

Prof. Dr. Martin Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
48151 Münster ▪ Kerkerinckstr. 4
0251-9743271 ▪ 0175-8780085
post@beckmann-muenster.de

Zur Rechtmäßigkeit von Erfordernissen der Raumordnung des Regionalplans Ruhr zum Abbau von Lockergesteinen

Rechtsgutachten

im Auftrage

1. der Stadt Kamp-Lintfort, vertreten durch den Bürgermeister, Herrn Christoph Landscheidt, Am Rathaus 2, 47475 Kamp-Lintfort,
2. dem Kreis Wesel, vertreten durch den Landrat, Herrn Ingo Brohl, Reeser Landstr. 31, 46483 Wesel,
3. der Stadt Rheinberg, vertreten durch den Bürgermeister, Herrn Dietmar Heyde, Kirchplatz 10, 47495 Rheinberg
4. der Stadt Neukirchen-Vluyn, vertreten durch den Bürgermeister, Herrn Ralf Köpke, Hans-Böckler-Straße 26, 47506 Kamp-Lintfort
5. der Gemeinde Alpen, vertreten durch den Bürgermeister, Herrn Thomas Ahls, Rathausstraße 5, 46519 Alpen
6. der Gemeinde Hünxe, vertreten durch den Bürgermeister, Herrn Dirk Buschmann, Dorstener Straße 24, 46569 Hünxe
7. der Stadt Hamminkeln, vertreten durch den Bürgermeister, Herrn Bernd Romanski, Brüner Straße 9, 46499 Hamminkeln

von

Prof. Dr. Martin Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Münster, im Dezember 2023

Inhaltsübersicht

A. Einführung	4
B. Sachverhalt	5
I. Begleitbeschluss des regionalen Planungsträgers vom 10.11.20213	6
II. Erfordernisse der Raumordnung zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze	7
1. Ziele und Grundsätze der Raumordnung	7
2. Planbegründung der Raumordnungsziele zur Gewinnung von Bodenschätzen	11
3. Beschreibung der Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Abgrabungsbereiche	11
4. Erläuterungen im Umweltbericht	11
5. Monitoringberichte für das Planungsgebiet des Regionalverbands Ruhr	12
a) Bericht des Geologischen Dienstes mit Stand vom 01.01.2022	13
b) Bericht des Geologischen Dienstes mit Stand vom 01.01.2023	14
c) Bericht der Regionaldirektorin vom 02.11.2023	15
6. Methodenbeschreibung für die Bewertung der Abgrabungssituation	16
III. Festlegungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung	17
1. Erfordernisse der Raumordnung zum Klimaschutz	18
2. Fachbeitrag „Klimaanpassung“ zum Regionalplan Ruhr	21
IV. Stellungnahmen im Rahmen der dritten Beteiligung der Öffentlichkeit	21
1. Stellungnahme des Kreises Wesel	21
2. Stellungnahme der Stadt Kamp-Lintfort	26
3. Erwiderung der Regionalplanungsbehörde	29
V. Landesplanerische Erfordernisse zur Rohstoffversorgung	30
C. Rechtliche Bewertung	35
I. Vorbemerkung	36
1. Statthaftigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle	36
2. Zielcharakter der Planaussagen 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr	37
3. Grundsätze der gerichtlichen Überprüfung	39
I. Abwägungsausfall	45
1. Weitergeltung der 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW	47
2. Zielqualität der Planaussagen 9.2-1 und 9.2-2 LEP NRW	49
3. Fehlende Bestimmtheit und Bestimmbarkeit der Ziele der Raumordnung	50
a) Rechtsauffassung von Kment zur unzureichenden Bestimmtheit	52
b) Ergänzende Anmerkungen	62
4. Kein raumordnerisches Erfordernis für 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW	64

a) Erfordernis eines „vernünftigerweise Gebotenseins“	65
b) Keine Gleichsetzung betrieblicher und allgemeinwohldienlicher Zwecke	70
5. Abwägungsfehlerhaftigkeit der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW	72
a) Unzureichende Berücksichtigung der Umweltfolgen der BSAB	73
b) Rechtsprechung des OVG Münster zur Verlängerung der Versorgungszeiträume	76
c) Kein absoluter Vorrang der Sicherung der Rohstoffversorgung	79
6. Verkennung der verbleibenden Abwägungsmöglichkeiten	81
a) Bedeutung und Bindungswirkung der Planbegründung	82
b) Planerische Abwägung zum raumordnerischen Erfordernis	87
c) Bestimmung des Zielkerns der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW	88
d) Das Abgrabungsmonitoring als Grundlage der BSAB-Festlegungen	91
e) Bericht der Regionalplanungsbehörde vom 02.11.2023	95
II. Abwägungsfehler wegen eines mangelhaften Umweltberichts	97
1. Verfahrensfehler bei der Umweltprüfung	98
2. Beachtlichkeit von Mängeln des Umweltberichts	101
3. Notwendiger Inhalt des Umweltberichts	102
4. Erforderlichkeit der Berücksichtigung der globalen Klimafolgen der Regionalplanung	103
III. Unzureichende Berücksichtigung geplanter Degressionspfade	126
1. Vorbehalt eines sachlichen Teilplans	128
2. Abwägungsmängel angesichts des Begleitbeschlusses der Verbandsversammlung	130
IV. Missachtung der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien	132
IV. Abwägungsmängel bei der Formulierung des Ziels 5.4-3	133
V. Abwägungsmängel des Konzentrationszonenkonzepts	135
1. Vorgaben des LEP	137
2. Defizite bei der Mengenermittlung	139
a) Fehlende Bezifferung der ermittelten Mengen	139
b) Keine Plausibilität der angerechneten Restvolumina	140
c) Fehlende Berücksichtigung der Ausnahmen	141
d) Fehlende Berücksichtigung weiterer Mengen	145
3. Keine Berücksichtigung von Baustoffrecycling und bedarfsmindernden Faktoren	146
4. Mangelnde Plausibilität der Tabu- und Restriktionskriterien	147
a) Verhältnis der abzuwägenden Belange zueinander	148
b) Einbeziehung der Ergebnisse der Umweltprüfung in die Flächenfestlegungen	151
c) Unplausible Differenzierung der Tabu- und Restriktionskriterien	153
d) Unzureichende Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit	155

e) Unzureichende Eingrenzung der Ausnahmeregelung 5.4-3 b).....	158
D. Teilunwirksamkeit des Regionalplans Ruhr?.....	160
E. Ergebnis	162

A. Einführung

Das Rechtsgutachten erörtert, ob und inwieweit Erfordernisse der Raumordnung in dem beschlossenen Regionalplan des Regionalverbands Ruhr im Zusammenhang mit dem Abbau von Lockergestein (Kies, Kiessand und Sand) rechtmäßig und dem geltenden Landesentwicklungsplan zu vereinbaren sind und ob Erfolgsaussichten für ein Normenkontrollverfahren beim OVG Münster bestehen, wenn und soweit der Regionalplan, wie von der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr als dem nach § 6 Abs. 2 LPlG NRW zuständigen regionalen Planungsträger am 10. November 2023 beschlossen, nach der Rechtsprüfung der Landesplanungsbehörde und nach der erforderlichen Bekanntmachung in Kraft tritt.

Das Rechtsgutachten konzentriert sich auf rechtliche Bedenken, die sich daraus ergeben, dass der Planentwurf Bereiche zur Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) für die Gewinnung von Lockergesteinen festlegt, deren Zahl und Umfang sich an einem Bedarf orientiert, der ausschließlich aus einem vom Geologischen Dienst NRW ermittelten durchschnittlichen Umfang der Gewinnungstätigkeiten für diese Rohstoffe in den vergangenen Jahren abgeleitet wird und insoweit nicht Gegenstand einer planerischen Abwägung des regionalen Planungsträgers ist. Das Rechtsgutachten erstreckt sich auch auf eine Bewertung rechtlicher Zweifel an der Rechtswirksamkeit der maßgeblichen Ziele der Raumordnung des LEP NRW (9.2-2 und 9.2-3), soweit dies ohne eine vollständige Bewertung der Verfahrensunterlagen, die in einem Normenkontrollverfahren vom OVG Münster beigezogen und den Antragstellern zur Einsicht und Stellungnahme überlassen werden würden, möglich ist. Im Übrigen soll jedoch das Rechtsgutachten die Bedeutung der genannten Raumordnungsziele des LEP NRW für die Regionalplanung des Regionalverbands Ruhr klären und insbesondere dem Umfang der Bindungswirkung dieser Ziele für den regionalen Planungsträger nachgehen, um festzustellen, ob und ggfls. in welchem Umfang sie eine planerische Abwägung ermöglichen oder verlangen, die unter anderem erforderlich ist, um dem Klimaschutzgebot des Art. 20 a GG und

der Berücksichtigungspflicht nach § 13 KSG hinreichend Rechnung tragen zu können. Das Rechtsgutachten wird auch das Planungskonzept des Regionalplans zur Flächenauswahl für die BSAB in die Prüfung einbeziehen.

B. Sachverhalt

Nach der Übertragung der Aufgabe der Regionalplanung für das Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr (RVR) hat die Verbandsversammlung des RVR als regionale Planungsträgerin die Regionaldirektion des Regionalverbandes Ruhr als staatliche Regionalplanungsbehörde für das Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr beauftragt, für das Verbandsgebiet einen einheitlichen und flächendeckenden Regionalplan aufzustellen. Der Regionalplan Ruhr soll die bislang jeweils in Teilgebieten des Verbands geltenden Gebietsentwicklungspläne ablösen.

Die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr hat am 10.11.2023 den Regionalplan Ruhr beschlossen. Nach der Feststellung des Regionalplans wird dieser nach § 19 Abs. 4 S. 2 LPLG NRW der Landesplanungsbehörde zur Prüfung vorgelegt. Regionalpläne und Änderungen von Regionalplänen sind der Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPLG NRW anzuzeigen. Ihre Bekanntmachung erfolgt nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPLG NRW, wenn die Landesplanungsbehörde nicht innerhalb der Frist von höchstens zwei Monaten bei vorhabenbezogenen Änderungsverfahren und drei Monaten bei allen anderen Verfahren nach Anzeige aufgrund einer Rechtsprüfung im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Ministerien unter Angabe von Gründen Einwendungen erhoben hat. Der Regionalplan Ruhr oder der Beschluss über ihn ist öffentlich bekannt zu machen; mit der Bekanntmachung wird der Raumordnungsplan wirksam (§ 10 Abs. 1 ROG). Nach § 14 S. 1 LPlG NRW wird die Bekanntmachung für den Regionalplan im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW veröffentlicht.

Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens können nur bereits erlassene Rechtsnormen statthafterweise sein,

BVerwG, Beschluss vom 02.06.1992 - 4 N 1/90; NVwZ 1992, 1088; Beschluss vom 15. 10. 2001 - 4 BN 48/01, NVwZ-RR 2002, 256; Hoppe, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 47 Rn. 11.

Eine vorbeugende Normenkontrolle gegen noch im Entwurfsstadium befindliche Vorschriften – darum handelt es sich bei dem Regionalplan bis zu seiner Bekanntmachung – kennt die VwGO nicht,

Hoppe, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022, § 47 Rn. 11; BVerwG, Beschluss vom 23.12.2009 - 8 BN 1/09, BeckRS 2010, 45509; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 26. September 2012 – OVG 10 S 14.12 –, juris Rn. 7.

Dies bedeutet, dass ein Normenkontrollantrag gegen den Regionalplan Ruhr zulässigerweise erst dann gestellt werden kann, wenn der Plan ordnungsgemäß bekannt gemacht worden ist.

I. Begleitbeschluss des regionalen Planungsträgers vom 10.11.2023

Die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr hat am 10.11.2023 neben dem Feststellungsbeschluss für den Regionalplan einen sogenannten Begleitbeschluss gefasst. Darin heißt es, die Verbandsversammlung des RVR erkenne, dass sich die Gewinnung oberirdischer Rohstoffe wegen der begrenzten räumlichen Verbreitung der Kies – und Sandvorkommen auf einzelne Kommunen der Region konzentriere. Diese „Bereiche für die Sicherung und Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB) müssten dem LEP zur Folge planerisch gesichert werden. Die Festlegungen sicherten wertvolle Lagerstätten, die der Versorgung der Wirtschaft und Bevölkerung mit Rohstoffen dienten. Zugleich führten sie aber zu großflächigen Landschaftsveränderungen. Die Flächen blieben nach Beendigung der Auskiesung in der Regel unzugänglich und würden somit der Bevölkerung entzogen. Eine sozialverträgliche Nachnutzung sei bisher nicht angestrebt. Die Verbandsversammlung sehe daher die Notwendigkeit, für die Rohstoffgewinnungsbereiche nach Beendigung der Rohstoffgewinnung neue Nachfolgenutzungsmöglichkeiten zu finden, dass die Landschaftsräume nach Beendigung der Auskiesung z. B. für Freizeit und Erholung, Naturschutz, erneuerbare Energien oder auch neue

Wohnformen auf dem Wasser und damit der Bevölkerung zur Verfügung stünden. Hierfür habe die Verbandsversammlung bereits die Möglichkeit geschaffen, Nutzungskonzepte, die in der Hand der betroffenen Kommunen liegen, kurz und langfristig zu sichern und zu entwickeln. Vor diesen Hintergründen habe die Verbandsversammlung folgende Punkte beschlossen:

1. Im Hinblick auf die von der Landesregierung angekündigte Überarbeitung der Vorgaben für die Rohstoffsicherung im LEP wird die RVR-Verwaltung beauftragt, die Festlegungen im Regionalplan Ruhr für die oberflächennahe Rohstoffgewinnung zu überprüfen und, soweit möglich, auf das für die Versorgungssicherheit erforderliche Maß zu reduzieren, entsprechend den zukünftigen landesplanerischen Vorschriften und unter Beachtung der regionalen Besonderheiten, insbesondere im Kreis Wesel.
2. Die RVR-Verwaltung wird beauftragt, mit den betroffenen Kommunen und den zuständigen Kreisen in den Dialog zu treten, um für die künftigen Rohstoffgewinnungsbereiche (BSAB) tragfähige Konzepte für eine Nachfolgenutzung zu entwickeln und deren Umsetzung zu sichern. In diesen Prozess sind die Einwohnerinnen und Einwohner vor Ort einzubeziehen. Das Ruhrparlament erwartet, dass die Rohstoffgewinnungsunternehmen sich im Rahmen ihrer sozialen Verantwortung hieran aktiv beteiligen.
3. Die Verbandsversammlung regt an, dass die zuständigen Genehmigungsbehörden die Möglichkeiten zur Steuerung ausschöpfen. Ziel sollte es dabei sein, dass zunächst vorrangig Rohstoffgewinnungsvorhaben im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten in den ergiebigsten Lagerstätten genehmigt werden.

II. Erfordernisse der Raumordnung zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze

Erfordernisse der Raumordnung zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze formuliert der Regionalplan in Kap. 5.4. Für die Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze sieht der Plan mehrere Ziele der Raumordnung vor.

1. Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Das Kapitel 5. 4 des Regionalplans Ruhr enthält mehrere Ziele und Grundsätze der Raumordnung zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze. Nach Nr. 5.4-1 (Abgrabungsbereiche für Rohstoffgewinnung sichern) sind innerhalb zeichnerisch festgelegter Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (als Vorranggebiete mit – BSAB - oder ohne – BSAB-oE - Eignungsgebietswirkung) alle Planungen und Maßnahmen auszuschließen, die mit der Rohstoffsicherung oder --gewinnung nicht vereinbar sind.

Die ebenfalls als Ziel der Raumordnung gekennzeichnete Planaussage 5.4-2 des Regionalplans Ruhr schreibt außerdem vor, dass Abgrabungen von Lockergesteinen nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB durchzuführen sind; außerhalb der BSAB sind Abgrabungen von Lockergesteinen ausgeschlossen. Die Ausnahmeregelungen des Ziels 5.4-3 bleiben von dieser außergebietlichen Ausschlusswirkung unberührt.

Für die Rohstoffgewinnung außerhalb von BSAB sieht 5.4-3 des Regionalplans Ruhr ein Ziel der Raumordnung mit verschiedenen Ausnahmetatbeständen vor. Abgrabungen von Lockergesteinen außerhalb eines BSAB steht die außergebietliche Ausschlusswirkung des Ziels 5.4-2 im Einzelfall nicht entgegen, wenn

a) die Fläche des Abgrabungsvorhabens als Erweiterung an eine vollständig oder teilweise innerhalb eines BSAB gelegene Abgrabungsfläche angrenzt, die außerhalb eines BSAB gelegene Abgrabungsfläche gemessen vom äußeren Rand, in einem Abstand von mindestens 300 m zu Allgemeinen Siedlungsbereichen liegt, die außerhalb eines BSAB gelegene Abgrabungsfläche insgesamt 10 ha je BSAB nicht überschreitet und die außerhalb eines BSAB gelegene Abgrabungsfläche vollständig außerhalb von

- Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen,
- Bereichen für den Schutz der Natur,
- Freiraumbereichen für zweckgebundene Nutzungen,
- Waldbereichen (in waldarmen Kommunen),
- Bereichen für den Grundwasser- und Gewässerschutz und
- über die Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz hinausgehenden Einzugsgebieten (weitere Einzugsgebiete i.S. der Wasserschutzzone III B/III C)

liegt oder b) die Fläche des Abgrabungsvorhabens als Erweiterung an eine vollständig außerhalb eines BSAB gelegene Abgrabungsfläche angrenzt, deren Betreiber dort bereits Rohstoffe abgebaut hat und am 24. September 2021 Inhaber der entsprechenden Genehmigung bzw. Zulassung war, die Abgrabungsfläche gemessen vom äußeren Rand, in einem Abstand von

mindestens 300 m zu Allgemeinen Siedlungsbereichen liegt, die außerhalb der Bestandsabgrabung gelegene Abgrabungsfläche insgesamt 10 ha je Genehmigung bzw. Zulassung nicht überschreitet und die Abgrabungsfläche vollständig außerhalb von

- Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen,
- Bereichen für den Schutz der Natur,
- Freiraumbereichen für zweckgebundene Nutzungen,
- Waldbereichen (in waldarmen Kommunen),
- Bereichen für den Grundwasser- und Gewässerschutz und
- über die Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz hinausgehenden Einzugsgebieten (weitere Einzugsgebiete i.S. der Wasserschutzzone III B/III C)

liegt oder c) eine bereits erteilte Genehmigung bzw. Zulassung, die sich auf die Fläche eines außerhalb eines BSAB gelegenen Abgrabungsvorhabens erstreckt, ohne Einfluss auf die genehmigte Abgrabungsfläche in rein zeitlicher Hinsicht verlängert wird,

d) eine Restgewinnung innerhalb ehemaliger Abgrabungen vorgenommen wird

oder e) ein Abgrabungsvorhaben vor dem 24. September 2021 beantragt und die Vereinbarkeit mit den zu diesem Zeitpunkt geltende Raumordnungsplänen durch die zuständige Regionalplanungsbehörde festgestellt wurde.

Nach der ebenfalls als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planaussage 5.4-4 des Regionalplans Ruhr sind die Flächen der Abgrabungsvorhaben unter Berücksichtigung der umgebenden Raumstruktur sowie unter Berücksichtigung bzw. Beachtung der regionalplanerischen Festlegungen abschnittsweise zur Rekultivierung bzw. wiedernutzbar zu machen.

Bei allen Planungen und Maßnahmen außerhalb der Abgrabungsbereiche sollen die

- Ortsgebundenheit,
- begrenzte Verfügbarkeit,
- mangelnde Reproduzierbarkeit sowie
- Qualität und Quantität

der Vorkommen oberflächennaher Bodenschätze im Rahmen der planerischen Abwägung besonders berücksichtigt werden.

Die Vorhaben zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze sollen nach der als Grundsatz der Raumordnung im Plan gekennzeichneten Planaussage 5.4-6 Erfordernisse der Rohstoffversorgung berücksichtigen so ausgeführt werden, dass eine größtmögliche Verträglichkeit mit anderen Raumnutzungen gewährleistet wird. Nach der ebenfalls als Grundsatz gekennzeichneten Planaussage 5.4-7 des Regionalplans Ruhr sollen bei der Inanspruchnahme benachbarter Abgrabungsflächen für die Rohstoffgewinnung die Inhalte möglichst gemeinsam entwickelter Rekultivierungskonzepte, die insbesondere die künftige Nachfolgenutzung für den Betroffenen Gesamttraums aufzeigen, berücksichtigt werden.

