bei den von ihnen angegriffenen Planaussagen des LEP NRW handelt es sich ? wie ausgeführt - um Ziele der Raumordnung. Diese Ziele haben Geltung im ganzen Land NRW und gelten damit auch auf dem Gebiet der Antragsteller. 156

(2) Ein hinreichendes Näheverhältnis der Antragsteller zu den von ihnen angegriffenen Planaussagen ist gegeben. Die Antragsteller sind bei raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen einer Beachtenspflicht von Zielen der Raumordnung unterworfen [dazu (a)]; die Antragstellerinnen zu 2. und 3. unterliegen bezogen auf Ziele der Raumordnung zudem einer Unterlassungs- und Anpassungspflicht [dazu (b)]. Dies gilt ungeachtet des vom Antragsgegner herausgestellten Umstands, dass die hier streitigen Zielbestimmungen einer weiteren Konkretisierung in räumlicher Hinsicht auf der nachfolgenden Ebene der Regionalplanung bedürfen, was die genaue Lage und Größe der - zusätzlich - als BSAB 157

festzusetzenden Bereiche betrifft [dazu (c)]; gegebenenfalls könnte sich hinsichtlich des Antragstellers zu 1. in seiner Funktion als untere staatliche Verwaltungsbehörde die Notwendigkeit einer Befassung mit den Planaussagen ergeben [dazu (d)]; es besteht die Möglichkeit, dass die Antragsteller im Falle der Nichtbeachtung der streitigen Planaussagen Rechtsstreitigkeiten führen müssten, in denen es auf deren Gültigkeit ankäme; außerdem können weitere Normenkontrollverfahren vermieden werden, in denen die Gültigkeit der angegriffenen Ziele inzident geprüft werden müsste [dazu (e)].

(a) Bei raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen haben die Antragsteller Ziele der Raumordnung und damit grundsätzlich auch die von ihnen angegriffenen Ziele zu beachten. 158

(aa) § 4 Abs. 1 ROG unterwirft die öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen bezogen auf die Ziele der Raumordnung einer Beachtenspflicht. Eine Differenzierung nach Planungsebenen sieht das Gesetz dabei nicht vor; landesplanerische Ziele können danach ebenso binden wie solche der Regionalplanung. Aus der Beachtenspflicht folgt eine strikte Bindungswirkung an die Vorgabe eines Ziels. Sie löst dabei einen sog. „Wenn-dann-Mechanismus“ aus, d. h., wenn die öffentliche Stelle eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme selbst durchführt, dann hat sie dabei das Ziel einzuhalten. 159

Vgl. Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 4 Rn. 22 f.; Durner, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 4 Rn. 14. 160

Diese Wirkung erstreckt sich vollumfänglich auf alle öffentlichen Stellen i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG, also auch auf die Behörden des Landes und der Kommunen. Der weite Kreis der durch diese Definition erfassten Stellen und Behörden soll eine lückenlose Zielbindung der öffentlichen Verwaltung gewährleisten. Die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung wird damit zu einer gesetzlichen Pflicht aller öffentlichen Planungsträger. 161

Vgl. Durner, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 4 Rn. 15. 162

§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG definiert den Kreis der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen als Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst wird. 163

Zu den Planungen in diesem Sinne gehören neben Bauleitplänen und Raumordnungsplänen auch Fachplanungen wie die Landschaftsplanung auf naturschutzrechtlicher Grundlage. 164

Vgl. Kümper, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 114, und Einleitung A Rn. 19, m. w. N. 165

Die Planungen oder Maßnahmen müssen nach der Legaldefinition entweder raumbeanspruchend oder raumbeeinflussend sein. 166

Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 105; Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Kommentar, 3. Auflage 2021, § 10 Rn. 25. 167

Als raumbeanspruchend sind solche Planungen und Maßnahmen einzustufen, die nach den Maßstäben des jeweiligen Planungsraums bereits wegen ihrer Größenordnung herausragen und daher einer raumordnerischen Einordnung bedürfen. Raumbeeinflussend sind Planungen und Maßnahmen, die sich konkret positiv oder negativ auf die räumliche Entwicklung oder auf die Funktion eines Gebiets auswirken. 168

Vgl. Appel, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, Kommentar, 3. Auflage 2021, § 10 Rn. 25, m. w. N. 169

Die räumliche Entwicklung eines Gebiets kann auch beeinflusst werden, wenn von der Planung oder Maßnahme regional bedeutsame Wirkungen oder Effekte ausgehen, die sich beispielsweise auf die regionale Umweltsituation beziehen. 170

Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 116. 171

Dabei ist streitig, ob eine Raumbedeutsamkeit nur im Falle einer überörtlichen Bedeutung der Planung oder Maßnahme vorliegen kann oder ob das Kriterium der Überörtlichkeit dafür nicht Voraussetzung ist. 172

Vgl. einerseits: Kümper, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 122 f., wobei dieses Kriterium allerdings bereits gegeben sein soll, wenn Planungen oder Maßnahmen über das Gebiet der Gemeinde hinaus räumliche Wirkungen zeitigen; anderseits: Runkel, in: Span-nowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 106. 173

Ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung ist jedenfalls anzunehmen, wenn ein Träger überörtlicher Planung für die entsprechende Planung zuständig ist. 174

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2004 - 7 B 92.03 -, NVwZ 2004, 1240 (1241) = juris, Rn. 10 zum Begriff der überörtlichen Bedeutung in § 38 Satz 1 BauGB a. F. 175

(bb) Ausgehend hiervon sind sowohl der Antragsteller zu 1. [dazu (aaa)] als auch die Antragstellerinnen zu 2. und 3. als öffentliche Stellen [dazu (bbb)] bei raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen nach Maßgabe des § 4 Abs. 1 ROG einer Beachtenspflicht unterworfen. 176

(aaa) Bei der Aufstellung der Landschaftspläne, die der Antragsteller zu 1. nach § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW unter Beachtung der Ziele der Raumordnung aufzustellen verpflichtet ist, handelt es sich um raumbedeutsame Planungen in diesem Sinne. Die Aufstellung solcher Pläne ist (jedenfalls mindestens) raumbeeinflussend, weil sie sich auf die Umweltsituation im Gebiet des Antragstellers zu 1. auswirkt. Es bedarf in Bezug auf den Antragsteller zu 1. auch keiner Entscheidung, ob in den Begriff der Raumbedeutsamkeit das Kriterium der Überörtlichkeit hinzulesen ist oder nicht; denn die Aufstellung von Landschaftsplänen nach Maßgabe des § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW ist ein Vorhaben von überörtlicher Bedeutung, weil mit dem Antragsteller zu 1. als Landrat ein Träger der überörtlichen Landschaftsplanung zuständig ist. 177