Bei der Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze sollen nach der als Grundsatz der Raumordnung bezeichneten Planaussage 5.4-8 (Lagerstätten ausschöpfen), sofern keine genehmigungsrechtlichen Belange entgegenstehen, die Lagerstätten entsprechend den technischen Möglichkeiten vollständig ausgeschöpft werden. Sofern verschiedene Rohstoffe innerhalb einer Abgrabung anstehen, sollen diese gebündelt gewonnen werden.

Die Erfordernisse der Raumordnung zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze in Kapitel 5.4 des Regionalplans werden vom Plangeber im Einzelnen und ausführlich erläutert. Angesichts des Umfangs dieser Erläuterungen wird auf den Regionalplan Ruhr selbst verwiesen.

2. Planbegründung der Raumordnungsziele zur Gewinnung von Bodenschätzen

Neben den Erläuterungen der Erfordernisse der Raumordnung zur Gewinnung von Bodenschätzen zu den textlichen Festlegungen verhält sich zusätzlich die gesondert verfasste Planbegründung zu den Festlegungen zur Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze. Auch insoweit wird angesichts des großen Umfangs der Planbegründung auf den Regionalplan Ruhr selbst verwiesen.

3. Beschreibung der Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Abgrabungsbereiche

Die Methodik der zeichnerischen Festlegungen der Abgrabungsbereiche wird in der Planbegründung umfangreich erläutert (Bl. 187 ff. der Planbegründung). Auch angesichts des Umfangs der Beschreibung der Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Abgrabungsbereiche wird auf die Planbegründung selbst verwiesen.

4. Erläuterungen im Umweltbericht

Im Umweltbericht wird erläutert, die Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen der jeweiligen Plangebiete der Abgrabungsbereiche erfolge anhand einzelner Prüfbögen in Anhang F des Umweltberichts. Insgesamt seien im Zuge der Neuaufstellung des Regionalplans Ruhr 68 Flächen - einschließlich der Planungsalternativen ohne zeichnerische Festlegung im Regionalplan Ruhr - untersucht und auch vertieft geprüft worden. 33 der geprüften Flächen würden in den Plan übernommen. Der Flächenumfang dieser Plangebiete betrage insgesamt 1.410,1 ha. Im Ergebnis der vertiefenden Prüfung der Plangebiete, die in den Regionalplan übernommen würden, könnten erhebliche Umweltauswirkungen für 17 Plangebiete nicht ausgeschlossen werden. Der Flächenumfang dieser Plangebiete betrage insgesamt 714 ha. Bei 16 Plangebieten seien durch die Neuaufstellung des Regionalplans keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten. Der Flächenumfang dieser Plangebiete betrage insgesamt 696,1 ha. Mögliche kumulative Auswirkungen seien dabei noch unberücksichtigt,

Bosch und Partner, Umweltbericht, S. 96.

In Anhang F des Umweltberichts erläutert die Umweltgutachter anhand von Tabellen seine Ermittlungen und Bewertungen zu den Umweltauswirkungen der festgelegten BSAB. Zu den Klimafolgen enthalten diese Prüfbögen kurze, eher pauschale Beschreibungen, etwa die Einordnung „keine klimaökologische Bedeutung“ und dazu die Bemerkung „keine weiteren voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen zu prüfen“ oder „mittlere und hohe klimaökologische Bedeutung“. Zu den voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen, die in diesem Zusammenhang nicht ausgeschlossen werden, wird jeweils auf eine vorhaben- und standortbezogene Prüfung der Klimafolgen auf nachgeordneter Planungs- und Zulassungsebene verwiesen. Selbst bei Standorten, denen eine „großflächig sehr hohe und hohe klimaökologische Bedeutung“ zugemessen wird, wird hinsichtlich der Beschreibung und Bewertung der sich daraus ergebenden Umweltauswirkungen auf eine vorhaben- und standortbezogene Prüfung auf nachgeordneter Planungs- und Zulassungsebene verwiesen. Eine eigene, auf den Regionalplan selbst bezogene Prüfung hat dementsprechend nicht stattgefunden.

5. Monitoringberichte für das Planungsgebiet des Regionalverbands Ruhr

Der Geologische Dienst Nordrhein-Westfalen führt im Auftrag der Landesplanungsbehörde jährlich ein luftbildgestütztes Abgrabungsmonitoring für die sechs Planungsgebiete in NRW, jeweils zum Stichtag 01.01. durch. Die Ergebnisse werden in einem Jahresbericht mit den Daten über Flächeninanspruchnahmen, Restflächen und Rohstoffmengen zusammengefasst und den Regionalplanungsbehörden zur Verfügung gestellt. Die Monitoringberichte werden außerdem öffentlich zugänglich gemacht. Der Geologische Dienst weist in der Vorbemerkung zu seinem Jahresbericht 2023 darauf hin, dass das Abgrabungsmonitoring keine Aussage zu einzelnen Betriebsflächen mache; es beziehe sich vielmehr auf das gesamte Planungsgebiet. Damit erhielten die Regionalplanungsbehörden wichtige Informationen für die ihnen obliegende Raumbeobachtung und zur Überprüfung der regionalplanerischen Ziele für die Sicherung heimischer mineralischer Bodenschätze. Die Daten lieferten transparente Entscheidungsgrundlagen für den zuständigen regionalen Planungsträger,

Geologischer Dienst NRW, Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen – Lockergesteine, Monitoringbericht für das Planungsgebiet Regionalverband Ruhr, Stand 01.01.2023, S. 3.

Zu einer detaillierten Methodenbeschreibung des Abgrabungsmonitorings verweist der Geologische Dienst auf seine Internetseite.

a) Bericht des Geologischen Dienstes mit Stand vom 01.01.2022

In dem Bericht über das Abgrabungsmonitoring NRW – Lockergesteine – RV Ruhr mit Stand vom 01.01.2022 kommt der Geologische Dienst NRW zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die Restfläche für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand sich auf 917 ha mit einem Volumen von 122 Mio. m³ erstreckt. Für die Rohstoffgruppe Sand verbleibe eine Restfläche von 251 ha mit einem Volumen von 17.5 Mio. m³, für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff verbleibe eine Restfläche von 305 ha mit einem Volumen von 18.7 Mio. m³ und für die Rohstoffgruppe präquartäre Sande und Kiese verblieben 368 ha mit einem Volumen von 73 Mio. m³. Die mittlere Jahresförderung für den Zeitraum der Jahre 2016 bis 2021 habe für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand bei 5.9 Mio. m³, für die Rohstoffgruppe Sand bei 0.5 Mio. m³ und für die Rohstoffgruppe präquartäre Sande und Kiese bei 2.5 Mio. m³ gelegen,

Monitoringbericht für das Planungsgebiet des Regionalverbandes Ruhr mit Stand vom 01.01.2022, S. 10, 11; der Regionalverband Ruhr bezieht sich im Planentwurf hingegen auf den Monitoringbericht des Geologischen Dienstes NRW mit Stand vom 01.01.2021 und ergänzend in einem Bericht der Regionalplanungsbehörde vom 02.11.2023 an die Planungsversammlung auf den Monitoringbericht mit Stand vom 01.01.2023.

Für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ergibt sich nach den Angaben des Geologischen Dienstes NRW ausgehend von der jeweiligen mittleren Jahresförderung des letzten Befliegungszyklus eine Versorgungsreichweite von 21 Jahren, für Sand eine Reichweite von 33 Jahren und für die Rohstoffgruppe präquartäre Sande und Kiese von 29, 5 Jahren.

b) Bericht des Geologischen Dienstes mit Stand vom 01.01.2023

Am 23.10.2023 hat der Geologische Dienst seinen Monitoringbericht mit Stand vom 01.01.2023 veröffentlicht. Zu dem Monitoring für die Rohstoffgruppen Kies/Kiessand, Sand, Ton/Schluff und präquartäre Sande und Kiese für den Betrachtungszeitraum 01.01.2022 bis 31.12.2022 berichtet der Geologische Dienst zusammenfassend, die Restfläche für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand umfasse 906 ha mit einem Volumen von 119 Mio. m³. Für die Rohstoffgruppe Sand verbleibe eine Restfläche von 236 ha mit einem Volumen von 16,8 Mio. m³, für die Rohstoffgruppe Ton/ Schluff 308 ha mit einem Volumen von 22,5 Mio. m³ und für die Rohstoffgruppe Präquartäre Sande und Kiese 362 ha mit einem Volumen von 74 Mio m³. Die mittlere Jahresförderung für den Zeitraum 01.01.2017 bis 31.12.2022 habe für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand bei 5,9 Mio. m³/a, für die Rohstoffgruppe Sand bei 0,4 Mio. m³/a und für die Rohstoffgruppe Präquartäre Sande und Kiese bei 2,4 Mio m³/a gelegen. Die ermittelten Volumina würden in Masse mit der Einheit „Millionen Tonnen“ umgerechnet; für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand werde dazu eine mittlere Dichte von 1,8 g/cm³ angesetzt; für Sand 1,6 g/cm³ und für Ton/Schluff 2,1 g/cm³. Tatsächlich könnten diese Umrechnungsfaktoren je nach Lagerungsdichte der Rohstoffe schwanken. Für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ergebe sich eine geförderte Jahresmenge von 10,6 Mio t/a, für Sand 0,6 Mio t/a und für die Rohstoffgruppe Präquartäre Sande und Kiese bei 4,3 Mio t/a.

Die Mengen des Abgrabungsmonitorings seien reine Fördermengen der Gewinnungsstellen im Planungsgebiet. Im Vergleich mit der Statistik der gehandelten Produkte könne letztere durch die zusätzliche Berücksichtigung von Zukaufmengen beispielsweise für eine Verbesserung der Körnung bzw. Zwischenhandel zu höheren Mengen führen. Das Abgrabungsmonitoring berücksichtige zudem keine qualitativen Schwankungen innerhalb einer Rohstoffgruppe. Das Abgrabungsmonitoring mache auch keine Aussage zu einzelnen Betriebsflächen, sondern beziehe sich auf das gesamte Planungsgebiet. Ausgehend von der jeweiligen mittleren Jahresförderung des letzten Befliegungszyklus ergebe sich für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand eine Reichweite von 20 Jahren, für Sand eine Reichweite von 43 Jahren und für die Rohstoffgruppe Präquartäre Sande und Kiese von 31 Jahren,

Monitoringbericht des Geologischen Dienstes NRW für das Planungsgebiet Regionalverband Ruhr mit Stand vom 01.01.2023, S. 16.

c) Bericht der Regionaldirektorin vom 02.11.2023

Angesichts der Abwägungsrelevanz dieses Monitoringberichts für die Beschlussfassung der Verbandsversammlung zum Regionalplan Ruhr am 10.11.2023 hat die Regionalplanungsbehörde mit der Drucksache 14/1343 vom 02.11.2023 die Verbandsversammlung über den aktuellen Monitoringbericht des Geologischen Dienstes unterrichtet. Dem Entwurf des Regionalplans hätten bislang noch die Werte des Monitoringberichts 2021 zugrunde gelegen, der zum Zeitpunkt der Erarbeitung den aktuellsten, auf Luftbildauswertungen basierenden Monitoringbericht dargestellt habe. Der aktuelle Monitoringbericht 2023 verzeichne jedoch einen Rückgang der Jahresförderung. Für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand sei die Jahresförderung von 7,0 Mio. m³/a auf 5,9 Mio. m³/a zurückgegangen. Für die Rohstoffgruppe Sand sei die Jahresförderung von 0,6 Mio. m³/a auf 0,4 Mio. m³/a zurückgegangen. Bei der Rohstoffgruppe präquartärer Sand sei die Jahresförderung von 2,7 Mio. m³/a auf 2,4 Mio. m³/a zurückgegangen. Der durch den Monitoringbericht 2023 verzeichnete Rückgang der Jahresförderung verändere rechnerisch auch den mit den Abgrabungsbereichen gesicherten Versorgungszeitraum, der entsprechend ansteige. Konkrete Zahlen dazu enthält der Bericht der Regionaldirektorin – im Gegensatz zum Monitoringbericht - allerdings nicht.

Auch unter Würdigung der mit dem Monitoringbericht 2023 ermittelten Zahlen zur Jahresförderung sei, so der Bericht der Regionaldirektorin, festzustellen, dass die auf Basis des Monitoringberichts 2021 im Entwurf des Regionalplans festgelegten Abgrabungsbereiche einen mit dem Ziel 9.2-2 LEP NRW konformen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahre absicherten. Ein Anpassungserfordernis zur Erfüllung des Ziels 9.2-2 LEP NRW ergebe sich aus dem neuen Monitoringbericht 2023 nicht. Es werde auch kein Erfordernis gesehen, Änderungen an der Flächenkulisse der Abgrabungsbereiche anlässlich des Vorliegens des neuen Monitoringberichts vorzunehmen. Mit dem für den Regionalplan Ruhr zugrunde gelegten Monitoringbericht 2021 sei z.B. für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand eine Jahresförderung gewählt worden, die deren langjährigem Mittelwert entspreche und deren Umfang zudem durch zwei aufei-

einanderfolgende Befliegungen bestätigt worden sei. Dieser Wert werde nach wie vor als belastbare Grundlage für die Abschätzung des zukünftigen Bedarfs bewertet, der bei möglichst geringer Flächenbereitstellung eine Einhaltung des im Landesentwicklungsplan NRW vorgegebenen Versorgungszeitraums erwarten lasse. Hierdurch werde im Sinne einer Plankontinuität eine Vorsorge für die geordnete Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffe gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG geschaffen und ein angemessener Entwicklungskorridor für die mittelfristige Steuerung des Rohstoffabbaus eröffnet. Nach Inkrafttreten des Regionalplans werde die Entwicklung der Rohstoffgewinnung weiter zu beobachten sein. Sollten sich dauerhaft Änderungen in den Jahresfördermengen ergeben bzw. sich die Änderungen erkennbar verstetigen, könne darauf zu gegebener Zeit planerisch reagiert werden.

Dieser Bericht der Regionaldirektorin war zur Unterrichtung und als weitere Abwägungsgrundlage für die Verbandsversammlung gedacht. Die Konsequenzen, die sich aus den aktuellen Zahlen dieses Monitoringberichts für die planerische Abwägung ergeben, sind in dem Bericht unzutreffend bzw. unvollständig dargestellt. Der Bericht der Regionaldirektorin bewirkt insoweit einen Abwägungsmangel, auf den nachfolgend näher eingegangen wird.

6. Methodenbeschreibung für die Bewertung der Abgrabungssituation

Eine Beschreibung der Methoden für die Bewertung der Abgrabungssituation von Lockergestein hat der Geologische Dienst NRW unter dem Titel „Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen“ veröffentlicht. Danach ermöglicht das Monitoring des Geologischen Dienstes NRW Angaben zu der noch zur Verfügung stehenden Restflächengröße, zur bisherigen Flächeninanspruchnahme und zum noch gesicherten Rohstoffrestvolumen bzw. zum Volumen der bisherigen Rohstoffgewinnung innerhalb der in der Regionalplanung festgelegten BSAB. Das Abgrabungsmonitoring wertet danach Informationen über die Anzahl, die Lage und den Status von Gewinnungsstellen aus und gibt Auskunft über die aktuelle Flächeninanspruchnahme und deren zeitliche Entwicklung. Des Weiteren soll das Monitoring nach den Angaben des Geologischen Dienstes NRW Prognosen über den planerisch gesicherten Versorgungszeitraum erlauben. Mit dem Fachinformationssystem Rohstoffe im Geologischen Dienst Nordrhein-Westfalen sei es erstmals möglich, eine Berechnung des gesicherten Versorgungszeitraums über den

Volumenverbrauch zu ermitteln. In Nordrhein-Westfalen würden dazu landesweite Befliegungen stattfinden, die hochwertige Luftbilder in einem dreijährigen Zyklus liefern würden.

Für die nachfolgende rechtliche Bewertung ist von Bedeutung, dass der für die Berechnung des Versorgungszeitraums prognostizierte Jahresverbrauch ausschließlich auf einer Fortschreibung geförderter oder gewonnener Volumina in den vergangenen drei Jahren des letzten Befliegungszyklus beruht. Soweit in der Begründung des Regionalplans Ruhr ein anderer, deutlich höherer Jahresverbrauch als der aktuellste Monitoringbericht des Geologischen Dienstes NRW angenommen wird, beruht auch dieser Jahresverbrauch auf einer Prognose, die vom bisherigen Verbrauch auf den zukünftigen Bedarf schließt. Dieser Bedarf wird dementsprechend nicht auf der Grundlage einer planerischen Abwägung zwischen den in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG genannten Aufsuchungs- und Gewinnungsinteressen und den zahlreichen anderen in § 2 Abs. 2 ROG genannten Belangen bestimmt, sondern ausschließlich aus einem Zahlenwerk über Gewinnungstätigkeiten der Vergangenheit abgeleitet.

III. Festlegungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung

Der Regionalplan Ruhr enthält verschiedene Festlegungen zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung. In den Erläuterungen zum Grundsatz der Raumordnung G 4-1 (räumliche Voraussetzungen zur Reduzierung von Treibhausgasen schaffen – Klimaschutz) wird dazu auf einen Fachbeitrag „Klimaanpassung“ zum Regionalplan verwiesen. Es sei geboten, auch mit den auf regionaler Ebene zur Verfügung stehenden planerischen Instrumenten dem Klimawandel entgegenzuwirken, entsprechende Vorgaben zur Umsetzung in Bauleitplanung bzw. Fachplanung zu machen und so im Sinne des Klimaschutzes eine Reduktion der Treibhausgasemissionen zu erreichen. Im Regionalplan Ruhr trügen mehrere Festlegungen zur Minderung von Treibhausgasen bei. Verwiesen wird dazu wiederum auf verschiedene Ziele der Raumordnung und Grundsätze der Raumordnung. Konkrete Erfordernisse der Raumordnung zum Klimaschutz im Zusammenhang mit der Gewinnung von Bodenschätzen enthält der Regionalplan allerdings nicht.

1. Erfordernisse der Raumordnung zum Klimaschutz

Zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung formuliert der Regionalplan in Kapitel 4 einige Erfordernisse der Raumordnung und verweist im Übrigen auf die im LEP NRW getroffenen Festlegungen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel. Nach der als Grundsatz der Raumordnung gekennzeichneten Planaussage 4-1 sollen Planungen und Maßnahmen so umgesetzt werden, dass sie der Erderwärmung und dem daraus resultierenden Klimawandel entgegenwirken. Dabei soll zu einer Verminderung durch Einsparung von Treibhausgasen beigetragen werden, indem räumliche Voraussetzungen für den Ausbau und die Speicherung erneuerbarer Energien geschaffen werden, eine CO₂-sparsame, effiziente Ressourcennutzung ermöglicht und eine klimaschonende Siedlungs-, Verkehrs- und Freiraumentwicklung gefördert wird.

Nach der ebenfalls als Grundsatz der Raumordnung gekennzeichneten Planaussage 4-2 (Klimaanpassung) sollen bei der räumlichen Entwicklung im Rahmen der Bauleitplanung die Folgen des Klimawandels mit einbezogen werden, in dem die Auswirkungen von Extremwetterereignissen wie Starkregen, Hitze und Trockenheit berücksichtigt werden.

Der Grundsatz 4.3 (Klimaökologische Ausgleichsräume erhalten und entwickeln) sieht vor, dass klimaökologische Ausgleichsräume zur Erhaltung und Verbesserung luft- und klimahygienischer Verhältnisse (Kaltluftentstehungsgebiete, Funktionsfähigkeit der Luftleitbahnen, Luftaustauschgebiete) erhalten bleiben und entwickelt werden sollen. Bei allen Planungen und Maßnahmen soll die Funktionsfähigkeit des Freiraums als klimatischer und lufthygienischer Ausgleichsraum berücksichtigt werden. Insbesondere sollen Planungen und Maßnahmen, die den Luftaustausch zwischen Ausgleichsräumen und Siedlungsbereichen einschränken, vermieden werden. Flächen, die zur Reduzierung der Erwärmung benachbarter Siedlungsflächen beitragen können oder wichtige Kaltluftaustauschbeziehungen sicherstellen, sollen vorrangig freigehalten werden bzw. die nachfolgende bauliche Nutzung so ausgerichtet werden, dass die klimatischen Funktionen erhalten bleiben.

Grundsatz 4-4 (Bei der Überplanung innerstädtischer Freiräume die Klimaausgleichsfunktion berücksichtigen) bestimmt, dass Freiräume mit klimatischen Ausgleichsfunktionen in stark überwärmten Innenstadtbereichen zur Reduzierung der Erwärmung und den Erhalt zur Sicherung des Luftaustauschs erhalten werden sollen. Bei Entscheidungen über eine bauliche Inanspruchnahme von klimatischen Ausgleichsräumen soll deren Funktion im Rahmen der planerischen Abwägung besondere Berücksichtigung finden.

Der Grundsatz 4-5 (Vorliegende Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungskonzepte berücksichtigen) fordert, dass im Rahmen der Bauleitplanung vorliegende Klimaschutz- bzw. Klimaanpassungskonzepte berücksichtigt werden sollen.

2. Ausführungen zum Schutzgut „Klima/Luft“ in Anhang A des Umweltberichts

Zu den Auswirkungen des Plans auf die Schutzgüter Klima und Luft erläutert der Umweltbericht, es gehe bei der Betrachtung dieses Schutzgutes insbesondere um die unteren Luftschichten bzw. auf Regionalplanebene um das regionale Klima,

siehe dazu Bosch und Partner, Umweltbericht des Regionalplans Ruhr, S. 59.

Die Bewertung des Kriteriums erfolge anhand der Flächenbewertung aus bioklimatischer Sicht, welche der RVR in seinem „Fachbeitrag zum Regionalplan der Metropole Ruhr „Klimaanpassung“ (RVR 2013) angefertigt habe,

Bosch und Partner, Umweltbericht des Regionalplans Ruhr, S. 60.

Im Anhang A des Umweltberichts führen die Umweltgutachter Bosch und Partner aus, Auswirkungen auf die Luftqualität sowie auf das regionale Klima durch die Planfestlegungen des

Regionalplans seien im Wesentlichen von Art und Umfang der Nutzung sowie den betriebsbedingten Auswirkungen abhängig. Erhebliche Umweltauswirkungen der vertieft zu prüfenden Planfestlegungen seien bei einer Versiegelung und Überbauung von Flächen mit sehr hoher klimaökologischer Bedeutung zu erwarten, da diesen Flächen aufgrund ihres direkten Einflusses auf Siedlungsgebiete eine besondere Bedeutung im Hinblick auf ihre Ausgleichsfunktion zukomme und da diese Flächen in der Regel mit hohen Restriktionen gegenüber Bebauung belegt seien. Betroffen seien hiervon die Plangebiete der Siedlungsbereiche (ASB, GIB), Abfalldeponien und die der Verkehrsinfrastruktur, da diese in der Regel mit Versiegelungen von bisher unversicherten Flächen einhergingen,

Bosch und Partner, Umweltbericht des Regionalplans Ruhr, Anhang A, S. 16.

Bei den BSAB finde zwar eine Veränderung der Nutzung der überplanten Fläche statt, die beanspruchten Flächen würden jedoch in der Regel nicht versiegelt und könnten auch im Abbaubetrieb weiterhin ausgleichende Funktionen für das Klima übernehmen. Betriebsbedingte Auswirkungen der BSAB auf das Schutzgut Klima/Luft seien auf der Ebene des Regionalplans noch wenig konkret, sodass eine differenzierte Bewertung erst auf der nachgeordneten Planungs- und Zulassungsebene vorzunehmen sei,

Bosch und Partner, Umweltbericht des Regionalplans Ruhr, Anhang A, S. 16.

Klimarelevante Böden seien vom Geologischen Dienst NRW in zwei Unterkategorien unterteilt worden: Zum einen in Böden als speichernde Kohlenstoffsinken und zum anderen in Böden als mineralisierende Kohlenstoffspeicher. Eine Flächeninanspruchnahme im Bereich von klimarelevanten Böden werde als erheblich bewertet. Betriebsbedingte Auswirkungen hinsichtlich der Bodenfunktionen nähmen aufgrund der geringen Wirkweite (ca. 25 m) auf Regionalplanebene eine untergeordnete Bedeutung ein; erhebliche Umweltauswirkungen auf die Bereiche außerhalb der Plangebiete seien nicht zu erwarten, sodass die Betrachtung eines Umfelds nicht erforderlich sei,

Bosch und Partner, Umweltbericht des Regionalplans Ruhr, Anhang A, S. 16.

2. Fachbeitrag „Klimaanpassung“ zum Regionalplan Ruhr

Soweit der Umweltbericht des Regionalplans Ruhr zur Bewertung der Auswirkungen des Plans auf die Schutzgüter Klima und Luft auf eine Flächenbewertung aus bioklimatischer Sicht verweist, welche der RVR in seinem „Fachbeitrag zum Regionalplan der Metropole Ruhr „Klimaanpassung“ (RVR 2013) angefertigt hat, ist anzumerken, dass Gegenstand dieses Fachbeitrags zur Klimaanpassung nicht die globalen Klimafolgen des Regionalplans sind. Vielmehr befasst sich dieser Fachbeitrag auftragsgemäß entsprechend seiner Überschrift lediglich mit Anpassungsmaßnahmen auf der Grundlage von Erkenntnissen zur Entwicklung des regionalen Klimas im Plangebiet. Ob der Fachbeitrag aus dem Jahr 2013 angesichts seines Alters überhaupt noch für den Umweltbericht herangezogen werden konnte, ist zweifelhaft. Angaben, die der zuständigen Behörde aus anderen Verfahren oder Tätigkeiten vorliegen, können in den Umweltbericht nach § 40 Abs. 4 UVPG nur aufgenommen werden, wenn sie für den vorgesehenen Zweck geeignet und hinreichend aktuell sind. Die Regelung dient der Umsetzung von Art. 8a Abs. 6 S.1 UVP-Richtlinie.

IV. Stellungnahmen im Rahmen der dritten Beteiligung der Öffentlichkeit

Der Kreis Wesel und mehrere kreisangehörige Städte und Gemeinden haben ergänzend zu ihren früheren Stellungnahmen auch im Rahmen der dritten Beteiligungsrunde erneut Stellung genommen. Auf den Inhalt dieser Stellungnahmen wird verwiesen. Lediglich beispielhaft sollen nachfolgend die Stellungnahmen des Kreises Wesel und der Stadt Kamp-Lintfort zusammenfassend Erwähnung finden. Auch insoweit sei allerdings auf die vollständigen Stellungnahmen ergänzend verwiesen.

1. Stellungnahme des Kreises Wesel

Der Kreis Wesel macht in seiner Stellungnahme einleitend darauf aufmerksam, dass er seine Stellungnahme ausdrücklich sowohl als öffentliche Stelle/Träger öffentlicher Belange als auch

als zuständige Behörde für die Landschaftsplanung und nicht zuletzt auch als juristische Person abgegeben hat und dass die Stellungnahme mit Beschluss vom 23.03.2023 vom Kreisausschuss des Kreises Wesel einstimmig bestätigt worden ist. Die Stellungnahme erhebt im ersten Teil grundsätzliche Einwendungen zum Abwägungsvorgang und zum Plankonzept des Regionalplans, die Einwendungen im zweiten Teil der Stellungnahmen beziehen sich auf konkrete räumliche Betroffenheiten. Angesichts des Umfangs dieser Stellungnahme sei auf die Stellungnahme selbst und auf die synoptische Wiedergabe dieser Stellungnahme der Regionalplanungsbehörde mit gegenüber gestellten Erwiderungen der Regionalplanungsbehörde mit Stand vom November 2023 verwiesen. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien einige Aspekte dieser Stellungnahme nachfolgend angesprochen.

Der Kreis Wesel bemängelt unter anderem, dass der Regionalplan die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung verfehlt. Wegen des Abbaus von Kies und Sand seien große Teile des Kreisgebietes Wesel bereits in der Vergangenheit schwer beeinträchtigt worden. Die laufenden Abbaubetriebe führten zunehmend zu weiteren schwerwiegenden Belastungen insbesondere kommunaler und regionaler, aber auch globaler Belange. Diese Entwicklung schreibe der Regionalplan rücksichtslos fort. Neben grundsätzlich falschen Annahmen bestünden erhebliche Abwägungsmängel, so dass der Plan dem grundlegenden gesetzlichen Auftrag, die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen zu führen, nicht nachkomme.

Die gesetzlichen Anforderungen an die Klimafolgenprüfung seien im Regionalplan Ruhr nicht hinreichend beachtet. Seit der Neufassung des UVPG im Jahre 2017 müssten bei der Umweltprüfung nicht mehr nur die lokalen und regionalen Klimafolgen, sondern auch die globalen Klimafolgen einer Planung bzw. eines Vorhabens ermittelt und berücksichtigt werden. § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG verlange ausdrücklich eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Klimafolgen des Plans. Daher müssten im Umweltbericht auch die zukünftigen Auswirkungen der Planung auf das globale Klima beschrieben und berücksichtigt werden. Ein Verschieben der

Prüfung, Bewertung und Beschreibung der Umwelt- und Klimafolgen auf nachfolgende Planungs- und Zulassungsverfahren sei nicht zulässig. Der Umweltbericht für den Regionalplan enthalte hierzu keine Angaben, auch fehle es an der erforderlichen Bewertung der einzelnen BSAB-Festlegungen. Eine übergreifende und individuell auf die einzelnen BSAB bezogene Umwelt- und Klimafolgenprüfung hinsichtlich des globalen Klimas habe nicht stattgefunden.

Der Kreis Wesel bemängelt außerdem in seiner Stellungnahme, dass die Auswirkungen der Regionalplanfestlegungen auf die Umweltschutzgüter in der Umweltprüfung nur unzureichend geprüft und bewertet worden seien. Der Umweltbericht enthalte zwar Beschreibungen einzelner Schutzgüter. Hinsichtlich der zu erwartenden Auswirkungen der BSAB mache der Umweltbericht jedoch lediglich pauschale Aussagen zu möglichen Betroffenheiten und enthalte eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse, nach denen für ein Viertel der betrachteten Gebiete erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen werden könnten. Weder der Umweltbericht selbst noch die als Anhang F dem Umweltbericht beigegefügt Prüfbögen enthielten eine spezifische Beschreibung von durch Abgrabungen ausgelösten Auswirkungen auf die einzelnen Schutzgüter. Es fehle eine detailliertere Beschreibung möglicher positiver oder negativer Folgen der Kiesgewinnung, sodass keine nachvollziehbaren Argumente für die in den Prüfbögen eingetragenen Betroffenheiten und Bewertung der Umweltauswirkung angeführt würden. Der Kreis Wesel erläutert seine dahingehende Kritik beispielhaft aus wasserwirtschaftlicher und naturschutzfachlicher Sicht.

Der Kreis Wesel rügt außerdem in seiner Stellungnahme im Rahmen der dritten Beteiligung im Planaufstellungsverfahren, dass das Plankonzept bzw. die Darstellung der Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Erweiterungsflächen und Neuansätze für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand in der Begründung des Entwurfs des Regionalplans Ruhr nicht hinreichend deutlich mache, wo im Abwägungsvorgang die Ergebnisse der Umweltprüfung einbezogen würden. Es müsse im Plan jedoch dargelegt und belegt werden, ob und inwieweit die Ergebnisse der Umweltprüfung bei der zeichnerischen Festlegung der Erweiterungsflächen und Neuansätze

sätze für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand berücksichtigt worden seien. Die pauschale Zurückstellung der Umweltschutzgüter gegenüber Belangen der Rohstoffgewinnung sei unzulässig; sie hätte zugunsten einer Einzelfallprüfung und -abwägung aufgegeben werden müssen.

Der Kreis Wesel beanstandet mit ausführlicher Begründung außerdem eine grundlegende Unterschätzung des Schutzguts Boden, die sich durch den gesamten Umweltbericht zum Regionalplan Ruhr ziehe. Des Weiteren kritisiert der Kreis Wesel, dass die vom OVG Münster für erforderlich erachtete Abwägung mit anderen Belangen bei der konkreten Bestimmung des Bedarfs und der Ermittlung des Versorgungszeitraums nicht stattgefunden habe. Soweit nach dem Plankonzept unter Verwendung von Tabu- und Restriktionskriterien für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand zu wenig Flächen ermittelt werden konnten, um den allein aufgrund der Fördermenge 2021 ermittelten Versorgungszeitraum von 20 Jahren zu erreichen, sehe sich der Plangeber verpflichtet, die Tabukriterien anzupassen/zu „modifizieren“, indem bestimmte berührte Belange/konkurrierenden Nutzungsanforderungen gegenüber dem Abbauinteresse pauschal zurückgestellt würden, um die als verbindlich angesehene Vorgabe aus dem LEP im Bereich Abbauinteresse zu beachten. Andere LEP-Vorgaben lasse der Plangeber aus nicht nachvollziehbaren Gründen hinter das Abbauinteresse offensichtlich unsachgemäß zurücktreten. Die pauschalisierende Berechnungsmethode zur Flächenermittlung orientiere sich nicht an den tatsächlichen Bedarfen. Das Plankonzept als Grundlage der Festlegung der Abgrabungsbereiche für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand hätte nicht allein auf die vom Geologischen Dienst ermittelte Jahresfördermenge 2021 aufsetzen dürfen; vielmehr hätte der Plangeber seinen Gestaltungsspielraum erkennen und eine eigene, begründete Prognoseentscheidung über den Bedarf treffen müssen. Dementsprechend hätte er auch nicht pauschal sämtliche konkurrierenden Nutzungen und entgegenstehenden Belange dem Interesse an der Rohstoffgewinnung bzw. Gewährleistung des Versorgungszeitraums von 20 Jahren unterordnen und allein aus diesem Grund den Erfordernissen der Rohstoffgewinnung ein höheres Gewicht als allen der Abwägung zugänglichen sonstigen öffentlichen Belangen zusprechen dürfen. Dies gelte umso mehr als dass die Landesplanungsbehörde bereits angekündigt habe, für die Gewinnung von nichtenergetischen Bodenschätzen zukünftig einen Degressionspfad zu verfol-

gen. Unzureichend berücksichtigt seien auch Fortschritte beim Baustoffrecycling und der Baustoffverwertung. Sie fänden nur insoweit in das Abgrabungsmonitoring Eingang, als sie sich in der Vergangenheit bereits ausgewirkt hätten. Dies sei jedoch für die Festlegung von BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand für einen perspektivischen Versorgungszeitraum von 20 Jahren nur von geringer Aussagekraft und Relevanz. Insoweit wäre der Plangeber verpflichtet gewesen, im Rahmen seiner Abwägungs- und Gestaltungsspielräume, die ihm jedenfalls der Zielrahmen des Ziels 9.2-2 LEP einräumt, auch eine Zunahme des Recyclings bzw. der Substitutionsquoten zu unterstellen und in-soweit die für die Rohstoffgewinnung zu sichernden Flächen für Kies/Kiessand nicht allein aus der vergangenen Jahresfördermenge (noch dazu aus dem Jahr 2021 anstelle der aktuell verfügbaren Werte aus 2022) abzuleiten, sondern von einem sinkenden jährlichen Bedarf in seiner Prognose auszugehen.

Zu Unrecht sei der Plangeber im Übrigen davon ausgegangen, dass er nach dem Ziel 9.2-2 LEP verpflichtet sei, einen Versorgungszeitraum von 20 Jahren für Lockergestein sicherzustellen, bei dem zur Berechnung des Bedarfs ausschließlich auf das Zahlenwerk des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes NRW abgestellt werde. Weil dem Plangeber auf der Ebene der Regionalplanung ein Abwägungsspielraum bei der Definition des Bedarfs und der Ermittlung der Prognose zukomme, sei die dem Plankonzept zugrundeliegende Vorgehensweise unzureichend und lasse insbesondere die Wechselwirkungen zwischen sinkendem Bedarf und daraus resultierender Minderung der BSAB-Festlegungen und anderen (Freiraum-)Belangen zu Unrecht außer Betracht. Zur weiteren Detailkritik an der Berechnung des Festlegungsbedarfs, insbesondere auch zu mit Blick auf die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand bestehende Unstimmigkeiten, Unklarheiten und Unplausibilitäten bei der verwendeten Methodik sei auf die Stellungnahme des Kreises Wesels verwiesen. Zusammenfassend dazu hält der Kreis in seiner Stellungnahme fest, dass die vom Plangeber angewendete „Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Abgrabungsbereiche“ bei der Auswahl der BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand einseitig das Interesse an der Rohstoffgewinnung bevorzuge, in sich unschlüssig sei, unzureichend dokumentiert und erläutert werde und im Ergebnis die individuellen, flä-

chenbezogenen Abwägungen schon deshalb fehlerhaft seien, weil sie nicht plausibel dokumentiert und die Gewichtung der einzelnen Belange und die gegenseitige Abwägung im engeren Sinne nicht nachvollziehbar sei.

Nicht zuletzt kritisiert der Kreis Wesel, dass zwar gegenläufige Raumanforderungen und konfligierende Belange wie Natur- und Landschaftsschutz, Grundwasserschutz, Schutz der Landwirtschaft, Bodenschutz etc. zumindest in Tabukriterien und Restriktionskriterien für die Auswahl von BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand Anklang fänden und als solche auch in ihrem Konfliktpotenzial erläutert würden, hingegen in der Darlegung des Plankonzepts an keiner Stelle eine Auseinandersetzung mit der Planungshoheit der betroffenen Kommunen am Niederrhein stattgefunden habe. Angesichts der in der Begründung dargelegten Raumbedeutung der Abgrabungsvorhaben und der besonderen Betroffenheit einzelner Niederrheinkommunen von den BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand wäre dies jedoch unabdingbar gewesen.

2. Stellungnahme der Stadt Kamp-Lintfort

Die Stadt Kamp-Lintfort hat im Rahmen der dritten Beteiligung zum Entwurf des Regionalplans Ruhr mit Schreiben vom 29.03.2023 auf der Grundlage einer einstimmigen Beschlussfassung des Rates der Stadt Stellung genommen. Auch diese Stellungnahme kann angesichts ihres Umfangs im Nachfolgenden nicht vollständig referiert werden. Auch insoweit wird auf die Stellungnahme selbst verwiesen. Einige Aspekte dieser Stellungnahme seien im Folgenden jedoch kurz erwähnt.

Auch die Stadt Kamp-Lintfort bemängelt, nachdem sie ihre eigene Betroffenheit durch die Festlegung zur Abgrabung von Lockergestein erläutert hat, Unstimmigkeiten des Plankonzepts insbesondere mit Blick auf die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand. So ließen sich die vom Plangeber angestellten Mengenberechnungen, auf die die Ermittlung der Potenzialflächen und die Auswahl der endgültig auszuweisenden BSAB aufbauen, nicht erschließen. Die Mengenberechnungen ließen sich im Ergebnis nicht überprüfen, da sie in der gesamten Beschreibung des

Plankonzepts nicht konkret benannt würden. Aus Sicht der Stadt Kamp-Lintfort seien die angesetzten Mengen für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand nicht plausibel.

Die von Seiten der Landesregierung vorgegebenen Versorgungszeiträume von 20 Jahren und das daraus resultierende Mengengerüst für die der BSAB-Ausweisungen würden weiterhin in Frage gestellt und in der vorliegenden Form nicht akzeptiert. Denn die Stadt Kamp-Lintfort sei der Auffassung, dass die Bedeutung der Urteile des OVG Münster vom 03.05.2022 zum LEP NRW über die Verwerfung des zugrunde zu legenden Planungshorizonts des LEP NRW hinausgehe. Es bestünden weiterhin Zweifel an der Rechtsgültigkeit der Ziele der Raumordnung des LEP NRW zu Abgrabungen von Sand und Kies, bei denen es sich um die entscheidende Grundlage der Ziele der Raumordnung des Regionalplans Ruhr handele. Damit fehlten der Regionalplanung jedoch die erforderlichen Planaussagen und eine rechtssichere Abwägung sei damit in Frage zu stellen. Aus Sicht der Stadt Kamp-Lintfort sei es unabdingbar, eine Anpassung der landesrechtlichen Regelungen abzuwarten. Um den Fortgang des Regionalplanes nicht zu verzögern, wäre eine Herausnahme der BSAB-Ausweisungen und eine Aufstellung eines Sachlichen Teilplanes sinnvoll.