(bbb) § 4 Abs. 1 ROG unterwirft bei raumbedeutsamen Planungen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG auch die Antragstellerinnen zu 2. und 3. als öffentliche Stellen i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG bezogen auf die Ziele der Raumordnung einer Beachtenspflicht. 178

Dabei lässt sich die Raumbedeutsamkeit einer bestimmten gemeindlichen Planung in der Regel nur im Einzelfall feststellen. So ist etwa nicht jede Erweiterung eines gemeindlichen Gewerbegebiets zugleich eine raumbedeutsame Planung. Sie kann es aber im Einzelfall sein, wenn die Erweiterung im Verhältnis zum bestehenden Gewerbegebiet und auch absolut als ein Großprojekt einzustufen ist. Dabei ist auch auf die jeweilige regionale Maßstäblichkeit abzustellen. In einem verdichteten Raum mag die Ausweisung eines Gewerbegebiets einer bestimmten Größe noch nicht raumbeanspruchend sein, ein Gewerbegebiet der gleichen 179

Größe in einem ländlich strukturierten Gebiet dagegen sehr wohl.

Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 3 Rn. 112. 180

Raumbedeutsam ist ferner ein Vorhaben, durch das die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst wird. In diesem Sinne raumbedeutsam kann etwa eine bauleitplanerische Ausweisung von Bereichen für die Errichtung von Windenergieanlagen - zum Beispiel für Zwecke des Repowering entsprechend dem Grundsatz 10.2-4 „Windenergienutzung durch Repowering“ - sein, weil von ihr ? neben der etwa gegebenen raumbeanspruchenden Wirkung einer entsprechenden Planung - auch raumbeeinflussende Wirkungen ausgehen können, nachdem bereits eine einzelne Windenergieanlage mit Blick auf ihre Dimensionen (Höhe, Rotordurchmesser), auf ihren Standort oder ihre Auswirkungen auf bestimmte Ziele der Raumordnung (Schutz von Natur und Landschaft etc.) derartige Wirkungen entfalten kann. 181

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 ? 1 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33 (35 f.) = juris, Rn. 11. 182

Ausgehend hiervon müssen die Antragstellerinnen zu 2. und 3. für entsprechende - zwar hypothetische, aber auch nicht ausgeschlossene - Fälle von Planungen [wie z. B. bei der Planung eines Gewerbegebiets mit über ihr Gebiet hinausgehenden (überörtlichen) räumlichen Wirkungen oder der planungsrechtlichen Absicherung von raumbeeinflussenden (überörtlich wirkenden) Repowering-Maßnahmen durch die Bauleitplanung] die Ziele der Raumordnung und damit auch die angefochtenen Ziele beachten. 183

(b) Die Antragstellerinnen zu 2. und 3. können darüber hinaus zu einer Anpassung ihrer Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung verpflichtet sein. 184

Nach § 4 Abs. 1 Satz 3 ROG bleiben weitergehende Bindungswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften unberührt. Aus § 1 Abs. 4 BauGB ergibt sich die Pflicht der Gemeinden, die Bauleitpläne an Ziele der Raumordnung anzupassen. Inhaltlich besteht die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB wie die Zielbeachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG aus einer Unterlassungspflicht, im Sinne eines Verbots gegen Ziele der Raumordnung zu verstoßen, einer Handlungspflicht aus Anlass einer konkreten Bauleitplanung, einer Erstplanungs- und Planänderungspflicht sowie einer Rücksichtnahmepflicht. Nach § 1 Abs. 4 BauGB ist die Gemeinde zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung nicht nur verpflichtet, wenn sie Bauleitpläne aus eigenem Entschluss und allein aus städtebaulichen Gründen aufstellt oder ändert; sie muss auch dann planerisch aktiv werden, wenn geänderte oder neue Ziele der Raumordnung eine Anpassung erfordern. 185

Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 4 Rn. 131, m. w. N. 186

Mit Blick darauf sind die Antragstellerinnen zu 2. und 3. im Rahmen der Bauleitplanung an Ziele der Raumordnung und damit auch an die angefochtenen Planaussagen gebunden. Gegen diese dürfen die Antragstellerinnen zu 2. und 3., wenn sie Bauleitpläne aufstellen, nicht verstoßen oder sie haben ihre Pläne u. U. entsprechend anpassen. 187

(c) Es ist unerheblich, dass es sich bei den streitigen Zielbestimmungen lediglich um textliche Festlegungen handelt, die einer weiteren sachlichen und räumlichen Konkretisierung durch 188

die Träger der Regionalplanung bedürfen, bevor auf dieser Planungsebene festgelegt werden kann, welche Flächen nach Lage und Umfang in den betroffenen Gemeinden und Kreisen in Umsetzung der landesplanerischen Ziele - zusätzlich - benötigt werden. Denn einerseits ist die Notwendigkeit entsprechender Veränderungen dem Grunde nach wegen der angegriffenen Zielbestimmungen präjudiziert, andererseits ergeben sich hieraus auch bereits räumliche Konsequenzen zumindest im Hinblick auf diejenigen Bereiche, in denen bereits BSAB festgesetzt sind. Denn es ist geboten (vgl. Grundsatz 9.1-3 „Flächensparende Gewinnung“), dass die Regionalplanung in Umsetzung der angegriffenen Planaussagen zunächst diese Standorte in den Blick nimmt und dort die Möglichkeiten von Erweiterungen überprüft, die einer Verlängerung der maßgeblichen Versorgungszeiträume Rechnung tragen. Die hieraus im Anschluss an bestehende BSAB resultierenden „Suchräume“, die nach Lage der Dinge regelmäßig sogar größer sein dürften als die letztendlich festzusetzenden Erweiterungsgebiete, müssen von planerischen Eingriffen der Gemeinden und Kreise freibleiben, damit die regionalplanerische Umsetzung der Ziele in 9.2-2 und 9.2-3 des LEP NRW nicht erschwert oder gar unmöglich gemacht wird. Dies bedeutet, dass die Gemeinden und Kreise die betreffenden Ziele in diesem Umfang zu beachten und entgegenstehende Planungen entweder zu unterlassen oder anzupassen haben.