Sämtliche Grundlagen, die Basis für diese Herangehensweise seien, seien von der Regionalplanungsbehörde nicht in Frage gestellt oder angepasst worden. So basiere die Datenermittlung weiterhin auf dem luftbildgestützten Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes. Diese Berechnungen seien aus Sicht der Stadt Kamp-Lintfort fehlerhaft. Die Aussage im Planentwurf, dass die Reserven in genehmigten/zugelassenen Abgrabungen außerhalb der Abgrabungsbereiche anteilig auf das in der Tabelle ausgewiesene planerisch gesicherte Volumen angerechnet worden seien, könne nicht nachvollzogen werden. Auch sei nicht nachvollziehbar, ob die angesetzten Restmengen plausibel und zutreffend seien. An keiner Stelle in der Begründung des Plankonzepts finde sich eine nachvollziehbare Mengenbilanz, aus der sich nicht nur der aus dem bisherigen Verbrauch rechnerisch fortgeschriebene Rohstoffbedarf pro Jahr und die daraus für 20 Jahre abgeleitete, zu sichernde Gesamtmenge ergäben, sondern auch erkennbar sei, welches Volumen aus den bereits genehmigten Abgrabungen angerech-

net worden sei. Dies stelle einen gravierenden Mangel dar, da eine ganz zentrale Weichenstellung des Plankonzepts, z.B. die Entscheidung, dass für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand keine ausreichenden Flächen allein über bestehende Genehmigungen und deren Erweiterungen ermittelt werden könnten und daher Neuansätze erforderlich seien, auf das ermittelte, allerdings an keiner Stelle hergeleitete und bezifferte Restvolumen zurückgehe. Die Ermittlung der Versorgungszeiträume, das Monitoring sowie das Gesamtkonzept seien auf eine neue nachvollziehbare und für alle Betroffenen tragfähige und akzeptable Grundlage zu stellen.

Die Stadt Kamp-Lintfort bemängelte außerdem eine unzureichende Berücksichtigung des mit der Flächeninanspruchnahme durch Auskiesungen verbundenen erheblichen Verlusts von landwirtschaftlichen Flächen und die unzureichende Berücksichtigung der Flächenkonkurrenz zwischen Auskiesungsflächen und weiteren raumbedeutsamen Planungen für Windenergie und Freiflächen-Photovoltaik. Ein entscheidender Mangel des Plans ergebe sich auch daraus, dass die unterschiedlichen Planungsbetroffenheiten und damit die kommunale Planungshoheit der von den Festlegungen betroffenen Gemeinden nicht oder nur unzureichend berücksichtigt worden seien. Die Festlegung der BSAB zugunsten der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand gehe unmittelbar zulasten der Siedlungsentwicklung der betroffenen Gemeinden sowie auch sonstiger Planungsvorhaben am Niederrhein. Die Planungshoheit und auch andere konkurrierende Nutzungsansprüche hätten, genauso wie das Interesse an der Gewinnung von Bodenschätzen, umfassend bei der Festlegung der Abgrabungsbereich berücksichtigt werden müssen. Insbesondere die Flächenkonkurrenz zwischen ASB-Flächen und BSAB hätten bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Die Belange der Siedlungsentwicklung seien unzureichend bedacht worden.

Kritisch nahm die Stadt Kamp-Lintfort auch zu den Ausnahmetatbeständen für BSAB-Flächen Stellung. Im Planentwurf sei zwar geregelt, dass Abgrabungen nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB stattfinden dürften. Die sich daraus ergebende Konzentrationszonenplanung würde jedoch durch das Ziel 5.4-3 zur Rohstoffgewinnung außerhalb der BSAB weitestgehend und unabsehbar konterkariert. Zur Kritik an diesen Ausnahmetatbeständen im Einzelnen sei noch einmal ausdrücklich auf die Stellungnahme der Stadt Kamp-Lintfort verwiesen.

3. Erwidernng der Regionalplanungsbehörde

Zur Vorbereitung einer Beschlussfassung des Planungsträgers hat die Regionalplanungsbehörde in einer Beteiligungssynopse mit Stand vom November 2023 auf die Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, der Personen des Privatrechts und von Pflichtbeteiligten nach § 33 LpLG DVO NRW erwidert. Daraus ergibt sich, dass die Regionalplanungsbehörde dem Planungsträger vorschlägt, die vorgetragenen Anregungen und Bedenken lediglich zur Kenntnis zu nehmen; sie aber nahezu vollständig zurückzuweisen. Lediglich dem Vorwurf einer unzureichenden Berücksichtigung von Klimafolgen habe man durch eine Ergänzung des Umweltberichts zu den Themen Klimaanpassung, Klimaschutz, globale Klimafolgen und Treibhausgasemissionen noch Rechnung getragen. Auch hinsichtlich der Berücksichtigung der Auswirkungen der Planung auf die Planungshoheit der betroffenen Gemeinden sei den Bedenken durch einige ergänzende Sätze der Planrechtfertigung hinreichend Rechnung getragen. Auswirkungen auf die Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen einzelner Plangebiete hätte die Ergänzung im Umweltbericht jedoch nicht. Insbesondere sei es auch nicht Aufgabe des Regionalplans, eine zulässige Inanspruchnahme von Lockergesteinen mit Blick auf den Klimaschutz einzuschränken. Der Anregung, die Endlichkeit der vorhandenen Bodenschätze zum Anlass zu nehmen, im Sinne einer Generationengerechtigkeit Ressourcen zu schonen, statt sie einem prognostizierten Bedarf in den nächsten Jahren unbegrenzt zur Verfügung zu stellen, hält die Regionalplanungsbehörde entgegen, eine an sich nicht in Frage zu stellende Endlichkeit von Ressourcen sei kein Belang, der dem Regionalplan und seiner Steuerung der Rohstoffgewinnung entgegengehalten werden könne. Kritik an einer unzureichenden Ermittlung von Umweltbeeinträchtigungen durch den Regionalplan hält die Regionalplanungsbehörde entgegen, der Umweltbericht enthalte hinreichende Aussagen zu den voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen, die von den BSAB ausgingen. Auf regionalplanerischer Ebene sei keine konkrete Ausgleichsermittlung für Eingriffe in den Naturhaushalt, die durch die Flächen zur Rohstoffgewinnung oder durch sonstige Festlegungen des Regionalplans entstünden, erforderlich; diese könne nur im Rahmen der Eingriffsregelung auf den nachgelagerten Planungs- und Zulassungsebenen erfolgen, da hierzu detaillierte Kenntnisse über den Eingriff erforderlich seien.

Zu den Einzelheiten der Erwiderung der Regionalplanungsbehörde wird auf die im Internet veröffentlichte Synopse verwiesen. Eine Notwendigkeit, den Planentwurf auf der Grundlage der in der dritten Beteiligung vorgetragenen Anregungen und Bedenken noch einmal zu ändern, sah die Regionalplanungsbehörde nicht.

Für die nachfolgende rechtliche Bewertung des Regionalplans wird nicht nur auf die zeichnerischen und textlichen Festlegungen, auf ihre Erläuterungen und auf die Begründung des Plans abgestellt; vielmehr soll auch die Erwiderung der Regionalplanungsbehörde, die Grundlage der Beschlussfassung der Verbandsversammlung gewesen ist, in die Prüfung einbezogen werden, weil sie für die Frage, ob und inwieweit die Anforderungen des Abwägungsgebots nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG beachtet sind, relevant ist. Die Abwägungsfehlerhaftigkeit oder -freiheit der Planungsentscheidung kann sich nämlich auch anhand anderer Unterlagen, etwa mit Hilfe der Begründung des Ausgleichsvorschlags der Regionalplanungsbehörde, aus der zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG oder aus dem Inhalt des Umweltberichts belegen lassen.

V. Landesplanerische Erfordernisse zur Rohstoffversorgung

Der Regionalplan Ruhr setzt mit seinen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung die Erfordernisse der Landesplanung zur Rohstoffversorgung um, die der Regionalplan, soweit es sich um Ziele der Raumordnung handelt, zu beachten und, soweit es sich um Grundsätze der Raumordnung handelt, zu berücksichtigen hat.

9.1-1 LEP NRW (Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen), als Grundsatz der Raumordnung gekennzeichnet, sieht dazu vor, dass bei allen räumlichen Planungen berücksichtigt werden soll, dass Vorkommen energetischer und nichtenergetischer Rohstoffe (Bodenschätze) standortgebunden, begrenzt und nicht regenerierbar sind. Ebenso sollen Qualität und Quantität sowie die Seltenheit eines Rohstoffvorkommens Berücksichtigung finden.

Als weiterer Grundsatz der Raumordnung bestimmt 9.1-2 LEP NRW (Substitution), die Regionalplanungsbehörden sollten bei der Festlegung von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze die mögliche Substitution primärer Rohstoffe durch Recyclingbaustoffe und industrielle Nebenprodukte berücksichtigen.

Nr. 9.1-3 LEP NRW (Flächensparende Gewinnung) verlangt als Grundsatz der Raumordnung, der Rohstoffabbau solle im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung möglichst umweltschonend erfolgen und sich auf das Maß beschränken, das den ökonomischen und sozialen Erfordernissen unter Berücksichtigung der möglichen Einsparpotenziale entspreche. Nach Möglichkeit sollen eine flächensparende und vollständige Gewinnung eines Rohstoffes und eine gebündelte Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte erfolgen. Entsprechend sollen auch vor Ablagerung von Fremdmaterial am gleichen Ort vorhandene Bodenschätze möglichst vollständig abgebaut werden.

9.2-1 LEP NRW (Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe), als Ziel der Raumordnung im LEP gekennzeichnet, bestimmt, dass für die Rohstoffsicherung in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen sind. 9.2-2 (Versorgungszeiträume) bestimmt ebenfalls als Ziel der Raumordnung, dass die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe für einen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahren für Lockergesteine und von mindestens 35 Jahren für Festgesteine festzulegen sind,

die von der Landesplanungsbehörde veröffentlichte Lesefassung des LEP NRW enthält den Hinweis, dass nach den Urteilen des OVG Münster vom 03.05.2022 zu den Planaussagen 9,2-2 und 9.2-3 LEP NRW wiederum der Zeitraum von 20 Jahren für Lockergestein gelte.

9.2-3 LEP NRW (Fortschreibung), ebenfalls als Ziel der Raumordnung im Plan gekennzeichnet, bestimmt, dass die Fortschreibung der Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe so zu erfolgen hat, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 10 Jahren und für Festgesteine von 25 Jahren nicht unterschritten wird und dass mit der Fortschreibung wieder der Versorgungszeitraum gemäß Ziel 9.2-2 herzustellen ist.

Zu 9.2-1 LEP NRW erläutert der Plangeber, zu den nichtenergetischen Rohstoffen zählten neben den hier näher behandelten oberflächennahen Locker- und Festgesteinen, wie z. B. Sand und Kies, Ton, Lehm, Kalkstein, Tonstein, Basalt oder Sandstein, auch die in der Regel im Tiefbau zu gewinnenden Rohstoffe wie z. B. Salze, Erze, Schwerspat oder Dachschiefer. Für letztere erfolgt in der Regel keine Festlegung in den Regionalplänen. Die planerische Sicherung der heimischen oberflächennahen Bodenschätze erfolge in Regionalplänen durch textliche und zeichnerische Festlegungen von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) als Vorranggebiete. Die planerische Erforderlichkeit für die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungswirkung könne sich insbesondere durch den Bedarf für räumliche Konzentration der Abgrabung und hohe Nutzungskonflikte ergeben. Entsprechend der regionalen Besonderheiten könne dies bei einzelnen oder mehreren Rohstoffgruppen im gesamten Planungsgebiet oder in Teilräumen vorkommen. Die planerische Erforderlichkeit könne insbesondere vorliegen bei

- großflächig verbreiteten Rohstoffvorkommen und hohem Abgrabungsdruck; dabei bedürfe es zur Bündelung des Abgrabungsgeschehens einer besonderen raumordnerischen Steuerung (z.B. in konfliktarme Standorte),
- regional konzentrierten, bedeutenden Rohstoffvorkommen mit hoher räumlicher Nutzungskonkurrenz; in diesen Fällen bedarf es für den Ausgleich verschiedener kleinräumiger Nutzungsansprüche einer besonderen raumordnerischen Steuerung (z.B. hinsichtlich des Naturschutzes).

Dabei sei nach überörtlichen Maßstäben vorzugehen. Das heiße, wenn im überwiegenden Teil der Planungsregion oder in Teilräumen entsprechende planerische Fragestellungen bestün-

den (z.B. hinsichtlich des Abbaus von Kies), sei in der Regel von einer planerischen Erforderlichkeit im Sinne des Ziels auszugehen. Somit könnten dann in der Regel auch für die Gesamtregion Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden. Für eine angemessene planerische Sicherung sei die Kenntnis der heimischen Rohstoffpotenziale unerlässlich. Dem dienen die vorhandenen geologischen Kartenwerke und Datensammlungen sowie insbesondere die Landesrohstoffkarte der für Geologie zuständigen Fachbehörde als wesentliche Planungsgrundlage. Die Landesrohstoffkarte vermittele die notwendigen Informationen, um bedeutsame Lagerstätten zu identifizieren, damit sie in allen planerischen Abwägungsprozessen berücksichtigt werden könnten. Die Festlegung von BSAB für die Rohstoffsicherung solle flächensparend möglichst in den Gebieten vorgenommen werden, die in der Landesrohstoffkarte mit vergleichsweise höheren Rohstoffmächtigkeiten ausgewiesen seien. Gleichfalls sollten die Qualitäten berücksichtigt werden.

Für die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit nichtenergetischen Rohstoffen erfolge die regionalplanerische Sicherung durch die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete unter Berücksichtigung der rohstoffgeologischen Empfehlungen der für Geologie zuständigen Fachbehörde. Dabei sollten betriebliche Entwicklungsvorstellungen und die Anwendung besonderer Umwelttechniken sowie konkurrierende Nutzungsvorstellungen pauschaliert oder typisiert berücksichtigt werden. Die zeichnerische Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfordere ein schlüssiges, den gesamten Planungsraum umfassendes Planungskonzept. Die zeichnerische Festlegung von BSAB müsse erwarten lassen, dass die Flächen in der Regel für Abgrabungen genutzt werden könnten und sich diese Nutzungsmöglichkeit bei Entscheidungen auf nachfolgenden planerischen Ebenen durchsetzen würden. Änderungen der Festlegungen der Vorranggebiete mit Eignungswirkung (z.B. aus übergeordnetem Interesse) seien möglich, wenn sie dem zugrundeliegenden gesamtträumlichen Konzept weiterhin entsprechen oder dieses fortschreiben würden. Abgrabungsvorhaben hätten sich bei Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten in den BSAB zu vollziehen. Die Regionalpläne könnten darüber hinaus bei räumlicher Steuerung begründete Ausnahmen textlich festlegen. Die planerischen Festlegungen richteten sich gleichermaßen an den Abbau von Bodenschätzen nach den jeweiligen Vorschriften des Abtragungsgesetzes

Nordrhein-Westfalen, des Bundesberggesetzes, des Bundes-Immissionsschutzgesetzes und des Wasserhaushaltsgesetzes. Sowohl wegen der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Rohstoffe, als auch wegen der Nutzungskonflikte, die deren Gewinnung oftmals auslösten, sei ihre langfristig angelegte, vorsorgende Sicherung in Raumordnungsplänen erforderlich; sie gingen fachrechtlichen Genehmigungen voran.

Zu 9.2-3 LEP NRW erläutert der Plangeber, mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB sei, bezogen auf die im jeweiligen regionalen Planungsgebiet verfügbaren Rohstoffarten, ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten. Dazu seien 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 20 Jahre für Lockergesteine und für mindestens 35 Jahre für Festgesteine decke. 20 Jahre für Lockergestein und 35 Jahre für Festgestein seien der Regelfall. Bereits regionalplanerisch gesicherte längere Versorgungszeiträume könnten entsprechende Abweichungen vom Regelfall rechtfertigen.

Der Versorgungszeitraum für Festgesteine liege über dem für Lockergesteine, da insbesondere die Kalksteingewinnung und Zementproduktion mit hohen Investitionskosten verbunden seien und für die betriebswirtschaftliche Amortisation eine Planungssicherheit von mindestens 20 Jahren gegeben sein müsse, da ansonsten weitere Investitionen ausblieben. Die Bedarfsermittlung erfolge auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst werde. Bei dem Abgrabungsmonitoring flößen als wesentliche Aspekte u.a. die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, Möglichkeiten der Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten in die Bedarfsermittlung ein. Die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB seien auf die Versorgungsräume anzurechnen. Des Weiteren seien bei der Ermittlung des Bedarfs auch Rohstoffmengen aus dem Braunkohlentagebau einzubeziehen, sofern dadurch der ordnungsgemäße Betrieb und Abschluss des Braunkohlentagebaus nicht beeinträchtigt werde.

Die Rohstoffgewinnung werde durch ein nach Vorgaben der Landesplanungsbehörde landesweit einheitliches luft- oder satellitenbildgestütztes Monitoring begleitet. Im Rahmen des Monitorings würden der Abbaufortschritt erfasst sowie die in den festgelegten BSAB und den genehmigten Flächen verbliebenen Rohstoffvorräte mittels der Landesrohstoffkarte bewertet. Die Ergebnisse nutzten die jeweiligen Regionalplanungsbehörden regelmäßig zur Prüfung eines Fortschreibungserfordernisses. Über eine Fortschreibung des Regionalplanes entscheide der regionale Planungsträger. Mit dem Abgrabungsmonitoring werde eine jährliche Quantifizierung der jeweils vorhandenen planerischen Restreichweiten für die einzelnen Rohstoffgruppen (z. B. Sand und Kies, Ton und Lehm, Kalkstein, Tonstein, Basalt oder Sandstein) vorgenommen. Mit der Fortschreibung sei so rechtzeitig zu beginnen, dass ein Versorgungszeitraum von 10 Jahren für Lockergesteine und von 25 Jahren für Festgesteine nicht unterschritten werde. Dem Zeitpunkt der Fortschreibung liege zugrunde, dass die Laufzeit eines Regionalplans üblicherweise 10 Jahre betrage und dann eine Überprüfung des Regionalplans erfolge. Sollte durch das Abgrabungsmonitoring festgestellt werden, dass der Versorgungszeitraum der BSAB schneller sinke als ursprünglich ermittelt, müsse eine Ergänzung der BSAB vorgenommen werden, um die Steuerungswirkung des Regionalplans nicht in Frage zu stellen. Ergebe sich die Notwendigkeit einer Fortschreibung, so sei die planerische Reichweite für alle in der Planung berücksichtigten oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffe wieder auf mindestens 20 Jahre für Lockergesteine und mindestens 35 Jahre für Festgesteine zu ergänzen.

C. Rechtliche Bewertung

Der Erfolg eines gegen den Regionalplan Ruhr bzw. gegen einzelne Festlegungen des Regionalplans gerichteten Antrags auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle hängt davon ab, ob ein beim Oberverwaltungsgericht Münster einzureichender Antrag zulässig und begründet ist.

I. Vorbemerkung

Einleitend zur rechtlichen Bewertung seien einige Anmerkungen zur Statthaftigkeit eines Normenkontrollantrags der Kommunen gegen den Regionalplan Ruhr, zur damit zusammenhängenden Einordnung der Planaussagen 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr und zu einigen Grundsätzen der gerichtlichen Überprüfung von Raumordnungsplänen vorangestellt.

1. Statthaftigkeit einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle

Die nachfolgende rechtliche Bewertung des Regionalplans Ruhr beschränkt sich auf eine Prüfung der Begründetheit eines Normenkontrollantrags beim Oberverwaltungsgericht Münster. Grundsätzliche Zweifel, dass Anträge auf ein verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO des Kreises Wesel und kreisangehöriger Gemeinden, die von den Zielen der Raumordnung dieses Regionalplans betroffen sind, nicht statthaft sein könnten, gibt es nicht. Das OVG NRW hat in seinen Urteilen vom 03.05.2022 zum LEP NRW klargestellt, dass sowohl der Kreis Wesel als auch betroffene kreisangehörige Gemeinden nicht nur als juristische Personen zur Verteidigung ihrer Planungshoheit oder ihres zivilrechtlichen Eigentums, sondern darüber hinaus auch als Behörden befugt sind, einen Antrag auf Normenkontrolle nach § 47 VwGO gegen Ziele der Raumordnung des Landesentwicklungsplans zu stellen, weil sie diese Zielbestimmungen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten haben und die Gemeinden bei ihrer Bauleitplanung an diese Zielbestimmungen gebunden sind,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE –, juris Rn. 131; siehe dazu auch Beckmann, Ziele der Raumordnung als Gegenstand verwaltungsgerichtlicher Normenkontrollanträge von Kommunen in Nordrhein-Westfalen, NWVBl 2021, 181.

Diese Rechtsprechung gilt natürlich auch für Normenkontrollanträge gegen den Regionalplan Ruhr. Die Zulässigkeit eines statthaften Normenkontrollantrags hängt zwar von weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen ab, bei Anträgen natürlicher und juristischer Personen insbesondere von der Geltendmachung einer Rechtsverletzung gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO, darüber hinaus von dem Vorhandensein eines Rechtsschutzbedürfnisses und von der Einhaltung einer Jahresfrist gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO nach Bekanntmachung des Raumordnungsplans. Die

Beachtung dieser Zulässigkeitsvoraussetzungen dürfte jedoch für den Fall, dass von der Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle Gebrauch gemacht werden soll, keine Schwierigkeiten machen.

Eine der Antragsbefugnis 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 schon deshalb aus, weil der Antrag von den Kommunen auch in ihrer Funktion als Behörden gestellt werden kann, die schon nicht zum Adressatenkreis der nach § 9 ROG zu Beteiligten gehören,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 196; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 9 Rn. 20; Schubert, in: Kment, ROG, Kommentar, 1. Auflage 2019, § 9 Rn. 36, m. w. N.

Unabhängig davon ist in den Beteiligungsrounden des Planaufstellungsverfahrens vom Kreis Wesel und von kreisangehörigen Gemeinden umfassend sowohl in der Funktion einer zu beteiligenden Fachbehörde als auch als kommunale Gebietskörperschaft Stellung genommen worden.

2. Zielcharakter der Planaussagen 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr

Der Antrag auf eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ist begründet, wenn die beanstandeten Planaussagen des Regionalplans sich als rechtswidrig erweisen, weil sie an einem beachtlichen Rechtsmangel leiden, und deshalb unwirksam sind. Die textlichen Ziele der Raumordnung 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr sowie die darauf beruhenden zeichnerischen Ziele der Raumordnung zur Festlegung von BSAB für Lockergestein sind, wie sich aus den nachfolgenden Ausführungen ergibt, rechtswidrig; sie verstoßen insbesondere gegen das in § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG normierte Abwägungsgebot.

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Entsprechend dieser Legaldefinition beruhen Ziele der Raumordnung auf einer abschließenden Abwägung. Sie müssen daher den Anforderungen des Abwägungsgebots an eine solche planerische Abwägung genügen. Bei den Planaussagen 5.4-1 (Abgrabungsbereiche für Rohstoffgewinnung sichern), 5.4-2 (Rohstoffabbau für Lockergesteine konzentrieren) und 5.4-3 (Rohstoffgewinnung außerhalb BSAB raumverträglich steuern) sowie den zeichnerischen Festlegungen der BSAB handelt es sich in diesem Sinne um Ziele der Raumordnung. Sie sind dementsprechend im Planentwurf gem. § 7 Abs. 1 S. 4 ROG auch zutreffend als Ziele der Raumordnung gekennzeichnet. Damit bringt der Plangeber zum Ausdruck, dass es sich bei diesen Zielaussagen jedenfalls nach seinem Willen um Ziele der Raumordnung handeln soll. Die Kennzeichnung ist zwar nur ein Indiz dafür, ob es sich bei den Planaussagen tatsächlich um Ziele der Raumordnung oder nur um Grundsätze der Raumordnung handelt. Entscheidend sind letztlich Inhalt, Zweck und Konkretisierungsgrad der jeweiligen Planaussage,

BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20.02, UPR 2004, 115, 116; BVerwG, Beschl. v. 15.04.2003 – 4 BN 25.03, SächsVBl. 2003, 192; Beckmann, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2024, Rn. 286 ff.

Nach allgemeiner Ansicht sind jedoch Vorranggebiete, zu denen auch BSAB zählen, als Ziele der Raumordnung einzuordnen,

OVG SH, Beschl. v. 23.01.2023 – 5 KN 28/21, juris Rn. 3; Albrecht, in: Schumacher/Werk/Albrecht, ROG, 2012, § 7 Rn. 54; Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, München, 2010, § 4 Rn. 47; Heitsch, Raumordnungsziele und Außenbereichsvorhaben – Steuerungswirkungen und Rechtsschutz, NuR 2004, 20; Schink, Raumordnungsgebiete und kommunale Planungshoheit – Chancen und Schwierigkeiten für die Kommunen, in: Jarass, Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem

neuen Raumordnungsgesetz, S. 56 f.; ausführlich dazu auch Lehnert, Raumordnungsgebiete nach dem Raumordnungsgesetz 1998, Münster 1998, S. 26 ff.; Goppel, Ziele der Raumordnung, BayVBl. 1998, 289, 291; Runkel, Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung, UPR 1997, 1, 6.

Auch soweit die BSAB für Lockergesteine im Regionalplan Ruhr mit einer Ausschlusswirkung an anderen Stellen des Plangebietes verbunden werden, handelt es sich unzweifelhaft um Ziele der Raumordnung,

OVG Lüneburg, Urt. v. 28.01.2010 – 12 KN 65/07, BauR 2010, 1043; BVerwG, Urt. v. 13. 3. 2003 – 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1165, 1171; Erbguth, Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung?, DVBl. 1998, 209, 210, 212 f.; Schink, Raumordnungsgebiete und kommunale Planungshoheit – Chancen und Schwierigkeiten für die Kommunen, in: Jarass Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz, Münster 1998, S. 58.

Auch bei den verschiedenen Ausnahmetatbeständen des Regionalplans Ruhr von der Ausschlusswirkung für Abgrabungen außerhalb der BSAB handelt es sich in diesem Sinne um Ziele der Raumordnung. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG sind Ziele der Raumordnung vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festlegungen. Jedes einzelne Ziel der Raumordnung muss dementsprechend auf einer hinreichenden planerischen Abwägung beruhen. Ausgehend vom Zielcharakter der Planaussagen gelten für diese auch die im Vergleich zu Grundsätzen der Raumordnung strengeren Anforderungen an die planerische Abwägung gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG.

3. Grundsätze der gerichtlichen Überprüfung

Nach Maßgabe des § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Der Regionalplan Ruhr beruht hinsichtlich der von ihm formulierten Ziele der Raumordnung für die Gewinnung von Lockergesteinen nicht auf einer in diesem Sinne hinreichenden planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG. Die Grundsätze der gerichtlichen Überprüfung einer Beachtung dieses Abwägungsgebots bei der Aufstellung oder

Änderung von Raumordnungsplänen hat das OVG Münster in seinen Urteilen vom 03.05.2022 wie folgt zusammengefasst: 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. 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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 202; BVerwG, Urteil vom 5. Mai 2015 - 4 CN 4.14, NVwZ 2015, 1537 (1538).

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, 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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 204; BVerwG, Beschluss vom 10. Februar 2016 - 4 BN 37.15, BauR 2016, 1004 (1005 f.).

Je konkreter raumordnerische Festlegungen mit Zielqualität sind, umso größer sind die Anforderungen, die an die Ermittlungstiefe und die Abwägungsdichte einer raumplanerischen Zielsetzung zu stellen sind,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 206; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2. Auflage 2018, § 7 Rn. 42, m. w. N.

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

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 209; Vgl. Bay VerfGH, Urteil vom 15. Juli 2002 - Vf. 10-VII-00, 12-VII-00, juris, Rn. 89, m. w. N.; Schink, Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369.

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 unterschieden. Dieses Mehrphasenmodell der Abwägung hat nach der Systematik des OVG Münster 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 betroffenen 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, so das OVG Münster, in den verschiedenen Phasen der Abwägung darum, über den Vorgang der Informationsgewinnung und der Informationsverarbeitung eine Ausgleichs-

scheidung zwischen verschiedenen Belangen zu treffen, wobei diese entsprechend ihrer objektiven 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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 212; Schink, Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369.

Diesen Maßstäben der gerichtlichen Nachprüfung genügen die genannten Raumordnungsziele des Regionalplans Ruhr zur Gewinnung von Lockergesteinen einschließlich der daran anknüpfenden zeichnerischen Festlegungen von BSAB nicht. Der Regionalplan Ruhr verfolgt mit seinen Zielen der Raumordnung für die planerische Sicherung der Gewinnung von Lockergesteinen die planerische Absicht, für einen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahren BSAB in einem solchen Umfang festzulegen, dass der aus dem vom Geologischen Dienst NRW berechneten Durchschnittsverbrauch der vergangenen drei Jahre abgeleitete Bedarf an diesen Bodenschätzen uneingeschränkt gedeckt werden kann. Die Zielsetzung selbst, die uneingeschränkte Bedarfsdeckung für mindestens die nächsten zwanzig Jahre, wurde hingegen nicht der gebotenen Abwägung unterzogen, obwohl dies für einen angemessenen Ausgleich aller konkurrierenden, nicht zuletzt durch den Katalog des § 2 Abs. 2 ROG geschützten Belange zwingend erforderlich gewesen wäre,

siehe dazu Beckmann, Planungsziele und „in Betracht kommende anderweitige Planungsmöglichkeiten“ in der Regionalplanung – Anmerkungen auch zu den Urteilen des OVG NRW vom 26. August 2021 zum Kraftwerk Datteln 4, DVBl. 2022, 809, 816 ff.

Denn die festzulegende Anzahl von Vorrangflächen und auch deren Umfang kann, wie der VGH Mannheim zu Recht festgestellt hat, nicht Ausgangspunkt, sondern nur das Ergebnis einer planerischen Abwägung sein,

VGH BW, Urt. v. 19.11.2020 – 5 S 1107/18, juris Rn. 89.

Die Notwendigkeit, ohne eine Abwägung mit gegenläufigen Belangen, insbesondere solchen des Umwelt- und Klimaschutzes, aber auch der geordneten Siedlungsentwicklung und angesichts verloren gehender landwirtschaftlicher Böden auch der Landwirtschaft, das Ziel einer uneingeschränkten Bedarfsdeckung für die genannten Bodenschätze zu verfolgen, leitet der Planungsträger des Regionalplans Ruhr zwar aus den Zielen der Raumordnung 9.2-2 und 9.2-3 des LEP NRW ab. Nach dem Ziel 9.2-2 LEP NRW sind die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe für einen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahren für Lockergesteine festzulegen. Und nach 9.2-3 LEP NRW hat die Fortschreibung der BSAB so zu erfolgen, dass ein Versorgungszeitraum von Lockergesteine von zehn Jahren nicht unterschritten wird. Der Wortlaut und der Rechtscharakter als Ziele der Raumordnung dieser Planaussagen mögen insoweit auch auf den ersten Blick tatsächlich den Eindruck vermitteln, als gebe es zur Anpassung an diese Planaussagen vom Träger der Regionalplanung nichts mehr abzuwägen. Das ist jedoch bei näherem Besehen offensichtlich nicht der Fall. Abgesehen davon, dass die Rechtswirksamkeit dieser Ziele der Raumordnung des LEP NRW auch nach den Urteilen des OVG NRW vom 03.05.2022 zu den Änderungen dieser Ziele zweifelhaft ist, verbleibt dem Träger der Regionalplanung auch bei unterstellter Wirksamkeit dieser Ziele der Raumordnung des LEP NRW außerhalb des zu definierenden Zielkerns ein Abwägungsspielraum, dessen Umfang der Planungsträger des Regionalverbands Ruhr ausweislich der Begründung seines Plans verkannt hat. Für diese Abwägung gilt zwar der Grundsatz der Raumordnung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG, wonach die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen sind. Dieses Erfordernis der Raumordnung steht jedoch nicht allein. Vielmehr ist auch anderen gewichtigen Belangen hinrei-

chend Rechnung zu tragen, insbesondere den in § 2 Abs. 2 ROG für die Landes- und Regionalplanung aufgeführten Raumordnungsgrundsätzen. Dazu gehören unter anderem der Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 7 ROG, wonach die Voraussetzungen für die Land- und Forstwirtschaft in ihrer Bedeutung für die Nahrungs- und Rohstoffproduktion zu erhalten oder zu schaffen sind, § 2 Abs. 2 Nr. 5 S. 1 ROG, wonach Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln sind, § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 1 und 2 ROG, wonach der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen ist und wonach bei der Gestaltung räumlicher Nutzungen Naturgüter nur sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen sind. Nicht zuletzt ist nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen, sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG und des OVG Münster schlagen Abwägungsmängel oder beachtliche Verfahrensfehler bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung auf der Ebene der Landesplanung oder der Regionalplanung auf die jeweils nachfolgende Planungsebene durch,

BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 - 4 A 1001.04, juris, Rn. 80; BVerwG, Urt. v. 19.07.2001 - 4 C 4.00, juris, Rn. 22, 27; Urt. v. 10.04.1997 - 4 C 5.96, juris, Rn. 39 ff. zum Straßenplanungsrecht; OVG NRW, Urt. v. 26.08.2021 – 10 D 40/15.NE, juris Rn. 82.

Abwägungsmängel des Landesentwicklungsplans bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung führen insoweit auch zu Abwägungsmängeln der ihr nachfolgenden Regionalplanung, soweit diese die abwägungsfehlerhaften Ziele der Raumordnung des LEP NRW mit eigenen Zielen der Raumordnung umzusetzen sucht.

Die Kontrolldichte bei der Inzidentkontrolle des Landesentwicklungsplans im Rahmen einer gegen einen nachfolgenden Regionalplan gerichteten Normenkontrollantrag entspricht derjenigen, die bei einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO gegen den LEP angezeigt wäre. Geboten ist also eine umfassende objektiv-rechtliche Prüfung des Plans,

OVG NRW, Urt. v. 26.08.2021 – 10 D 40/15.NE, juris Rn. 82; BVerwG, Urt. v. 16.03.2006 - 4 A 1001.04, juris, Rn. 83.

Daraus folgt, dass der Regionalplan Ruhr, soweit er mit seinen Zielen der Raumordnung ein unwirksames Ziel der Landesplanung umsetzt, seinerseits unwirksam ist.

I. Abwägungsausfall

Die gerichtliche Kontrolle der von dem Regionalplanungsträger nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG vorzunehmenden Abwägung stellt darauf ab, ob in die Abwägung an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge eingestellt werden musste (ansonsten besteht ein Abwägungsausfall), ob die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange richtig erkannt worden ist (ansonsten liegt eine Abwägungsfehleinschätzung vor) und ob der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die zu ihrer objektiven Gewichtigkeit in einem angemessenen Verhältnis steht (ansonsten handelt es sich um den Fall einer Abwägungsdisproportionalität).

An einer Abwägung fehlt es im Sinne des erwähnten Abwägungsausfalls, wenn der Planungsträger bzw. die Planungsbehörde sich rechtsirrig für gebunden hält,

BVerwG, Urteil vom 9.11.2006 - 4 A 2001/06, NVwZ 2007, 445 (450); Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 74 Rn. 57; Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, Verwaltungsverfahrensgesetz, 2. Auflage 2019, § 74 Rn. 55; Wysk, in: Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz, 24. Auflage, 2023, § 74 Rn. 101.

Das ist hier der Fall: Der Regionalplan Ruhr verfolgt mit seinen Zielen der Raumordnung für die planerische Sicherung der Gewinnung von Lockergesteinen die planerische Absicht, für einen Versorgungszeitraum für Lockergestein von mindestens 20 Jahren BSAB in einem solchen Umfang festzulegen, dass der aus dem vom Geologischen Dienst NRW berechneten Durchschnittsverbrauch der vergangenen drei Jahre prognostizierte Bedarf an diesen Bodenschätzen uneingeschränkt gedeckt werden kann. Der Plangeber lässt in der Planbegründung verschiedentlich keinen Zweifel daran, dass er sich dazu durch Ziele der Raumordnung des LEP NRW verpflichtet sieht. Die Zielsetzung, eine uneingeschränkte Bedarfsdeckung für mindestens zwanzig Jahre, gemessen am Durchschnittsverbrauch vergangener Jahre, wurde nicht abgewogen, obwohl dies für einen angemessenen Ausgleich aller konkurrierenden Belange erforderlich gewesen wäre. Denn die festzulegende Anzahl von Vorrangflächen und auch deren Umfang kann nicht, wie schon erwähnt, Ausgangspunkt, sondern nur das Ergebnis einer planerischen Abwägung sein,

VGH BW, Urt. v. 19.11.2020 – 5 S 1107/18, juris Rn. 89.

Ein Abwägungsausfall liegt vor, wenn der Träger des Regionalplans Ruhr von einer Bindung im Sinne einer Zielbeachtenspflicht mit Blick auf die Planfestlegungen 9.2-1 und 9.2-2 LEP NRW ausgegangen ist, obwohl

- die Planaussagen 9.2-1 und 9.2-2 LEP NRW gar nicht mehr weitergelten,
- es sich bei diesen Planaussagen gar nicht um Ziele der Raumordnung handelt,
- die Planaussagen 9.2-1 und 9.2-2 LEP NRW nicht hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sind,
- es sich um aus anderen Gründen um rechtswidrige Ziele der Raumordnung handelt,
- und schließlich obwohl die Ziele der Raumordnung des LEP NRW der Regionalplanung einen Abwägungsspielraum belassen, den der Träger des Regionalplans Ruhr verkannt hat.

1. Weitergeltung der 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW

Kommt das Normenkontrollgericht zu der Überzeugung, dass die angegriffene Rechtsvorschrift ungültig ist, so erklärt es sie für unwirksam; in diesem Fall ist die Entscheidung allgemeinverbindlich. Der Tenor der Urteile des OVG NRW vom 03.05.2022 lautet:

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.

Fraglich ist somit, ob nach den Urteilen vom 03.05.2022, mit denen die genannten Planänderungen für unwirksam erklärt wurden, die Ursprungsfassung der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW entsprechend der Lesefassung der Landesplanungsbehörde wieder aufgelebt sind. Das Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen teilt dazu auf seiner Homepage mit:

„Das OVG NRW hat die Verordnung zur Änderung der Verordnung im Landesentwicklungsplan (allein) im Hinblick auf die Änderungen der zielförmigen Festlegungen 9.2-2 sowie 9.2-3 für unwirksam erklärt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der LEP NRW in Gestalt der Änderungsverordnung vom 12.07.2019 im Übrigen nach wie vor wirksam ist. Das bedeutet konkret, dass die ursprüngliche Regelung zu den Versorgungszeiträumen wiederauflebt.“

Diese Einschätzung ist zutreffend. Grundsätzlich gilt in der Tat, dass bei einer Planänderung der bisherige Plan im Umfang der Planänderung seine rechtliche Wirkung verliert, weil – wie in der übrigen Rechtsordnung auch – der gewohnheitsrechtlich anerkannte Rechtssatz gilt, dass die spätere Norm die frühere Norm verdrängt. Ein ausdrücklich darauf zielender Wille des Plangebers wird unterstellt, ohne dass ein solcher Planungswille ausdrücklich artikuliert werden müsste,

Söfker/Runkel, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, § 1 BauGB Rn. 254b

Entfällt wegen der Unwirksamkeit der späteren Norm die Möglichkeit der Normenkollision, dann gilt die alte Rechtsnorm unverändert fort,

BVerwG, Beschluss vom 27. März 2019 – 4 BN 28/18 –, juris Rn. 5; BVerwG, Beschlüsse vom 19. April 2010 - 4 VR 2.09 - juris Rn. 2 und vom 1. Juli 2010 - 4 CN 2.09 – juris Rn. 3; BVerwG, Urteil vom 10.08.1990 - 4 C 3/90, NVwZ 1991, 673; BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 2017 – 4 B 24/16 –, juris Rn. 4; Schiller, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 9. Auflage 2022, Rn. 12.6

Möchte der Planungsträger diese Rechtsfolge vermeiden, sollen mithin die Festlegungen des früheren Plans auf jeden Fall - und sei es bei Unwirksamkeit der Festsetzungen des neuen Plans auch ersatzlos - beseitigt werden, muss er einen - im textlichen Teil des Plans zum Ausdruck zu bringenden - Aufhebungsbeschluss fassen. Ein solcher selbständiger Aufhebungsbeschluss muss erkennen lassen, dass er auch dann Bestand haben soll, wenn die neuen Festsetzungen unwirksam sein sollten,

BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 2017 – 4 B 24/16 –, juris Rn. 7; BVerwG, Urteil vom 29. Januar 2009 - 4 C 16.07 - BVerwGE 133, 98 Rn. 31. BVerwG, Urteil vom 10. August 1990 - 4 C 3.90 - BVerwGE 85, 289 (293).

Einen in diesem Sinne gesonderten Aufhebungsbeschluss enthielt die Änderung des LEP NRW vom 12.07.2019 nicht. Aus den Erläuterungen der Planaussagen und der Planbegründung der vom OVG NRW aufgehobenen Planänderung lässt sich auch nicht mittelbar ableiten, dass für den Fall der Unwirksamkeit der Planänderung eine Rückkehr zur insoweit früheren Planungsrechtsslage ausgeschlossen sein sollte. Die Urteile des OVG Münster vom 03.05.2022 führen daher nicht dazu, dass die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW in ihrer Fassung vor der vom OVG Münster beanstandeten Änderung nicht mehr weitergelten.