(d) Es besteht die Möglichkeit, dass der Antragsteller zu 1. im Zusammenhang mit den angegriffenen Planaussagen auf der Grundlage des § 5 LPlG NRW tätig werden muss. Nach dieser Vorschrift muss der Antragsteller zu 1. als untere staatliche Verwaltungsbehörde ergänzend zum Raumordnungsgesetz darauf hinwirken, dass insbesondere die Bindungen der Erfordernisse der Raumordnung eingehalten werden. 189

(e) Schließlich kann die Klärung der Gültigkeit der angegriffenen Ziele im anhängigen Normenkontrollverfahren dazu führen, dass keine weiteren Rechtsstreitigkeiten, in denen es auf diese Ziele ankommt, geführt werden müssen. 190

(aa) So kann ein möglicher Rechtsstreit gegen eine Untersagungsverfügung nach Maßgabe von § 12 Abs. 1 ROG oder - im Zusammenhang mit der Aufstellung des die umstrittenen Ziele umsetzenden Regionalplans - auf der Grundlage des § 12 Abs. 2 Satz 1 ROG vermieden werden. Nach diesen Vorschriften kann die Raumordnungsbehörde raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen gegenüber den in § 4 ROG genannten Stellen unbefristet untersagen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen (Abs. 1) oder befristet untersagen, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und wenn zu befürchten ist, dass die Planung die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde (Abs. 2 Satz 1). Gegen eine solche Untersagungsverfügung ist eine Anfechtungsklage statthaft, 191

vgl. Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 12 Rn. 27, 192

die keine aufschiebende Wirkung hat (vgl. § 12 Abs. 3 ROG). 193

Wird im anhängigen Normenkontrollverfahren die Wirksamkeit der von den Antragstellern angegriffenen Ziele rechtskräftig festgestellt, ist zu erwarten, dass die Antragsteller diese Ziele bei etwaigen Planungen beachten, sodass keine Untersagungsverfügungen ergehen und damit weder Klagen noch vorläufige Rechtsschutzanträge gegen solche angestrengt werden müssen. Für den Fall der rechtskräftigen Feststellung der Unwirksamkeit der angegriffenen Ziele im vorliegenden Verfahren ist kein Raum mehr für diesbezügliche Untersagungsverfügungen, gegen die Rechtsstreitigkeiten geführt werden müssten. 194

195

(bb) Insbesondere bedarf es nicht mehr eines ausgehend von dem Vorgesagten unzweifelhaft statthaften und zulässigen Normenkontrollantrags der Antragsteller nach Maßgabe des § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1 Var. 2 VwGO gegen den diese Ziele umsetzenden Regionalplan, wenn eine Klärung über ihre Gültigkeit schon im vorliegenden Verfahren herbeigeführt wird.

2. Angesichts dessen kann offenbleiben, ob die Antragsteller auch als juristische Personen (Körperschaften des öffentlichen Rechts) gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 Var. 1 VwGO antragsbefugt sind. 196

III. Der Normenkontrollantrag ist fristgerecht gestellt worden. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist der Antrag innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung der Änderung der Rechtsvorschrift zu stellen. Die Änderung des LEP NRW ist im Gesetz- und Verordnungsblatt, Ausgabe 2019 Nr. 17 vom 5. August 2019 (erneut) bekannt gemacht worden und am Tag nach der Verkündung, also am 6. August 2019, in Kraft getreten. Der am 12. Dezember 2019 gestellte Normenkontrollantrag wahrt diese Jahresfrist. 197

IV. Eine der Antragsbefugnis der Antragsteller entgegenstehende Präklusion nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 Satz 4 ROG, wonach nach Ablauf der Auslegungsfrist alle Stellungnahmen der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen ausgeschlossen sind, scheidet aus, weil die Antragsteller den Antrag nach den obigen Feststellungen in zulässiger Weise in ihrer Funktion als Behörden stellen können und deshalb schon nicht zum Adressatenkreis der nach § 9 ROG zu Beteiligenden gehören. 198

Vgl. hierzu Runkel, in: Spannowsky/Run-kel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 9 Rn. 20; Schubert, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 9 Rn. 36, m. w. N. 199

B. Der Antrag ist begründet. 200

Die beanstandeten Planaussagen „9.2-2“ und „9.2-3“ erweisen sich als rechtswidrig und sind unwirksam. 201

I. Die Planaussagen verstoßen gegen das nach § 7 Abs. 7 ROG auch für Änderungen von Raumordnungsplänen geltende in § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG normierte Abwägungsgebot. Nach Maßgabe dieser Vorschrift sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. In der Abwägung nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind nach dessen Satz 2 das Ergebnis der Umweltprüfung nach § 8 ROG sowie die Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren nach § 9 ROG zu berücksichtigen. 202

Die von den Antragstellern beanstandeten Änderungen des LEP NRW verstoßen gegen das Abwägungsgebot. 203

1. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet oder in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. 204

Vgl. BVerwG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 4 CN 4.14 -, NVwZ 2015, 1537 (1538) = juris, Rn. 14. 205

In die Abwägung sind alle öffentlichen und privaten Belange einzustellen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. Abwägungsrelevant sind alle Belange, die mehr als geringwertig, schutzwürdig, nicht mit einem Makel behaftet und für den Planer erkennbar sind. Aus den Aufgaben der Raumordnung als einer zusammenfassenden, 206

übergeordneten Planung, ihrer weiträumigen Sichtweise und ihrem Rahmencharakter ergibt sich die Befugnis des Planungsträgers zur Typisierung. Das Abwägungsmaterial braucht mithin nicht so kleinteilig zusammengestellt zu werden wie auf den nachgeordneten Planungsebenen, es sei denn, kleinteilige private Belange wären dann auch auf der nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsebene nicht mehr zu prüfen

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 10. Februar 2016 ? 4 BN 37.15 -, BauR 2016, 1004 (1005 f.) = juris, Rn. 9, m. w. N. 207