2. Zielqualität der Planaussagen 9.2-1 und 9.2-2 LEP NRW

Das OVG Münster hat mit den Urteilen vom 03.05.2022 auch entschieden, dass die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW Ziele der Raumordnung sind. Der Planungsträger habe die Planaussagen textlich festgelegt und den mit einer Zielfestlegung verfolgten Verbindlichkeitsanspruch durch die Formulierungen „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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn. 110.

Das OVG Münster bestätigt damit die Kennzeichnung des Landesplanungsträgers im Sinne des § 7 Abs. 1 S. 4 ROG, der die die Festlegungen 9.2-2 LEP NRW 2019 und 9.2-3 LEP NRW im Plan als Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG gekennzeichnet hat. Die Kennzeichnung des Planungsträgers ist nach der Rechtsprechung zwar nur deklaratorischer Natur und soll eine höhere Transparenz der planerisch vorgesehenen Wirkung der Festlegungen erzielen,

Hofmann, in: Kment (Hrsg.), ROG, 2019, § 7 Rn. 10; Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (362); Beckmann, Der Schutz der Wälder durch den Landesentwicklungsplan NRW beim beschleunigten Ausbau erneuerbarer Energien, NuR 2023, 520.

Konstitutive Kraft besitzt sie somit nicht,

OVG Greifswald, Urteil vom 08.06.2022 – 3 K 363/17, juris Rn. 95; BVerwG, Beschluss vom 26.05.2021 – 4 BN 49/20, juris Rn. 10; BVerwG, Urteil vom 18.09.2003 – 4 CN 20.02, UPR 2004, 115 [116]; BVerwG, Beschluss vom 15.4.2003 – 4 BN 25.03, BauR 2004, 285.

Dies bedeutet zugleich, dass eine Festlegung unabhängig von ihrer Kennzeichnung ein Ziel der Raumordnung sein kann, wenn es die inhaltlichen Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllt. Ein Rechtsgutachten zu den Planaussagen Nr. 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW von Herrn Univ.-Prof. Dr. Martin Kment hatte allerdings zum Ergebnis, dass es sich bei den genannten Planaussagen nicht um Ziele der Raumordnung handelt,

siehe dazu auch Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361.

Die Rechtsauffassung von Kment beruht im Wesentlichen auf der Einschätzung, dass es den Planaussagen an der für die Einordnung als Ziel der Raumordnung seines Erachtens erforderlichen hinreichenden Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit der Planaussage mangelt. Dem mag man entgegenhalten, dass die Antwort auf die Frage nach einer hinreichenden Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit eines Ziels der Raumordnung für die Bewertung des Ziels der Raumordnung als rechtmäßig oder rechtswidrig, nicht jedoch für die Kategorisierung als Ziel der Raumordnung entscheidend ist. Deshalb werden die berechtigten Zweifel von Kment an der hinreichenden Bestimmtheit dieser beiden Planaussagen nachfolgend zwar ausführlich referiert, weil sie nicht nur zur Kategorisierung der Planaussagen, sondern auch zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit dieser Planaussagen von Bedeutung sind. Da das OVG Münster in Kenntnis der Auffassung von Kment zu dem Ergebnis gelangt ist, dass die genannten Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW Ziele der Raumordnung sind, soll dies an dieser Stelle auch nicht in Zweifel gestellt werden.

3. Fehlende Bestimmtheit und Bestimmbarkeit der Ziele der Raumordnung

Die Adressaten eines Ziels der Raumordnung müssen erkennen können, was sie im Einzelnen auf der Grundlage der Ziele der Raumordnung zu beachten haben. Deshalb müssen Ziele der Raumordnung – anders als Grundsätze der Raumordnung – einen Bezug auf einen konkreten,

geographisch bestimmbaren Raum haben und insoweit eine konkrete raumordnerische Entscheidung treffen. Die Zielaussage muss räumlich und sachlich hinreichend bestimmt sein,

BVerwG, Urteil v. 6.12.2010 – 4 C 8/10, NVwZ 2011, 821 Rn. 10; VGH BW, Urteil vom 4.7.2012 – 3 S 351/11, BauR 2013, 425 (433); VGH BW, Urteil vom 27.4.2012 – 8 S 1739/10, ZfBR 2012, 590 (596); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, ROG, 2019, § 3 Rn. 28; Kment, in: Kment, ROG, 2019, § 6 Rn. 25; Beckmann, Raumordnungsrecht, in Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2024, Rn. 148.

Eine hinreichende Bestimmtheit bzw. eine hinreichende Bestimmbarkeit ist zu bejahen, wenn der Inhalt der Planaussage sich anhand herkömmlicher Auslegungsmethoden verlässlich bestimmen lässt. Da es letztlich nur darauf ankommt, dass der Planinhalt hinreichend bestimmbar ist, ist die Frage, ob der Maßstab der Bestimmbarkeit im Vergleich zum Maßstab der Bestimmtheit geringere Anforderungen stellt, nicht von praktischer Bedeutung. Fehlt es für die Beachtungspflicht an einer hinreichenden Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit, bedeutet dies nicht, dass die Planaussage bedeutungslos ist; sie kann als Grundsatz der Raumordnung berücksichtigungsbedürftig sein. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot resultiert insoweit nicht schon daraus, dass eine Festlegung der Auslegung bedarf,

Beckmann, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2024, Rn. 148.

Vielmehr ist es ausreichend, wenn der Inhalt des Plans in der Weise durch Auslegung ermittelt werden kann, dass der objektive Wille des Plangebers aus dem textlichen bzw. zeichnerischen Festlegungen hervorgeht. Der Plangeber selbst muss (lediglich) Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle liefern. Auch abstrakte Kriterien können nach Auffassung des BVerwG zur Identifizierung einer landesplanerisch gebilligten Atypik und damit zur Bestimmbarkeit genügen. Lässt sich aus den Zielvorstellungen des Plangebers und dem Normzusammenhang der Regelung im Wege der Auslegung der atypische Fall bestimmen, kann die für die Ziele der Raumordnung vorausgesetzte Letztverbindlichkeit bejaht werden,

BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8/10, juris Rn. 10; Beckmann, Raumordnungsrecht, in Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2024, Rn. 148.

Das OVG Münster hat in seinen Urteilen vom 03.05.2022 zu diesen Raumordnungszielen auch keine Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit erkennen lassen,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 –, juris Rn. 96.

Kment hingegen bemängelt das Fehlen einer hinreichenden Bestimmtheit und Bestimmbarkeit der Festlegungen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW. Die Auffassung von Kment bleibt, auch wenn ihr das OVG Münster in seinen Urteilen vom 03-05.2022 nicht gefolgt ist, für einen Rechtsstreit über die Rechtmäßigkeit von Zielen der Raumordnung des Regionalplans Ruhr relevant. Sie wird deshalb im Folgenden zustimmend referiert.

a) Rechtsauffassung von Kment zur unzureichenden Bestimmtheit

Nach Auffassung von Kment liefert die Planaussage 9.2-2 LEP NRW zwar ein Grundgerüst, das erkennen lässt, dass es einen Versorgungszeitraum geben soll und dass dieser auf bestimmte Zeiträume bezogen ist. Unbestimmt bleibe aber, welchen sachlichen Inhalt der Begriff des „Versorgungszeitraums“ habe. Der Begriff werde zwar genannt, jedoch nicht näher definiert,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (365).

Kment räumt allerdings ein, dass die Planbegründung zu 9.2-2 LEP NRW zur Bestimmbarkeit des Begriffs „Versorgungszeitraum“ immerhin beiträgt, indem nämlich dort von „einem bedarfsgerechte(n) Versorgungszeitraum“ die Rede sei. Bezugspunkt des Versorgungszeitraums

sei insoweit der Bedarf an oberflächennahen Bodenschätzen, der durch den Abbau in auszuweisenden Gebieten sichergestellt werden soll,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (366) unter Verweis auf die Erläuterungen zur Festlegung 9.2-2 LEP NRW.

Kment verweist außerdem auf die Begründung zur Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019, wo es heißt, der Bedarf werde auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings ermittelt, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst werde. Bei dem Abgrabungsmonitoring würden als wesentliche Aspekte u. a. die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, Möglichkeiten der Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten in die Bedarfsermittlung einfließen. Die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB seien auf die Versorgungsräume anzurechnen. Des Weiteren seien bei der Ermittlung des Bedarfs auch Rohstoffmengen aus dem Braunkohlentagebau einzubeziehen, sofern dadurch der ordnungsgemäße Betrieb und Abschluss des Braunkohlentagebaus nicht beeinträchtigt würde. Mit dieser Erklärung zum Bedarf, der wiederum durch einen Versorgungszeitraum abgesichert werden solle und somit auf das Begriffsverständnis des Versorgungszeitraums unmittelbar zurückwirke, sei aber, so Kment, nur wenig Licht ins Dunkel zu bringen. Es würden lediglich einige wesentliche Aspekte aufgelistet; es gelinge aber nicht, die bzw. alle wesentlichen Aspekte zu benennen, die in diesem Zusammenhang abwägungsrelevant seien. Der Plangeber belasse es vielmehr bei einer Beispielsaufzählung („u.a.“) von aus seiner Sicht wesentlichen Aspekten, wobei er aber nur zwei Beispiele hervorhebe. Er nenne die „Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung“ und verweise außerdem auf die „Möglichkeiten der Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten.“ Für die Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit eines Ziels der Raumordnung sei es zwar nicht zwingend abträglich, wenn zu seiner inhaltlichen Bestimmung auf Beispiele zurückgegriffen werde. Allerdings könnten Beispiele nur dann die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung erfüllen, wenn die beispielhafte Aufzählung eine Struktur bzw. innere Systematik erkennen lasse, sodass der Planadressat hinreichende Anhaltspunkte dafür besitzt, was von ihm – bei einer logischen Fortführung

der in den Beispielen ruhenden Systematik – verlangt werde. Anderenfalls sind die Anforderungen des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nicht erfüllt,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (366) unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14/01, NVwZ 2004, 220 (225); HessVGH, Urteil vom 29.6.2016 – 4 C 1440/14.N, ZfBR 2016, 803 Rn. 141; Erbguth, Eignungsgebiete als Ziele der Raumordnung?, DVBl 1998, 209 (210 f.).

Aus den in der Planbegründung zu 9.2-12 LEP NRW genannten Beispielen lasse sich in diesem Sinne jedoch keine innere Systematik ableiten. Die Beispiele stünden mehr oder weniger beziehungslos nebeneinander, ohne ein „Muster“ zu beschreiben, aus dem sich herleiten ließe, welche weiteren Aspekte ebenfalls als wesentlich einzustufen sind. Dass es weitere wesentliche Aspekte geben solle, indiziere die Begründung der Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 aber, würden die beiden ausgewiesenen Beispiele doch mit „u.a.“ eingeleitet.

Wenig hilfreich bei der Aufhellung des Sinngehalts des Begriffs der „Versorgungszeiträume“ sind nach Auffassung von Kment schließlich auch die Ausführungen in der Planbegründung, wonach vorhandene Rohstoffvorräte ebenso auf die Versorgungsräume anzurechnen seien wie Rohstoffmengen aus dem Braunkohlebergbau, die den Bedarf und damit die Versorgungszeiträume beeinflussten. Sie erklärten zwar, dass „Bedarf“ und „Versorgungszeiträume“ in gewisser Weise auch Rechnungsgrößen seien, erlaubten jedoch nicht, inhaltlich den Bedarf oder den Versorgungszeitraum hinreichend zu erhellen. Insgesamt müsse daher festgestellt werden, dass bei einer Lektüre der Begründung des Plansatzes 9.2-2 LEP NRW 2019 nicht deutlich werde, welche weiteren Belange „wesentliche Aspekte“ einer Bedarfsfeststellung sein sollten. Auch liefere die darüber hinausreichende Begründung nicht die hinreichende Aufklärung, um den Begriff des Bedarfs und damit auch des Vorsorgezeitraums näher zu verdeutlichen,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (366).

Auch mit dem Verweis in der Planbegründung zu 9.2-2 LEP NRW 2019 auf das Abgrabungsmonitoring, das Grundlage für eine Festlegung von BSAB sein soll, die nach Maßgabe des vorgegebenen Versorgungszeitraums dimensioniert werden sollen, ist nach Meinung von Kment für eine hinreichende Bestimmbarkeit der Planaussage wenig gewonnen. Der Verweis verlagere das Problem einer unzureichenden Bestimmbarkeit lediglich auf eine weitere Ebene. Denn nunmehr sei zu fragen, welchen Regeln das Abgrabungsmonitoring folge, um daraus auf den Bedarf und von dort auf den Inhalt des Versorgungszeitraums schließen zu können. Zu den Regeln des Abgrabungsmonitorings ergäben sich weder in der Festlegung 9.2-2 LEP NRW noch in deren Begründung klarstellende Aussagen. Nähere Informationen zum Abgrabungsmonitoring fänden sich allerdings in der Begründung zu 9.2-3 LEP NRW. Dort werde erläutert, die Rohstoffgewinnung werde durch ein nach Vorgaben der Landesplanungsbehörde landeseinheitliches luft- oder satellitenbildgestütztes Monitoring begleitet. Im Rahmen des Monitorings würden der Abbaufortschritt erfasst sowie die in den festgelegten BSAB und den genehmigten Flächen verbliebenen Rohstoffvorräte mittels der Landesrohstoffkarte bewertet. Die Ergebnisse nutzten die jeweiligen Regionalplanungsbehörden regelmäßig zur Prüfung eines Fortschreibungserfordernisses. Über eine Fortschreibung des Regionalplanes entscheide der regionale Planungsträger. Mit dem Abgrabungsmonitoring werde eine jährliche Quantifizierung der jeweils vorhandenen planerischen Restreichweiten für die einzelnen Rohstoffgruppen (z. B. Sand und Kies, Ton und Lehm, Kalkstein, Tonstein, Basalt oder Sandstein) vorgenommen,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (367) unter Verweis auf den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2017, S. 100.

Die Ausführungen in der Begründung zu Festlegung 9.2-3 LEP NRW 2019 erläutern nach Auffassung von Kment jedoch nicht, welcher Bedarf mit der Festlegung 9.2-2 LEP NRW gesichert werden soll; die Begründung kläre zudem nicht die inhaltliche Reichweite des Versorgungszeitraums. Sie gäben jedoch einen Eindruck von der Methodik des Abgrabungsmonitorings. Aus der Begründung zu 9.2-3 LEP NRW 2019 sei erkennbar, dass der Abbau von Rohstoffen dokumentiert und zudem ermittelt werde, mit welchen Abbaureserven in den bestehenden Flächen (Abbaumenge) zu rechnen sei. Ob die noch vorhandene Menge den Bedarf decke bzw.

welchen Versorgungszeitraum sie umschreibe, sei damit aber nicht festgelegt. Beides verbleibe nach der Begründung zur Festlegung 9.2-3 LEP NRW 2019 Aufgabe der Regionalplanungsbehörden und werde gerade nicht im LEP NRW geregelt, denn, so heißt es in der Planbegründung, die Ergebnisse würden von den Regionalplanungsbehörden regelmäßig zur Prüfung eines Fortschreibungserfordernisses genutzt. Damit bleibe unklar, von welchem Bedarf und damit von welchen Versorgungszeiträumen der LEP NRW ausgehe,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (366) unter Verweis auf Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 100.

Kment erörtert außerdem, ob sich aus der Methodenbeschreibung für die Bewertung der Abgrabungssituation von Lockergesteinsrohstoffen des Geologischen Dienstes noch Erkenntnisse zum Sinngehalt des Begriffs „Versorgungszeitraum“ gewinnen lassen. Aus der Methodenbeschreibung ergebe sich, dass es sich beim Abgrabungsmonitoring um eine Datensammlung handele. Auf der Grundlage von zeitlich versetzten Luftbildaufnahmen, die miteinander verglichen würden, werde das Volumen der verbrauchten Rohstoffe ebenso wie das Volumen der noch förderfähigen Rohstoffe im Abbaubereich ermittelt. Durch den Vergleich der jährlich gewonnenen Daten ließen sich dann rechnerische Vergleiche anstellen, um aus mathematischen Mittelwerten auf zukünftige Entwicklungen zu schließen,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (367) unter Verweis auf Geologischer Dienst NRW, Methodenbeschreibung für die Bewertung der Abgrabungssituation von Lockergesteinsrohstoffen, S. 9, 12 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 19.2.2019 – 17 K 8130/16, Juris Rn. 64.

Gehe man von einem konstanten Verbrauchsverhalten der Nutzer aus, lasse sich damit durch Dritte eine Restnutzungsdauer prognostizieren. Die planerische Prognoseleistung erfolge demnach nicht durch den Geologischen Dienst NRW. Eine Auseinandersetzung mit wesentlichen Aspekten u. a. der Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, Möglichkeiten der Sub-

stitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten flößen nicht in die Bedarfsermittlung ein. Diese Beurteilung könne erst von den nachgeordneten Planungsbehörden geleistet werden,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 unter Verweis auf Geologischer Dienst NRW, Methodenbeschreibung für die Bewertung der Abgrabungssituation von Lockergesteinsrohstoffen, S. 9, 12 ff.; VG Düsseldorf, Urteil vom 19.2.2019 – 17 K 8130/16, juris Rn. 59 ff.

Das Abgrabungsmonitoring beschreibe somit nicht den Bedarf an nichtenergetischen Rohstoffen. Es liefere lediglich eine Datengrundlage, auf deren Grundlage durch einen Dritten auf den möglichen Bedarf geschlossen werden könne, bestimme den Bedarf aber nicht selbst. Wohl auch aus diesem Grund weise die Begründung zu Plansatz 9.2-2 LEP NRW darauf hin, dass „auf der Grundlage“ des Abgrabungsmonitorings der Bedarf an oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffen ermittelt werden solle.

Kment räumt zwar ein, dass eine offene inhaltliche Ausgestaltung eines Ziels der Raumordnung unschädlich sein könne. So habe das BVerwG anerkannt, dass es zulässig sei, ein Ziel der Raumordnung so auszugestalten, dass das Ziel der Raumordnung erst in einem separaten Entscheidungsprozess konkretisiert werde. Allerdings könne eine derartige Konstruktion nur dann die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung erfüllen, wenn die Voraussetzungen und Bindungen eines solchen Verfahrens hinreichend bestimmt oder wenigstens bestimmbar seien,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (370) unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 22.6.2011 – 4 CN 4/10, NVwZ 2011, 1468 Rn. 27; VG Schleswig, Urteil vom 14.3.2017 – 2 A 219/14, Juris Rn. 86; Kment, in: ders. (Hrsg.), ROG, 2019, § 6 Rn. 38.