Je konkreter raumordnerische Festlegungen mit Zielqualität sind, umso größer sind die Anforderungen, die an die Ermittlungstiefe und die Abwägungsdichte einer raumplanerischen Zielfestlegung zu stellen sind. Vor diesem Hintergrund ist es im Hinblick auf das rechtsstaatliche Abwägungsgebot nicht zu beanstanden, wenn die Maßstäbe der Abwägung ebenenspezifisch bestimmt werden und dem Plangeber einer höherstufigen Planung ein größerer administrativer Gestaltungsraum eingeräumt wird. 208

Vgl. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 7 Rn. 42, m. w. N. 209

Die an die Abwägung zu stellenden Anforderungen werden dadurch begrenzt, dass es sich bei den Raumordnungsplänen lediglich um rahmensetzende Planungen handelt; die detailscharfe Maßnahmeplanung ist der Fachplanung vorbehalten. Abschließend abgewogen muss ferner nur der nachfolgende Planungsentscheidungen bindende, raumordnerische „Zielkern“ sein, während der „Zielrahmen“ der Konkretisierung durch nachfolgende Planungsentscheidung überlassen bleibt. Die raumordnerische Abwägung ist deshalb keine „erschöpfende" Abwägung. 210

Vgl. Bay VerfGH, Urteil vom 15. Juli 2002 ? Vf. 10-VII-00, 12-VII-00 -, juris, Rn. 89, m. w. N. 211

Der „Zielkern“ ist von anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Er kann nicht durch Abwägung überwunden werden. Demgegenüber unterliegt der raumordnerische Rahmen einer Zielfestlegung einer konkreten planerischen Ausgestaltung auf nachfolgenden Planungsebenen, sodass bei dieser konkreten Ausgestaltung eine abwägende Entscheidung auf der nachfolgenden Planungsebene möglich ist. 212

Vgl. Schink, Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369 = juris, S. 16. 213

Bei der planerischen Abwägung wird zwischen drei Phasen, nämlich der Ermittlung der Belange, deren Gewichtung und Bewertung und der Ausgleichsentscheidung im Verhältnis der Belange zueinander, also ihrer Relation, unterschieden. Dieses Mehrphasenmodell der Abwägung hat nicht nur Bedeutung für die Kontrollperspektive, sondern folgt auch der gedanklichen Struktur planerischer Entscheidungen: Nur ein Belang, der in seiner konkreten Bedeutung ermittelt worden ist, kann mit dem ihm zukommenden Gewicht in die nachfolgende Abwägungsentscheidung eingestellt werden; nur bei Einstellung aller Belange in die Abwägung mit dem ihnen jeweils objektiv zukommenden Gewicht ist eine „richtige“ Planungsentscheidung, d. h. eine Entscheidung gewährleistet, bei der die von der Planung berührten Belange so zu einander ins Verhältnis gesetzt worden sind, dass dem Gewicht der einzelnen Belange auch entsprochen wird und die Entscheidung dem Rechnung trägt. Gedanklich geht es in den verschiedenen Phasen der Abwägung darum, über den Vorgang der Informationsgewinnung und der Informationsverarbeitung eine Ausgleichsentscheidung zwischen verschiedenen Belangen zu treffen, wobei diese entsprechend ihrer objektiven 214

Gewichtigkeit proportional sein muss. Dabei kommt der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials als Phase der Informationsbewertung dieser Belange eine Gelenkfunktion zur eigentlichen Abwägung zu: Die Einstellung der Belange ist gewissermaßen das „Nadelöhr“, durch das die Belange Eingang in den Vorgang der Gewichtung und letztlich der Ausgleichsentscheidung finden. Nur ermittelte und gewichtete Belange bilden die Basis für die Planungsentscheidung.

Vgl. Schink, Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369 = juris, S. 10 f., m. w. N. 215

2. Diesen Maßstäben genügen die angefochtenen Zielfestlegungen nicht. 216

a. Bei der an diesen Maßstäben orientierten, gerichtlich nur eingeschränkt möglichen Kontrolle sind (lediglich) die Festlegungen des jeweiligen Zielkerns der Planaussagen „ 9.2-2“ und „9.2-3“ in den Blick zu nehmen. 217

aa. Zielkern der jeweiligen Festlegungen sind die zeitlichen Vorgaben „25“ bzw. „15“ Jahre hinsichtlich der Versorgungs- bzw. Fortschreibungszeiträume. Diese strikten Vorgaben sind von nachfolgenden Planungsträgern zu beachten und können nicht durch Abwägung überwunden werden. (Lediglich) Der Zielrahmen, der dem nachgeordneten Planträger ? dem Regionalrat - bei der Umsetzung der Planaussagen im Zusammenhang mit der Festlegung der BSAB Gestaltungsspielraum hinsichtlich der von diesem zu treffenden Prognoseentscheidungen über Rohstoffbedarfe und der Verortung der BSAB überlässt, unterliegt (noch) einer konkreten planerischen Ausgestaltung auf der nachfolgenden Planungsebene. 218

bb. Mit Blick auf den Konkretisierungsgrad dieser raumordnungsrechtlichen Zielkernbestimmungen und den Umstand, dass mit diesen strikten Vorgaben eine „raumordnungsrechtliche Letztentscheidung“ getroffen worden ist, hätte dem eine umfassende Abwägung im Sinne der Ermittlung und Bewertung der davon berührten Belange mit der erforderlichen Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte vorausgehen müssen. Diesen Maßgaben ist die den streitgegenständlichen Zielkernfestlegungen zugrundeliegende Abwägung nicht gerecht geworden. 219

b. Für die Festlegungen des jeweiligen Zielkerns fehlt es an einer hinreichenden Ermittlung und Bewertung der von ihnen berührten Belange als wesentliche Grundlage für die Abwägung. 220

aa. Der Plangeber hat seiner Abwägung für diese Zielkernfestlegungen tragend und im Wesentlichen die folgenden Erwägungen zugrunde gelegt: Mit den Festlegungen werde ein Ausgleich zwischen den Belangen der Wirtschaft und der Bevölkerung für die Rohstoffversorgung und den durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikten verfolgt. Die „maßvolle Verlängerung des Versorgungszeitraums“ und „die Erhöhung der Untergrenze für die Fortschreibung“ ermöglichten „mehr“ bzw. „eine bessere Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe“. Eine wesentliche Ausweitung des tatsächlichen Abbaugeschehens sei dadurch nicht zu erwarten. Im Übrigen entspreche ein Versorgungszeitraum von 25 Jahren für Lockergesteine der langjährigen bewährten Praxis. 221

Im Ergebnis hat der Plangeber damit in der Abwägung den Belangen der Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe den Vorrang gegenüber anderen Belangen gegeben. 222

223

bb. Aus diesen Erwägungen des Plangebers und den diesbezüglichen Planunterlagen lässt sich nicht entnehmen, dass das Abwägungsmaterial vor der Planentscheidung so ausreichend zusammengestellt worden ist, dass auf dieser Grundlage die erforderliche abschließende und gerechte Abwägung der einzustellenden Belange hätte vorgenommen werden können.

(1) Als ausschlaggebender Gesichtspunkt für die Verlängerung der Versorgungszeiträume und die Erhöhung der Untergrenze für die Fortschreibung ist jeweils mehr bzw. eine bessere Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe benannt. Dieser Gesichtspunkt, der mit Blick auf eine insoweit etwa erforderliche wirtschaftliche Sicherung der Abbau betreibenden Unternehmen als ein Aspekt der durch raumplanerische Festsetzungen zu sichernden Versorgung mit standortgebundenen Rohstoffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG) gesehen werden kann, hätte zum Zwecke einer gerechten Abwägung mit anderen betroffenen Belangen indessen der weiteren Aufklärung in tatsächlicher Hinsicht bedurft. Zwar liegt es auf der Hand, dass die begünstigten Unternehmen eine Verbesserung der Planungssicherheit durch Verlängerung der Versorgungszeiträume begrüßen dürften. Ein Beitrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung läge indessen erst dann vor, wenn damit ein Zustand beendet worden wäre, der jenen Grundsatz tangierte, indem etwa die betroffene Abbauwirtschaft durch die kürzeren Versorgungszeiträume wirtschaftliche, ihre Rentabilität gefährdende Einschränkungen mit daraus folgenden Nachteilen für die Gewährleistung der Rohstoffversorgung zu gewärtigen hatte. Diesbezügliche tatsächliche Erkenntnisse, welche den Aspekt der verbesserten Planungssicherheit überhaupt erst zu einem abwägungsfähigen Belang gemacht hätten, ergeben sich aus dem vorliegenden Abwägungsmaterial nicht. 224

Diese erübrigten sich auch nicht mit Blick auf den Hinweis des Plangebers, dass er mit einem 25-jährigen Versorgungszeitraum an eine „langjährige bewährte Praxis“ in NRW anknüpfe. Denn dieser Hinweis, der sich ersichtlich auf die Rechtslage nach dem LEP NRW 1995 bezieht, geht fehl und ist schon deshalb nicht geeignet, den Mangel an tatsächlicher Aufklärung des Bedarfs an einer Verlängerung der Versorgungszeiträume zu kompensieren. Der LEP NRW 1995 sah unter C.IV.2. als Ziel 2.1 vor, dass „abbauwürdige Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen zu sichern“ seien. In den Erläuterungen hierzu (C.IV.3.) wurde unter 3.6 ausgeführt, dass Bereiche für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen so auszuwählen seien, dass ihre Inanspruchnahme die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung für 25 Jahre sichere. Diese Maßgabe, die im folgenden Eingang in die Praxis der Gebietsentwicklungs- bzw. Regionalplanung fand, war indessen nicht rechtsverbindlich. 225

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2009 ? 20 A 628/05 -, ZfB 2010, 5 (24) = juris, Rn.112. 226

Entscheidend ist aber, dass eine zielförmige Fortschreibungsverpflichtung im Sinne des Plansatzes „9.2-3“ nach der damaligen Rechtslage nicht bestand. Diese war erstmals im Zusammenhang mit der - durch die hier streitige Änderung wieder zurückgenommene - Verkürzung der Versorgungszeiträume auf 20 Jahre durch den LEP NRW vom 8. Februar 2017 eingeführt worden, um eine „Aufzehrung“ der Versorgungszeiträume durch die verbindliche Festlegung einer unteren Sicherheit für die Rohstoffversorgung zu verhindern und die planerische Rohstoffversorgung kontinuierlich sicherzustellen. 227

Vgl. Vorlage 16/4130 zum Entwurf des LEP NRW, 18. Juli 2016, Anlage 1, S. 221 f. 228

Tatsächliche Erkenntnisse dazu, dass diese seit 2017 geltende Rechtslage die Rohstoff abbauende Wirtschaft in einer Weise nachteilig betraf, die zur Sicherung der 229

Rohstoffversorgung eine mit der Verlängerung der Versorgungszeiträume einhergehende Verbesserung der Planungssicherheit angezeigt erscheinen ließ, sind nicht ersichtlich.

(2) In Bezug auf die Erwägung, mit den LEP-Festlegungen werde ein Ausgleich zwischen den Belangen u. a. der Bevölkerung für die Rohstoffversorgung und den durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikten verfolgt, enthält das Abwägungsmaterial ebenfalls keine weiterführenden Informationen darüber, ob und inwieweit der in der Ausgleichsentscheidung ausdrücklich berücksichtigte Belang, die Verlängerung der Versorgungszeiträume und die Erhöhung der Untergrenze für die Fortschreibungszeiträume ermöglichten auch mehr Sicherheit für die Rohstoffversorgung der Bevölkerung, durch weitere Sachverhaltsermittlungen mit Tatsachen unterlegt worden ist. 230

(3) Weder aus der Abwägungsentscheidung selbst noch aus dem Abwägungsmaterial ergeben sich eindeutige Informationen, welche „durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikte“ in der Entscheidung berücksichtigt worden sind. Es könnten diejenigen Konflikte gemeint gewesen sein, die in der Unterlage vom 20. Oktober 2017 nebst der beigefügten „Karte Rohstoffgewinnung in NRW - Landesbedeutsame Konfliktlagen“ angesprochen sind; dort heißt es betreffend das Gebiet der Antragsteller „Niederrhein Kies+Sand-Abbau Exportproblematik“. Es könnten aber - alternativ oder kumulativ - auch die auf Seite 15 des Umweltberichts aufgeführten mit Gewinnungsstellen u. a. für Lockergesteine vielfach entstehenden Konflikte mit anderen Raumnutzungen gemeint gewesen sein. 231