Die Bestimmtheitsanforderungen, die sonst an ein Ziel der Raumordnung gestellt würden, würden in diesem speziellen Fall auf das Konkretisierungs- bzw. Ausgestaltungsverfahren

übertragen. Die Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 erfülle auch diese Anforderungen nicht. In der Begründung zur Festlegung 9.2-2 LEP NRW finde sich lediglich der Hinweis, dass die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB auf die Versorgungsräume anzurechnen seien. Außerdem sollten bei der Ermittlung des Bedarfs auch Rohstoffmengen aus dem Braunkohlentagebau einzubeziehen sein, sofern dadurch der ordnungsgemäße Betrieb und Abschluss des Braunkohlentagebaus nicht beeinträchtigt werde. Diese Hinweise zielten darauf ab, ein (scheinbar) existierendes Bedarfsermittlungsverfahren zu modifizieren. Sie erklärten aber nicht, nach welchen Regeln der eigentliche Bedarf, also der Bezugspunkt der Modifikation, überhaupt ermittelt werden solle. Die Basis fehle. Unklar bleibe, welches die planerischen Schwerpunkte der Bedarfsermittlung seien und ob die landesweite Bedarfsermittlung allein in das planerische Ermessen der regional zuständigen Regionalbehörden gestellt sei oder ob es andere Einflüsse gebe, die eine – eigentlich sachgerechte – landesweite Abstimmung garantierten. Unklar sei auch, welche Bedeutung neue technische Entwicklungen haben sollten, etwa im Bereich des Baustoffrecycling, ob sich der Begriff des Bedarfs und des Versorgungszeitraums allein auf das nordrhein-westfälische Landesgebiet oder auch auf das Bundesgebiet oder gar auf den europäischen oder internationalen Markt beziehe und ob die Bedarfsermittlung tatsächlich nur eine „reaktive“ Planung sein solle, die lediglich auf den Bedarf der Konsumenten Rücksicht nehme und diesen befriedige oder ob sie „aktiv“, zukunftsgerichtet und gestaltend zu verstehen sei, was dem Abwägungsgebot eher gerecht würde, aber auch die von aktuellen Verbrauchswerten losgelöste Option der Restriktion oder Ausweitung der Abbaupotenziale beinhalten würde. Alle diese grundlegenden Fragen könne die Festlegung 9.2-2 LEP 2019-E nicht beantworten. Daher bleibe offen, wie der Bedarf an oberflächennahen Rohstoffen ermittelt werden solle und welchen Inhalt somit der Terminus des Versorgungszeitraums habe. Den Zieladressaten sei somit nicht hinreichend deutlich, welche planerischen Anforderungen sie zu erfüllen hätten, um einem – inhaltlich offenen – Begriff des Versorgungszeitraums gerecht zu werden. Die Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 erfülle daher nicht die Anforderungen der Bestimmtheit, die sich aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ergäben. Der Verweis auf das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW gehe insofern ins Leere. Eine erforderliche planerische Ausgestaltung des Bedarfsermittlungsverfahrens hinsichtlich der abzubauenen Rohstoffe, welche sich unmittelbar auf das Verständnis des Versorgungszeitraums auswirken würde, fehle. Die Festlegung 9.2-2 LEP NRW sei

somit nicht hinreichende sachlich bestimmt bzw. bestimmbar. Weder der Plansatz selbst noch seine Begründung können hinreichend erhellen, welchen Sinngehalt der „Versorgungszeitraum“ im Sinne der Festlegung 9.2-2 NRW LEP besitzen solle. Das inhaltliche Verständnis des Terminus sei eng mit dem Begriffsverständnis des „Bedarfs“ verknüpft; auch dieser Begriff bleibe jedoch konturenlos. Dieses Defizit könne auch das Abgrabungsmonitoring nicht schließen. Es liefere ausschließlich Verbrauchs- und Reservedaten hinsichtlich einzelner Ressourcen und bereite damit eine Bedarfsfeststellung vor, ersetze diese aber nicht. Darüber hinaus liefere die Begründung zur Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 Koordinaten zu Modifikationen eines allgemeinen Bedarfsermittlungsverfahrens, ohne jedoch den Bezugspunkt – quasi das Grundmodell der Bedarfsermittlung – näher auszugestalten. Da somit den Adressaten der landesplanerischen Festlegung nicht hinreichend deutlich sei, welchen Bedarf sie zu sichern hätten, sei auch nicht bestimmt, um welchen Versorgungszeitraum es sich bei der Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 handele.

Ähnliche Bedenken an einer hinreichenden Bestimmtheit gelten nach Auffassung von Kment auch für die Festlegung 9.2-3 LEP NRW. Vergleich man diese mit der Festlegung 9.2-2 LEP NRW werde deutlich, dass beide Normen zentral auf den Begriff des „Versorgungszeitraums“ abstellten. Knüpfe die Festlegung 9.2-2 LEP NRW an Versorgungszeiträume von 25 und 35 Jahren an, seien dies bei der Festlegung 9.2-3 LEP NRW 2019 15 und 25 Jahre. Im Fall der Festlegung 9.2-2 LEP NRW werde mit dem anvisierten Zeitraum der gewünschte Versorgungsschutz als angestrebtes Versorgungsideal nachgezeichnet, während bei der Festlegung 9.2-3 LEP NRW 2019 ein Mindestschutz definiert werde, dessen drohende Unterschreitung neue Ausweitungsbemühungen der zuständigen Regionalplanungsbehörden auslöse. Gemeinsamer Bezugspunkt der Regulationsintentionen der unterschiedlichen Plansätze sei also der Versorgungszeitraum, der wiederum nur dann vollständig inhaltlich erfasst werden kann, wenn der Bedarf an oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffen hinreichend klar definiert ist.

Nach Auffassung von Kment fehlt es den Planaussagen 9.2-2 LEP NRW und 9.2-3 LEP NRW auch an der für Ziele der Raumordnung unverzichtbaren abschließenden Abgewogenheit im Sinne einer planerischen Letztentscheidung,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (369) unter Verweis auf BVerwG, Urteil vom 20.8.1992 – 4 NB 20/91, NVwZ 1993, 167 (168); BVerwG, Urteil vom 20.11.2003 – 4 CN 6/03, BVerwGE 119, 217 (223).

Zwar nehme der Plangeber in Anspruch, in den genannten Planfestlegungen Nr. 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW eine in diesem Sinne endabgewogene Letztentscheidung mit der daraus folgenden Beachtungspflicht getroffen zu haben. Dafür spreche die Wortwahl („sind . . . festzulegen“) und auch die Begründung, wenn es dort heiÙe: „Mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB ist, bezogen auf die im jeweiligen regionalen Planungsgebiet verfügbaren Rohstoffarten, ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten. Dazu sind die Vorranggebiete 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.“ Nicht zuletzt spreche auch die Kennzeichnung der Planaussagen als Ziele der Raumordnung für eine Einordnung der Planaussagen als verbindliche Ziele der Raumordnung. Gleichwohl erfülle die Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 die Anforderungen an eine abschließende Abwägung nicht. Grund dafür sei die Ausgestaltung der Bedarfsermittlung hinsichtlich der oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffe und des hieran anknüpfenden Versorgungszeitraums, der in der Festlegung 9.2.-2 LEP NRW in Bezug genommen sei. Der Plangeber habe nur vereinzelte Hinweise gegeben, in welcher Form die Bedarfsermittlung zu erfolgen habe und wie sich ein ermittelter Bedarf auf die Versorgungszeiträume auswirke. Eine präzise, hinreichend deutliche Konzeptionsbeschreibung oder Methodenvorgabe fehle ebenso wie eine eigene Definition des Bedarfs durch die Landesplanung. Der Planungsträger setze auf ein Abgrabungsmonitoring, das Grundlage der Bedarfsermittlung sein solle, nicht aber die Bedarfsermittlung selbst. Das Abgrabungsmonitoring sei mithin der Bedarfsermittlung vorgelagert,

Kment, Ressourcenabbau und planerische Gestaltung, UPR 2020, 361 (369) unter Verweis auf LT-Drs. 17/4006, S. 2.

Die Daten des Abgrabungsmonitorings seien daher Gegenstand einer nachfolgenden Abwägung, nicht aber ihr Ergebnis. Das Abgrabungsmonitoring liefere also einzig auf rechnerischer Basis Daten, stelle aber keinen planerischen Abwägungsprozess dar. Die Verarbeitung der Daten des Abgrabungsmonitorings obliege den Adressaten der Festlegung 9.2-2 LEP NRW. Es seien die Träger der Regionalplanung, die bei ihrer Planung die Daten des Abgrabungsmonitorings zu „berücksichtigen“ hätten. Dort seien aber diese Daten nur ein Belang neben anderen. Die Verbrauchsdaten und die auf Berechnungen basierenden Schätzungen des Geologischen Dienstes NRW zu den Restflächen gäben einen ersten Eindruck zu den Bedürfnissen von Wirtschaft und Bevölkerung. Diese Bedürfnisse seien nach der Begründung zur Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 u. a. zu den wesentlichen Aspekten der Abwägungsleistung zu zählen. Die Abwägung erfolge also nicht durch das Abgrabungsmonitoring, sondern durch die Adressaten des LEP NRW. Es sei die Regionalplanung, die diese Aspekte bei ihren Überlegungen z Festlegung von BSAB, insbesondere zu Lage und Größe der Flächen, zu berücksichtigen habe. In Übereinstimmung dazu sei die Regionalplanung aufgerufen, die in der Begründung zur Festlegung 9.2-2 LEP NR angesprochene Möglichkeiten der „Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten“ in die Bedarfsermittlung einzustellen und damit die Konturen des Versorgungszeitraums zu schärfen. Hierbei solle schließlich noch Berücksichtigung finden, ob sich „vorhandene Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB“ befinden würden. Aus alledem ergebe sich, dass nach der Regelungskonzeption der Festlegung 9.2-2 LEP NRW 2019 der Bedarf an oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffen ebenso wenig landesplanerisch bestimmt sei wie die sich hieran unmittelbar anknüpfenden Versorgungszeiträume im Sinne der 9.2-2 LEP NRW 2019. Das Plankonzept erinnere weniger an ein Ziel der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG mit einer abschließenden Abwägung, als vielmehr an einen Grundsatz der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG, bei dem Inhalte für eine nachfolgende Entscheidungsebene bereitgestellt werden, um dort verarbeitet zu werden.

Ähnliches gelte für die Festlegung 9.2-3 LEP NRW 2019, die tatbestandlich an die Unterschreitung eines bestimmten Mindestversorgungszeitraums anknüpfe und damit die Pflicht verbinde, neue Abbauf Flächen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe festzulegen.

Seien jedoch die Kernbestandteile der planerischen Festlegung einer Ausgestaltung durch Dritte (hier der Regionalplanung als Zieladressat) überantwortet, mangle es damit der gesamten planerischen Festlegung an einer abschließenden Abgewogenheit. Zwangsläufig sei damit auch die Festlegung 9.2-3 LEP NRW 2019 als nicht abschließend abgewogen zu qualifizieren., sei doch auch bei der Anwendung dieser planerischen Vorgabe nicht abschließend definiert, wann der in ihr vorgesehene Fortschreibungsimpuls ausgelöst werde.

Zusammenfassend resümiert Kment, dass die Festlegungen 9.2-2 und 9.2.-3 LEP NRW entgegen der landesplanerischen Kennzeichnung nicht die Anforderungen an Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllten. Es handele sich zwar um textliche Festlegungen in einem Raumordnungsplan zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die auch räumlich hinreichend bestimmt sind. Allerdings enthielten sie keine verbindlichen Vorgaben in Form sachlich bestimmter oder bestimmbarer, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogener Festlegungen.

b) Ergänzende Anmerkungen

Das OVG Münster ist der Rechtsauffassung von Kment in den Urteilen vom 03.05.2022 zwar nicht gefolgt. Die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW sind nach Ansicht des OVG NRW hinreichend bestimmt und vom Träger der Raumordnung auch abschließend abgewogen,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 109/19.NE, juris Rn 117 und 127

Gleichwohl kann die von Kment vertretene Rechtsauffassung in einem verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren gegen den Regionalplan Ruhr weiterhin Bedeutung erlangen, selbst wenn das OVG Münster an seiner Einschätzung festhalten sollte. Zwar handelt es sich bei dem LEP NRW um untergesetzliches Landesrecht, dessen Auslegung durch das OVG Münster nach § 137 Abs, 1 Nr. 1 VwGO grundsätzlich nicht revisibel ist und insoweit auch nicht vom BVerwG beanstandet werden könnte. Allerdings kann das BVerwG auch eine solche Auslegung

von Landesrecht überprüfen, wenn es dabei um die Auslegung und Anwendung von Bundesrecht, etwa um den Begriff der Ziele der Raumordnung, um die Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit eines Ziels der Raumordnung oder um allgemeine Grundsätze des Bundesrechts, wie etwa Anforderungen und Grenzen des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Abwägungsgebots, geht,

siehe Kraft, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Auflage 2022 Rn. 20 zur Revisibilität von Festsetzungen eines Bebauungsplans und unter Rn. 24 zum Abwägungsgebot.

In der Sache ist die Kritik von Kment an einer unzureichenden Bestimmtheit der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW berechtigt. Unklar und mit herkömmlichen Methoden der Normauslegung auch nicht eindeutig klärungsfähig ist die Frage, auf welches Versorgungsgebiet sich der Sicherungsbedarf des Versorgungszeitraums beziehen soll. Muss der Träger der Regionalplanung auf den prognostizierten Rohstoffbedarf in seinem jeweiligen Regionalplangebiet abstellen? Muss er also prüfen, welcher Bedarf an Lockergestein bzw. Festgestein im Versorgungszeitraums innerhalb seines Plangebiets zu erwarten ist und ob für diesen Bedarf hinreichend genehmigte Abbauvorkommen zur Verfügung stehen? Muss der Träger der Regionalplanung auf Abbauvorhaben in seinem Plangebiet abstellen, ist er also verpflichtet, eine Versorgungsautarkie für den Bedarf innerhalb des Plangebiets durch Abbauvorhaben im Plangebiet mit Hilfe von entsprechenden BSAB-Bereichen zu sichern, oder ist er berechtigt, Abbauvorhaben außerhalb seines Plangebiets zu berücksichtigen? Unklar ist außerdem, ob und in welcher Weise das Gebiet des LEP NRW, d.h. das Landesgebiet, bei der Festlegung von BSAB zur Sicherung des prognostizierten Bedarfs in den festgelegten Versorgungszeiträumen maßgeblich ist. Kommt es darauf an, den Rohstoffbedarf innerhalb des Landes zu sichern? Muss der Bedarf des Landes NRW durch Abbauvorhaben innerhalb des Landes gesichert werden? Strebt also der Plangeber eine Versorgungsautarkie des Landes an oder soll auch der Bedarf in benachbarten Bundesländern oder darüber hinaus im Ausland, etwa in den Niederlanden, einbezogen werden?

Eine weitere maßgebliche, aber durch die Planaussagen nicht hinreichend sicher zu beantwortende Frage stellt sich hinsichtlich der Betriebsbezogenheit der Bedarfsberechnung. Ist der Träger der Regionalplanung verpflichtet, den für den festgelegten Versorgungszeitraum abgeleiteten Rohstoffbedarf betriebsbezogen für das jeweilige private Abbauvorhaben zu prognostizieren, d.h. aus den gewonnenen Rohstoffmengen der vergangenen Jahre einer jeweiligen Abgrabung den zukünftigen Bedarf ohne Berücksichtigung der Absatzmärkte abzuleiten? Muss dementsprechend der BSAB einer bestimmten Abgrabung unter Verweis auf die Gewinnungsmengen der vergangenen Jahre erweitert werden, auch wenn und soweit genehmigte Abbaukapazitäten andernorts hinreichend zur Verfügung stehen? Oder darf insoweit auf andere Vorkommen (innerhalb oder außerhalb des Plangebiets) verwiesen werden? Geht es also bei der Verlängerung der Versorgungszeiträume (ausschließlich) um den Schutz der Belange privater Abgrabungsunternehmen, deren Absatzmöglichkeiten langfristig gesichert werden sollen, oder soll eine Versorgung der Bauwirtschaft (in NRW in Deutschland in der EU?) mit Baustoffen gesichert werden, so dass es auf die verbleibende Betriebsdauer einzelner Abbaubetriebe nicht in vergleichbarer Weise ankommt? Weder aus dem Wortlaut der Ziele der Raumordnung Nr. 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW noch aus den Erläuterungen dazu lassen sich diese auch für die Umweltprüfung und die notwendige Abwägung maßgeblichen Fragen hinreichend sicher beantworten.

Dementsprechend handelt es sich bei den Zielen der Raumordnung Nr. 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW um rechtswidrige und damit rechtsunwirksame Ziele der Raumordnung, die keine Beachtungspflicht im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 ROG für die Regionalplanung auslösen. Da der Regionalplan Ruhr jedoch von einer Bindungswirkung ausgeht und mit seinen Zielen der Raumordnung 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 den Regionalplan an diese Ziele des LEP NRW anpasst, leidet der Regionalplan an einem partiellen Abwägungsausfall und ist insoweit unwirksam.

4. Kein raumordnerisches Erfordernis für 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW

Rechtsstaatliche Planung findet nicht um ihrer selbst willen statt, ist also kein Selbstzweck, sondern bedarf stets einer sachlichen Rechtfertigung,

Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 48; Für die Bauleitplanung grundlegend BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 – 4 C 105.66, BVerwGE 34, 301 (305); BVerwG, Urteil vom 5.7.1974 – 4 C 50.72, BVerwGE 45, 309 (312); für die Planfeststellung daran anschließend BVerwG, Urteil vom 14.2.1975 – 4 C 21.74, BVerwGE 48, 56 (60).

a) Erfordernis eines „vernünftigerweise Gebotenseins“

Das Erfordernis einer Planrechtfertigung und einer deren Begründung dienender Bedarfsprüfung hat das BVerwG auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung „als ungeschriebenes Erfordernis jeder Fachplanung“ für die Planfeststellung entwickelt und dabei zunehmend auf den aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abgehoben,

Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Auflage 2023, § 74 Rn. 33.

Planungen und Vorhaben müssen aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit objektiv erforderlich bzw. vernünftigerweise geboten sein,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 1. Juni 2023 – 20 D 377/21.AK, juris Rn. 185; OVG NRW, Urteile vom 11. September 2018 - 20 D 79/17.AK, juris, Rn. 205, m. w. N., und vom 14. Februar 2012 - 20 D 85/09.AK, juris, Rn. 39, m. w. N.; BVerwG, Beschluss vom 22. Juni 2023 – 7 VR 3/23 –, juris Rn. 23; Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 19. Juli 2023 – 14 S 504/21, juris Rn. 74; BVerwG, Urteil vom 09.02.2017 - 7 A 2.15 u. a., BVerwGE 158, 1, juris Rn. 208; BVerwG, Urteil vom 09.11.2006 - 4 A 2001.06, BVerwGE 127, 95; VGH BW, Urteil vom 23.09.2013 - 3 S 284/11, juris Rn. 87.

Auch Ziele der Raumordnung bedürfen als Festlegungen in Raumordnungsplänen stets einer sachlichen Rechtfertigung. Sie müssen raumordnungsplanerisch erforderlich sein. Einer aus-

drücklichen gesetzlichen Regelung bedarf es insofern nicht, weil die Notwendigkeit der Planrechtfertigung aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen an jede rechtsstaatliche Planung folgt,

Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 48.

Nach § 2 Abs. 1 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren, soweit dies erforderlich ist,

Kümper, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2019, § 3 Rn. 48; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky L § 2 ROG 2008 Rn. 48 ff.; Hender, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz § 2 ROG 2008 Rn. 15 ff.

Die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW dienen dazu, den Grundsatz der Raumordnung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG durch Festlegungen im LEP NRW zu konkretisieren. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Dementsprechend verlangt 9.2-1 LEP NRW, dass für die Rohstoffsicherung in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen sind. Eine im Sinne von § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG vorsorgende Sicherung von Flächen für eine geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen eine Bedarfsfeststellung voraus. Zu einem bestimmten Bedarf enthalten die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW selbst keine konkrete Aussage. Sie sehen vielmehr lediglich vor, dass BSAB für nichtenergetische Rohstoffe für einen bestimmten Versorgungszeitraum festgelegt werden und dass die BSAB so rechtzeitig fortzuschreiben sind, dass ein bestimmter Versorgungszeitraum nicht unterschritten wird. Mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB ist jedoch, ausweislich der Erläuterungen zur Planaussage 9.2-2 LEP NRW ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten. Die Planrechtfertigung für die Planaussagen soll sich,

im Grundsatz nicht zu beanstanden, aus einem prognostizierten Bedarf an den Rohstoffen bzw. an Flächen mit entsprechenden Rohstoffvorkommen ergeben. Problematisch ist allerdings mit Blick auf das Erfordernis eines vernünftiger Weise Gebotenseins bzw. der raumordnerischen Erforderlichkeit von Planaussagen, die eine Zielbindungswirkung in Anspruch nehmen, die in den Erläuterungen der Planaussage beschriebene Art der Bedarfsermittlung, welche der Regionalplan Ruhr offenbar unkritisch übernommen hat, ohne diese inhaltlich und insbesondere hinsichtlich ihrer Bindungswirkung zu hinterfragen. In den Erläuterungen zu 9.2-2 LEP NRW heißt es, die Bedarfsermittlung erfolge auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst werde.

Nach der Beschreibung der Methoden für die Bewertung der Abgrabungssituation von Lockergestein des Geologische Dienstes NRW ermöglicht das Monitoring des Geologischen Dienstes NRW (lediglich) Angaben zu der noch zur Verfügung stehenden Restflächengröße, zur bisherigen Flächeninanspruchnahme und zum noch gesicherten Rohstoffrestvolumen bzw. zum Volumen der bisherigen Rohstoffgewinnung innerhalb der in der Regionalplanung festgelegten BSAB. Das Abgrabungsmonitoring wertet dazu Informationen über die Anzahl, die Lage und den Status von Gewinnungsstellen aus und gibt Auskunft über die aktuelle Flächeninanspruchnahme und deren zeitliche Entwicklung. Des Weiteren soll das Monitoring nach den Angaben des Geologischen Dienstes NRW Prognosen über den planerisch gesicherten Versorgungszeitraum erlauben. Mit dem Fachinformationssystem Rohstoffe im Geologischen Dienst Nordrhein-Westfalen sei es erstmals möglich, eine Berechnung des gesicherten Versorgungszeitraums über den Volumenverbrauch zu ermitteln. In Nordrhein-Westfalen würden dazu landesweite Befliegungen stattfinden, bei denen hochwertige Luftbilder in einem dreijährigen Zyklus geliefert würden.