(4) Insbesondere ergibt sich aus dem Abwägungsvorgang keine hinreichende Ermittlung und Bewertung der von den Antragstellern und anderen öffentlichen Stellen benannten durch die Planänderungen berührten Belange als Grundlage für eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Abwägung. 232

(a) Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens haben die Antragsteller des vorliegenden Verfahrens und der Parallelverfahren (s. etwa Synopse S. 561, 1187, 1203, 2020, 2293) sowie auch andere öffentliche Stellen, wie die Bezirksregierung Düsseldorf (Synopse S. 139), der Regionalrat Düsseldorf (Synopse S. 145) sowie das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz - LANUV - (Synopse S. 1214 f.) eingewandt, dass mit der Verlängerung der Versorgungszeiträume und der Erhöhung der Untergrenze für die Fortschreibungszeiträume eine Zunahme bzw. eine Vergrößerung der festgelegten Abgrabungsbereiche verbunden sei und sich deshalb („rechnerisch“) höhere Flächenbedarfe für die BSAB ergeben würden. 233

(aa) Weder aus der (jeweils gleichlautenden) Bewertung dieser Einwände noch aus den sonstigen Erwägungen des Antragsgegners ergibt sich, dass der Plangeber diesen Gesichtspunkt hinreichend bestimmt ermittelt und ihn sodann - auf der Grundlage eines zutreffend ermittelten Abwägungsmaterials - seinem objektiven Gewicht entsprechend in seine Abwägung eingestellt hätte. 234

Es fehlt insoweit bereits an zutreffend ermitteltem Abwägungsmaterial. Dieses stellt sich als unzureichend und darüber hinaus als in sich nicht konsistent dar. Im Umweltbericht finden sich u. a. die Hinweise, aufgrund der Anhebung der Versorgungszeiträume würden die festzulegenden Abgrabungsbereiche vom Flächenumfang her voraussichtlich zunehmen. In der Tendenz könnten eine stärkere Streuung von Abgrabungsvorhaben im Raum und die Verlängerung von Betriebszeiten einzelner Abgrabungen die Anzahl und den Umfang der Flächen, die störenden Randeffekten von Abgrabungen unterliegen, erhöhen. In der Bewertung dieser Einwände heißt es demgegenüber, eine wesentliche Ausweitung des tatsächlichen Abbaugeschehens sei dadurch nicht zu erwarten. Eine (weitere oder 235

tiefergehende) Ermittlung und Bewertung hinsichtlich des Gesichtspunkts der sich (schon „rechnerisch“) aus den Zielkernfestlegungen resultierenden zusätzlichen Flächeninanspruchnahme, die spätestens mit Blick auf die diesbezüglich erhobenen Einwände anzeigt gewesen wäre, ergibt sich nach Auswertung des Planungsmaterials nicht.

Auch wenn auf der Ebene des Plangebers im Rahmen der Ermittlung des Belangs einer durch die Festlegungen bedingten erhöhten Flächeninanspruchnahme keine mathematische genaue Berechnung durchzuführen gewesen ist, wäre aber angesichts des Umstands, dass das Erfordernis der auf einen Versorgungszeitraum von 25 Jahren anzulegenden BSAB eine verbindliche Vorgabe darstellt, die dem Regionalrat bei ihrer Umsetzung keinen Spielraum überlässt, 236

vgl. insoweit anders als nach der früheren „langjährigen bewährten Praxis“: OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2009 ? 20 A 628/05 -, ZfB 2010, 5 (24) = juris, Rn.112, wonach „mit den 25 Jahren der Zeitraum nur in seiner Größenordnung eingegrenzt ist“ und für den Regionalplan ein Spielraum belassen werde, 237

jedenfalls eine Befassung mit diesem Gesichtspunkt (etwa auf der Grundlage der statistischen Daten, die sich aus den Ergebnissen des jährlichen Abgrabungsmonitorings ergeben) notwendig gewesen. 238

(bb) Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Annahme, dieser Gesichtspunkt sei nicht hinreichend ermittelt worden, mit Blick auf das derzeit im Regionalverband Ruhr durchgeführte Verfahren zur Umsetzung der angegriffenen Planaussagen auf der Regionalplanungsebene ihre Bestätigung findet. In der Begründung des Entwurfs des Regionalplans Ruhr, Stand Juli 2021, S. 182, 185 f. heißt es, im Ergebnis der Berechnungen sei für keine der betrachteten Rohstoffgruppen der im LEP NRW geforderte Versorgungszeitraums allein über die bestehenden Genehmigungen abgedeckt; für die Sicherstellung von Versorgungszeiträumen von 25 bzw. 35 Jahren sei deshalb die Ermittlung zusätzlicher Bereiche für die zukünftige Rohstoffgewinnung erforderlich; für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand hätten keine ausreichenden Flächen allein über bestehende Genehmigungen/Zulassungen und deren Erweiterungen ermittelt werden können; die über die Regionalplanung abzusichernden Versorgungszeiträume für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand seien deshalb anteilig auch über Neuansätze sicherzustellen. 239

(b) Zu dem von den Antragstellern benannten Belang, die Änderungen der Planaussagen verletzten die „kommunale Planungshoheit“, finden sich im Abwägungsvorgang keine Ermittlungen. Angesichts dessen, dass die angegriffenen Zielkernfestlegungen nicht durch Abwägung des nachgeordneten Regionalrats überwunden werden können, eine erhöhte Flächeninanspruchnahme ausweislich des Umweltberichts aber anzunehmen und zudem von den Antragstellern sowie verschiedenen anderen öffentlichen Stellen (teilweise unter Benennung zahlenmäßiger Größenordnungen) im Beteiligungsverfahren geltend gemacht worden ist, hätte bereits auf der Ebene des Plangebers erkennbar sein müssen, dass infolge dieser durch die Planänderungen bedingten erhöhten Flächeninanspruchnahme auch die Planungshoheit der Kreise (etwa in der Landschaftsplanung) und der Kommunen (etwa in der Bauleitplanung) berührt sein könnte. 240

(5) Eine ausreichende Ermittlung findet sich auch nicht im Hinblick auf die durch die Planänderungen betroffenen Umweltbelange. 241

(a) Soweit in dem im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Umweltbericht davon die Rede ist, „alle Schutzgüter der Umweltprüfung“ könnten betroffen sein, stellt dies keine 242

hinreichende Ermittlung und Bewertung dieser Belange dar. Denn auch wenn sich, wie es im Umweltbericht heißt, aufgrund „der geplanten Änderung der Festlegungen“ noch „keine räumlich-konkreten Auswirkungen auf Umweltschutzgüter beschreiben“ lassen, stand jedenfalls (schon denknotwendig) fest, dass mit der Änderung Umweltschutzgüter betroffen sein würden. Längere Versorgungszeiträume verursachen - wie dargelegt und wie sich aus der Begründung des Entwurfs des Regionalplans Ruhr, Stand Juli 2021 ergibt - eine erhöhte Flächeninanspruchnahme und sind mit einer längerfristigen Ausweisung von BSAB sowie einer damit einhergehenden längerfristigen Abbautätigkeit verbunden. Eine erhöhte Flächeninanspruchnahme bringt zwangsläufig eine Beeinträchtigung der Schutzgüter „Boden“, „Fläche“ und „Landschaft“ mit sich. Auch das Schutzgut „Wasser“ kann, worauf etwa die Landesgruppe Energie.Wasser.Leben NRW (dbew) im Rahmen der Anhörung zu den geplanten Änderungen (Planänderungsunterlagen S. 2691) hingewiesen hat, infolge der durch längere Versorgungszeiträume zusätzlich auszuweisenden Flächen negativ berührt sein. Zudem führt eine durch längerfristige Ausweisung verursachte längerfristige Flächeninanspruchnahme zu einer (noch) längerfristigen Belastung der betroffenen Region, namentlich des Schutzguts „Menschen“.

Der Umfang der Betroffenheit u. a. dieser benannten Umweltschutzgüter kann zwar auf der Landesplanungsebene nicht konkret bestimmt werden. Dass diese infolge der angegriffenen Planänderungen betroffen sein werden, war aber bereits auf der Ebene des Plangebers erkennbar. Auch eine Verortung der Betroffenheit war, wenn auch nicht gebietsscharf, so doch heruntergebrochen auf konkrete Teilräume des Landes NRW, bereits erkennbar; schließlich waren die vorhandenen Abgrabungsbereiche für Lockergesteine bekannt, wie sich u. a. auch aus dem Entschließungsantrag der Fraktion der CDU und der Fraktion der FDP vom 23. Mai 2019 (Lt-Drks. 17/6351) ergibt, der ausdrücklich auf den „Niederrhein“ als „besonders belasteten Teilraum“ hinweist. Angesichts dessen wären diese Belange tiefergehend zu ermitteln und ? anders als geschehen - entsprechend dem ihnen zukommenden Gewicht zu bewerten gewesen, damit sie nach ihrer Bedeutung in die Abwägungsentscheidung hätten eingestellt werden können. 243

(b) Angesichts der vorstehenden Feststellungen lässt der Senat offen, ob - wie die Antragsteller im Schriftsatz vom 28. Februar 2022 eingewandt haben - der Plangeber für eine rechtmäßige Abwägungsentscheidung auch die sich aus der Verlängerung der Versorgungszeiträume für den Kiesabbau ergebenden Klimafolgen hätte ermitteln müssen oder können. 244

c. Die Auswertung der Unterlagen des Planänderungsverfahrens deutet zudem darauf hin, dass das Verfahren in Bezug auf die von den Antragstellern angegriffenen Planaussagen nicht ergebnisoffen durchgeführt worden ist. 245

In der Begründung zur Einleitung des Änderungsverfahrens heißt es, die „Umsetzung“ u. a. der Aussage des Koalitionsvertrags betreffend die räumlichen Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe bedürfe eines „LEP-Änderungsverfahrens“ (s. Kabinettvorlage zur Änderung des LEP NRW, Stand 23. Oktober 2017, S. 3). In Bezug auf die Änderung der angegriffenen Planaussagen findet sich der jeweils gleichlautende Hinweis darauf, „Anlass für die beabsichtigte Änderung“ sei „insbesondere“ die diesbezügliche „Aussage des Koalitionsvertrags“ (s. Anlage 2 der Kabinettvorlage zur Änderung des LEP NRW, Stand 23. Oktober 2017, S. 24 und 28). Die Bewertung einer Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur und Verbraucherschutz NRW (MULNV) im federführenden Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (MWIDE) zu den geplanten Änderungen lautet: „Die Stellungnahme des MULNV überrascht. Würde 246

einzelnen Forderungen des MULNV gefolgt, würde der Koalitionsvertrag nicht sachgerecht umgesetzt und das Ziel der LEP-Änderung würde nicht erreicht. Deshalb sind sämtliche Änderungen des MULNV abzulehnen.“ (s. Kurzbewertung der Ressortstellungnahmen, E-Mail vom 24. November 2017, S. 2). Im Protokoll des Ausschusses für Wirtschaft, Energie und Landesplanung vom 24. Januar 2018 (APr 17/156 S. 29) findet sich zu den geplanten Änderungen des LEP NRW u. a. der folgende Hinweis: „Ziel ist es, die Änderungen dabei auf möglichst wenige Punkte zu begrenzen, um in einem zeitlich und inhaltlich kompakten Verfahren den Landesentwicklungsplan im Sinne des Koalitionsvertrags zu ändern.“ Der „Schwerpunkt der vorgesehenen LEP-Änderung“ liege „in der Umsetzung dieser Vereinbarung“. Im Umweltbericht (Stand 12. April 2018) heißt es unter dem Punkt 2.3.11. „Die Beibehaltung der bisherigen Festlegungen (sog. Null-Variante) kommt aus den übergeordneten Zielvorstellungen des Planungsträgers nicht als anderweitige Planungsmöglichkeiten in Erwägung (vgl. die Ausführungen unter ‚Anlass und Ziel der geplanten Änderung‘)“.

d. Mit Blick auf die nicht ausreichende Ermittlung und Bewertung der von den Planänderungen berührten Belange fehlte es an einer Grundlage für eine dem Gebot gerechter Abwägung entsprechende Entscheidung. 247

aa. Es ist mangels entsprechender Ermittlung im Abwägungsvorgang nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage der Plangeber einen gerechten Ausgleich zwischen dem für die Änderung ausschlaggebenden, in seiner Bedeutung für die Sicherung der Rohstoffversorgung allerdings nicht weiter hinterfragten Belang der Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe und den weder genau bezeichneten noch konkret ermittelten „durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikten“ hat herbeiführen können. 248

bb. Da weder der ausschlaggebende Belang der Planungssicherheit noch die durch die Planänderungen betroffenen Umweltbelange in ihrer jeweils konkreten Bedeutung ausreichend ermittelt worden sind, konnte der Plangeber diese Belange nicht zutreffend gewichten und ihrem jeweiligen objektiven Gewicht entsprechend in eine gerechte Abwägung einstellen. 249

cc. Es ist schließlich nicht ersichtlich, dass der Plangeber den ihm aufgrund entsprechender Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren benannten Belang der durch die Verlängerung des Versorgungszeitraums bewirkten zusätzlichen Flächeninanspruchnahme in der Abwägung konkret gewichtet und erwogen hätte. Vielmehr ist der Plangeber nach dem Inhalt der Abwägungsdokumentation bei einer diesbezüglichen Kenntnisnahme und Nichtberücksichtigung stehengeblieben. 250

dd. Es kann danach offenbleiben, ob der sich nach dem vorliegenden Abwägungsmaterial aufdrängende Eindruck, dass im Planänderungsverfahren - zumindest hinsichtlich der hier streitigen Planaussagen - lediglich ein politisch gewünschtes und insoweit verbindlich vorgegebenes Ergebnis planerisch legitimiert werden sollte, in der Sache zutreffend ist. 251

II. Der festgestellte Abwägungsmangel ist beachtlich. 252

Gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 ROG sind Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Das ist der Fall. 253

1. Der festgestellte Abwägungsmangel ist offensichtlich. Ein Mangel im Abwägungsvorgang ist offensichtlich, wenn er auf objektiv feststellbaren Umständen beruht und ohne Ausforschung der Entscheidungsträger über deren Planungsvorstellungen für den 254

Rechtsanwender erkennbar ist.

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 11. April 2013 ? 4 CN 2.12. -, NVwZ 2013, 1017 (1018) = juris, Rn. 9, m. w. N. 255

Der dargestellte Abwägungsmangel ist - wie dargelegt - aus der Abwägungsdokumentation ersichtlich. 256

2. Der Mangel war auch von Einfluss auf das Abwägungsergebnis. 257

a. Ein Mangel ist auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falls die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre. 258

Vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 11. April 2013 ? 4 CN 2.12. -, NVwZ 2013, 1017 (1018) = juris, Rn. 9, m. w. N. 259

Dabei kommt es einerseits nicht auf den positiven Nachweis eines Einflusses auf das Abwägungsergebnis an. Auf der anderen Seite genügt aber auch nicht die (wohl stets zu bejahende) abstrakte Möglichkeit, dass ohne den Mangel anders geplant worden wäre. 260

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Oktober 2003 - 4 BN 47.03 -, BauR 2004, 1130 = juris, Rn. 4 (zu § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB). 261

Eine solche konkrete Möglichkeit besteht vielmehr erst dann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass der Mangel im Abwägungsvorgang von Einfluss auf das Abwägungsergebnis gewesen sein kann. Hat sich der Planungsträger von einem unzutreffend angenommenen Belang leiten lassen und sind andere Belange, die das Abwägungsergebnis rechtfertigen könnten, weder im Planverfahren angesprochen noch sonst ersichtlich, so ist die unzutreffende Erwägung auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen. 262

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Januar 1992 ? 4 B 71.90 -, BauR 1992, 344 (346) = juris, Rn. 13 263

b. Nach diesem Maßstab ist davon auszugehen, dass der Mangel in der Abwägung von Einfluss auf das Abwägungsergebnis war. Ausschlaggebender Belang für die hier fragliche Planänderung war der Gesichtspunkt der verbesserten Planungssicherheit für die Abgrabungsunternehmen. Dieser Belang kann - wie oben dargelegt - im Rahmen der Sicherung der Rohstoffversorgung von Bedeutung sein, wenn diese andernfalls infolge ungünstiger wirtschaftlicher Auswirkungen auf die rohstoffgewinnende Wirtschaft beeinträchtigt würde oder beeinträchtigt zu werden drohte. Diesen maßgebenden Gesichtspunkt hat der durch eine entsprechende Koalitionsvereinbarung politisch motivierte Plangeber indessen nicht in Betracht gezogen und ist ihm dementsprechend auch nicht weiter nachgegangen. Er hat ihn stattdessen im Sinne seiner allein auf die Umsetzung politischer Vorgaben gerichteten Intention als gegeben unterstellt. Dies wird durch entsprechende Ausführungen in der Antragserwiderung vom 24. August 2020 nochmals verdeutlicht: Danach sei der Plangeber von der Annahme ausgegangen, der rohstoffgewinnenden Wirtschaft müsse durch die Erhöhung der Versorgungszeiträume mehr Planungssicherheit verschafft werden, um das Interesse der Bevölkerung an der Rohstoffversorgung sicherzustellen (Hervorhebung durch den Senat). Durch diese verkürzte 264

Betrachtungsweise hat sich der Plangeber der Möglichkeit, im Rahmen einer weiteren Abklärung durch entsprechende tatsächliche Erkenntnisse zu einer anderen Einsicht zu gelangen, begeben. Insofern hat sich der Abwägungsmangel auf das Abwägungsergebnis ausgewirkt, zumal andere Belange, welche das Abwägungsergebnis hätten rechtfertigen können, nicht im Planänderungsverfahren angesprochen worden oder sonst ersichtlich sind.

III. Eine Umdeutung der rechtswidrigen Ziele in Grundsätze i. S. d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG scheidet aus. 265

Hält - wie hier - eine Zielfestsetzung die Rechtmäßigkeitsanforderungen nicht ein, kommt eine Umdeutung nicht in Betracht. Denn Zielfestlegungen erfüllen wegen ihrer Verbindlichkeit und abschließenden Abgewogenheit schon die begrifflichen Merkmale eines Grundsatzes nicht. 266

Vgl. Kümper, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 87. 267

IV. Mit Blick auf den Verstoß gegen das Abwägungsgebot gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG kann offenbleiben, ob die beanstandeten Planaussagen auf einer zureichenden Umweltprüfung nach § 8 ROG beruhen. 268

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 269

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 11, 709 Satz 2, 711 ZPO. 270

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht gegeben sind. 271

---

Justiz NRW
Rechtsprechungsdatenbank ONLINE