Für die Frage, ob und inwieweit sich aus dem Abgrabungsmonitoring hinreichende Erkenntnisse für den jeweils noch verbleibenden Versorgungszeitraums und für das Erfordernis eines vernünftiger Weise Gebotenseins bzw. der raumordnerischen Erforderlichkeit von daraus ab-

geleiteten BSAB ergeben, bedarf es einer differenzierenden Antwort: Sicher ist das Abgrabungsmonitoring in der Lage, wichtige Informationen für eine Bedarfsfeststellung zu liefern, indem Fördermengen vergangener Jahre ermittelt und noch gesicherte bzw. genehmigte Rohstoffmengen berechnet werden. Im Sinne eines vernünftiger Weise Gebotenseins, das nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ist, kann sich die Planrechtfertigung aber nicht ausschließlich daraus ergeben, dass Flächen gesichert werden, die für einen bestimmten Versorgungszeitraum Fördermengen in einer Größenordnung erschließen, die in vergangenen Jahren gewonnen oder verbraucht worden sind. Eine solche ausschließliche Orientierung an dem Volumen der Gewinnungstätigkeit vergangener Jahre setzt den Grundsatz der Raumordnung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG im Interesse privater Abgrabungsunternehmen absolut und setzt ihn nicht in das Verhältnis zu anderen öffentlichen Belangen, seien es städtebauliche und planerische Belange der betroffenen Gemeinde oder von Belangen, die durch andere, in § 2 Abs. 2 ROG ebenfalls aufgeführte Grundsätze der Raumordnung gefördert werden.

Soweit ein vernünftigerweise Gebotensein im Sinne eines raumordnerischen Erfordernisses ausschließlich an einem einzigen Grundsatz der Raumordnung orientiert wird und keinerlei Rücksicht auf gegenläufige Belange und Grundsätze der Raumordnung nimmt, fehlt es an einem raumordnerischen Erfordernis im Sinne von § 2 Abs. 1 ROG. In diesem Sinne verstoßen die Planaussagen 9.2-2 und auch 9.2-3 LEP NRW gegen § 2 Abs. 1 ROG und unabhängig davon auch gegen das Erfordernis eines aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebots einer Planrechtfertigung. Dementsprechend hätte schon die Landesplanung die Träger der Regionalplanung nicht darauf verpflichten dürfen, Versorgungszeiträume durch BSAB zu sichern, für die der Bedarf ausschließlich rechnerisch aus der Gewinnungstätigkeit vergangener Jahre und dem Vorhandensein planerisch gesicherte und/oder bereits genehmigter Abgrabungsflächen abgeleitet wird.

Soweit die Landesplanung sich nicht in der Lage sieht, gegenläufige Belange, die einer Bedarfsdeckung, ausschließlich orientiert am Umfang der Gewinnungstätigkeit vergangener Jahre,

entgegenstehen, bei der Formulierung ihrer Ziele der Raumordnung zur Feststellung eines vernünftigerweise Gebotenseins hinreichend in die unverzichtbare planerische Abwägung einzu beziehen, muss sie den Trägern der Regionalplanung entsprechende Abwägungsspielräume eröffnen. Eröffnet sie solche Möglichkeiten für die Regionalplanung nicht, muss die Landesplanung selbst ermitteln, welche gegenläufige Belange es gibt, die gegen eine in ihrem Sinne bedarfsgerechte Flächensicherung oder aber gegen eine Flächensicherung für den in Aussicht genommenen Versorgungszeitraum sprechen, und muss diese Belange in ihre eigene Abwägung einbringen.

Da es daran jedoch fehlt, kann ein raumordnerische Erfordernis für die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW nicht festgestellt werden. Die Planaussagen sind insoweit rechtswidrig und damit rechtsunwirksam; die Annahme des Trägers der Regionalplanung, bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr diese Planaussagen im Sinne eines Ziels der Raumordnung beachten zu müssen, führt zu einem dahingehenden Abwägungsausfall und damit zur Unwirksamkeit der entsprechenden Planaussagen des Regionalplans.

Eine dem Gebot einer Planrechtfertigung bzw. eines raumordnerischen Erfordernisses der BSAB-Festlegungen hinreichende Rechnung tragende Bedarfsfeststellung müsste zunächst den Begriff des Bedarfs plausibel definieren. Daran fehlt es jedoch insbesondere mit Blick darauf, dass die Regionalplanung mit ihrer Planung darauf beschränkt ist, die für die Ebene der Regionalplanung relevanten Belange zu berücksichtigen. Der Regionalplan hätte insoweit feststellen und abwägen müssen, welcher Bedarf aus regionalplanerischer Sicht BSAB-Festlegungen rechtfertigen soll. Aufgabe der Regionalplanung ist insoweit nicht einen räumlich gänzlich unbegrenzten Bedarf außerhalb des Plangebiets, außerhalb des Landes NRW und auch Staatsgrenzen überschreitend zu sichern. Das verlangt auch 9.2-2 LEP NRW nicht.

b) Keine Gleichsetzung betrieblicher und allgemeinwohldienlicher Zwecke

Dass die Gewinnung von Rohstoffen und die Versorgung des Marktes mit diesen Rohstoffen, insbesondere auch der Abbau von Kies und Sand als Grundstoff für die Bauindustrie dem Allgemeinwohl dienen kann, ist offenkundig. Von einer gesicherten Versorgung mit Rohstoffen hängen in einer Industriegesellschaft in hohem Maße die Funktionsfähigkeit und die Stabilität der Volkswirtschaft und damit die Existenzgrundlage aller ab. Das begrenzte Vorkommen heimischer Rohstoffe gebietet insoweit einen sorgsamem Umgang mit den Bodenschätzen,

BVerwG, Urteil vom 20. November 2008 – 7 C 10/0, BVerwGE 132, 261, juris Rn. 21; BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 1990 - BVerwG 7 C 5.90, BVerwGE 87, 241, 250; siehe dazu auch Elsner, Sand und Kies in Deutschland, Bericht herausgegeben von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover, Dezember 2022; zur aktuellen Lage des Bergbaus in Deutschland von Weschpfennig, Strukturen des Bergrechts, Tübingen 2022, S. 1 ff.

Die Bundesregierung weist in ihrer Rohstoffstrategie aus dem Jahre 2020 darauf hin, dass die Rohstoffe am Anfang der industriellen Wertschöpfung stehen. Industriepolitisches Ziel der Bundesregierung sei es, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu stärken die Arbeitsplätze in der Industrie zu erhalten. Damit komme der Rohstoffpolitik als Teil der Industriepolitik eine entscheidende Rolle zu,

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Rohstoffstrategie der Bundesregierung, Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nichtenergetischen mineralischen Rohstoffen, Berlin, Stand Dezember 2019, S. 2; zur Rohstoffsituation in Deutschland siehe auch den Bericht der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Deutschland – Rohstoffsituation 2020, S. 6 ff.

Heimische Rohstoffe leisten nach Auffassung der Bundesregierung einen wertvollen Beitrag zum alltäglichen Leben und decken auch einen Großteil der jährlich in Deutschland benötigten Rohstoffe, insbesondere der Steine- und Erden-Rohstoffe. Das verringere die Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von den internationalen Rohstoffmärkten und die damit verbundenen

Preis- und Lieferrisiken. Gleichzeitig würden durch die lokale Gewinnung von Rohstoffen auch Transporte reduziert, wodurch Schadstoffemissionen des Transports reduziert werden könnten. Sande und Kiese sind nach dem Bericht der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe mengenmäßig die wichtigsten mineralischen Rohstoffe. In dem von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe im Dezember 2022 herausgegebenen Bericht zu Kies und Sanden in Deutschland wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hochwertige, in ausreichend hoher Reinheit und in konstanter Qualität und Menge lieferbare mineralische Rohstoffe für die deutsche Industrie begehrte und auch unverzichtbare Rohstoffe sind. Aus Gründen der Nachhaltigkeit und wegen niedrigerer Transportkosten würden dabei immer Rohstoffe aus heimischen Lagerstätten bevorzugt,

Elsner, Sand und Kies in Deutschland, Bericht herausgegeben von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover, Dezember 2022, S. 38 mit ausführlicheren Erläuterungen zu den wichtigsten Verwendungsbereichen.

Stellt man jedoch, wie der Regionalplan Ruhr, zur Berechnung des Bedarfs ausschließlich auf den Umfang der Gewinnungstätigkeiten der Abgrabungsbetriebe im Plangebiet in den vergangenen Jahren ab und sichert auf dieser Grundlage Erweiterungsmöglichkeiten, dann ist damit keineswegs gesagt, dass der dazu konkret festgelegte BSAB tatsächlich aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit objektiv erforderlich bzw. vernünftiger Weise geboten ist. In erster Linie wird damit einem privaten Interesse des jeweiligen Abgrabungsunternehmens gedient. Ob daneben auch Allgemeinwohlinteressen für eine entsprechende BSAB-Erweiterung sprechen, kann ohne Kenntnis der Unternehmensplanungen und der Absatzmärkte nicht festgestellt werden. Ob z.B. eine Versorgung von Absatzmärkten im benachbarten Ausland durch einzelne Abgrabungen am Niederrhein aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten ist, soll gar nicht grundsätzlich in Abrede gestellt werden, kann aber ohne eine entsprechende Abwägung auch nicht einfach unterstellt werden.

5. Abwägungsfehlerhaftigkeit der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW

Hält man es mit der Begründung, dem Rechtsinstitut der Planrechtfertigung fehle eine stringente Dogmatik, soweit es für das vernünftigerweise Gebotensein auf Kriterien des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit ankommt, für vorzugswürdig, derartige Kriterien erst im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen, dann sind die gegen eine Planung sprechenden Belange dort zu würdigen. Insofern gilt, „dass eine Planung, die vernünftigerweise nicht geboten ist, schwerlich im Rahmen der Abwägung entgegenstehende Belange überwinden kann“,

Lieber, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Auflage 2019, § 74 Rn. 22; VGH Mannheim, Urteil vom 6.4.2006 – 5 S 596/05, UPR 2006, 453.

Wenn der Plangeber des LEP NRW von seiner Planung betroffene Belange in einer Weise zum Ausgleich gebracht hat, die außer Verhältnis zu ihrem objektiven Gewicht stehen, greift kein Planerhaltungstatbestand und auch eine Verfristung durch Zeitablauf gemäß § 11 Abs. 5 ROG tritt nicht ein. Fehler im Abwägungsergebnis sind und bleiben fortwährend beachtlich; es handelt sich um sogenannte Ewigkeitsfehler,

BVerwG, Urteil vom 16.3.2010 – 4 NB 66/09, NVwZ 2010, 1246; Hager, in: Kment, *ROG*, 2019, § 11 Rn. 95.

Ist dem Träger der Landesplanung bei der Formulierung seiner Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW ein Abwägungsfehler diesem Sinne unterlaufen, kann dies nach wie vor auch in einem verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren gegen den Regionalplan Ruhr gerügt werden. Stellt sich insoweit eine Unwirksamkeit des Landesentwicklungsplans heraus, hat der Träger der Regionalplanung bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr seinen Abwägungsspielraum verkannt. Es liegt dann, wie bereits angesprochen, ein (partieller) Abwägungsausfall vor, der zur Unwirksamkeit der zur Umsetzung der unwirksamen Planaussagen des Landesentwicklungsplans in den Regionalplan aufgenommenen Planaussagen vor.

a) Unzureichende Berücksichtigung der Umweltfolgen der BSAB

Eine Prüfung der Umweltfolgen, die sich aus einer ungebremsten, lediglich aus dem Umfang der Gewinnungstätigkeiten vergangener Jahre abgeleiteten Bedarfsfeststellung ergeben, hat es bei der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans und der Formulierung der als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW nicht gegeben. Die Planaussagen werden mit der Notwendigkeit einer Konkretisierung des Raumordnungsgrundsatzes gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG gerechtfertigt ohne in diesem Zusammenhang auch nur einen der zahlreich in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten, gegenläufigen Raumordnungsgrundsätze auch nur zu erwähnen.

Der Umweltbericht zum LEP NRW 2017 aus dem Jahr 2013 berichtet dazu, der Abbau oberflächennaher Rohstoffe sei in allen Fällen mit einer Flächeninanspruchnahme für den Zeitraum der Abbautätigkeit verbunden. Damit sei in jedem Fall der Verlust der Funktionen des belebten Oberbodens verbunden. Im Fall von Nassabbauvorhaben werde zudem das Grundwasser freigelegt. Dies führe zu einer erhöhten Verschmutzungsempfindlichkeit. Durch die Abbautätigkeit ergäben sich zudem auf der betroffenen Fläche Auswirkungen auf die Schutzgüter Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt, Landschaft sowie Kulturgüter (insbesondere Bodendenkmäler). Betriebsbedingt zu erwartende Lärm- und Staubemission sowie die erforderlichen Transportvorgänge wirkten sich auch auf benachbarte Flächen aus und könnten zu Belastungen vornehmlich für das Schutzgut Mensch führen. Die Festlegungen des LEP NRW hätten steuernde Wirkungen für die Festlegung von Bereichen für die Sicherung und den Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen (BSAB) in den Regionalplänen und die auf den Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen bezogenen Genehmigungsverfahren. Die Nachfrage selbst werde durch diese Festlegungen nicht beeinflusst,

siehe dazu den Umweltbericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen, zitiert nach dem aktuell auf der Homepage der Landesplanungsbehörde verlinkten Entwurfsfassung mit Stand Juni 2013, der PU – Planungsgruppe Umwelt im Auftrag der Staatskanzlei NRW, S. 85 ff.

Aus der Umsetzung der bedarfssichernden Festlegungen (9.2-1, 9.2-2 und 9.2-5 LEP NRW) könnten sich „lokal“ begrenzte erhebliche Umweltauswirkungen ergeben. In diesem Zusammenhang ermöglichten die Vorgabe von Tabugebieten durch Ziel 9.2-3 zusammen mit der in Grundsatz 9.2-4 eröffneten Möglichkeit, bei der regionalplanerischen Festlegung weitere Tabubereiche zu bestimmen, dass schwerwiegende Umweltauswirkungen im Zuge der Konkretisierung der Flächenkulisse für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe vermieden würden. Die mit den Festlegungen verbundene räumliche Steuerung sowie die Vorgaben zur Folgenutzung (9.2-6 LEP NRW) trügen jedoch insgesamt zu einem Konfliktausgleich und einer Reduzierung von belastenden Umweltauswirkungen bei, die bei einer räumlich ungeordneten Entwicklung des Rohstoffabbaus ansonsten entstünden. Durch die Grundsätze 9.1-2 und 9.1-3 LEP NRW 2017, mit denen eine Reduzierung der jährlichen Mengenbedarfe bzw. Flächenbedarfe angestrebt werde, ergäben sich weitere planerische Ansätze zu einer Reduzierung der planerisch gesicherten Bereiche und der konkreten Neuerschließung von Abbauflächen. Durch ein landesweites Abgrabungsmonitoring würden tatsächliche Rohstoffvolumina kontinuierlich erfasst. Die Regionalplanung könne damit die jeweiligen Restvorräte im Sinne einer genauen, restriktiven Steuerung des Abgrabungsgeschehens berücksichtigen. Da auf der Ebene der Landesplanung selbst noch keine Festlegung räumlich konkreter Abgrabungen erfolge, sei eine Beschreibung und Bewertung räumlich konkreter Auswirkungen erst auf der Ebene der Regionalplanung möglich,

Umweltbericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen, S. 86.

Die Festlegungen leiteten sich aus dem raumordnerischen Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG ab, wonach die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen seien. Es würden landesweit geltende Tabubereiche für Abgrabungen festgelegt, die auf der regionalen Ebene ergänzt werden könnten. Für diese textlichen Festlegungen seien aufgrund der

oben dargestellten Ausrichtung der Planung Alternativen mit günstigeren Umweltauswirkungen nicht erkennbar. Als grundlegende Alternative könne eine Festlegung von Abgrabungsbereichen als zeichnerische Darstellung bereits im LEP NRW erfolgen, um auf diese Weise eine stärkere Bindungswirkung für nachgeordnete Ebenen und somit eine überregional angelegte Steuerung zu bewirken. Ein solches Vorgehen sei aus landesplanerischer Sicht jedoch nicht zweckmäßig. Bedingt durch seine Planungsebene habe der LEP NRW einen zeichnerischen Maßstab mit relativ hohem Abstraktionsniveau und insgesamt wenig ausdifferenzierten zeichnerischen Festlegungen. Auf der Ebene der nordrhein-westfälischen Regionalplanung erfolgten dagegen differenziertere zeichnerische Festlegungen im Maßstab 1:50.000. Insoweit eigne sich die Ebene der Regionalplanung besser dazu, die mit Abgrabungsvorhaben verbundenen Konflikte mit anderen Raumnutzungsansprüchen auch durch die zeichnerische Abgrenzung von Abgrabungsbereichen planerisch im Sinne von geeigneten Konfliktlösungen zu bewältigen. Mit den Festlegungen würden eine Reduzierung der durch den Abbau nichtenergetischer Bodenschätze verursachten Umweltbelastungen und eine Steuerung auf konfliktärmere Bereiche bezweckt. Im Vergleich zum LEP 95 sei eine Stärkung der allgemeinen Grundsätze und der Steuerungswirkung für die Regionalplanung zu erkennen. Im Vordergrund stehe eine stringenterere Regelung der langfristigen Versorgungssicherheit auch über die Berücksichtigung von Rohstoffvolumina. Dies habe eine Stärkung der vorsorgenden räumlichen Steuerung sowie, in Zusammenhang mit den allgemeinen Grundsätzen des Kapitels 9.1, eine Stärkung der Vermeidung von Beeinträchtigungen des Umweltzustands zur Folge,

Umweltbericht zur Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen 2017, S. 87 f.

Aus dem Umweltbericht 2013 wird deutlich, dass dort weder die Art und Weise der Berechnung des zukünftigen Bedarfs an nichtenergetischen Rohstoffen hinterfragt worden ist noch die Umweltfolgen einer in diesem Sinne bedarfsgerechten Inanspruchnahme von regionalplanerisch gesicherten Flächen für die Gewinnung dieser Bodenschätze Gegenstand der Umweltprüfung waren. Eine Umweltfolgenprüfung mit Blick auf die Zielvorstellung, für bestimmte Versorgungszeiträume Flächen für eine Gewinnung von nichtenergetischen Bodenschätzen zu

sichern, mit denen der Umfang einer Gewinnungstätigkeit vergangener Jahre ungebremst fortgesetzt werden kann, hat ersichtlich nicht stattgefunden. Wegen der Umweltfolgen einzelner BSAB-Festlegungen in den Regionalpläne wird vielmehr auf die planerische Abwägung auf Ebene der Regionalplanung verwiesen. Dabei wird jedoch übersehen, dass das Ausmaß der Umweltfolgen in erheblichem Umfang bereits dadurch verursacht wird, dass die Regionalplanungsträger veranlasst werden, in diesem Sinne bedarfsgerecht Flächen zu sichern. Das Absehen von einer Umweltfolgenprüfung auf der Ebene der Landesplanung kann auch nicht damit gerechtfertigt werden, dass die Umweltfolgen dieser planerischen Festlegungen, wie in der Planbegründung ausgeführt wird, besser auf der Ebene des kleineren Planungsmaßstabs der Regionalpläne geprüft werden können. Die Konfliktbereiche für den Abbau von Lockergestein, d.h. insbesondere von Kies, Kiessand und Sand, im Plangebiet NRW (im Wesentlichen am Niederrhein und im Weserbergland) waren der Landesplanung auch damals bereits hinlänglich bekannt gewesen. Maßstabsgerechte Aussagen auf landesplanerischer Ebene wären dazu durchaus möglich gewesen. Würde man dies anders sehen, hätte es nur die Möglichkeit gegeben, den Trägern der Regionalplanung insoweit auch mit Blick auf eine Verpflichtung, bedarfsgerecht Flächen auszuweisen, einen stärkeren Abwägungsspielraum einzuräumen, damit jedenfalls diese bei der Frage, ob der durch § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG angesprochenen Sicherung der Versorgung mit nichtenergetischen Bodenschätzen ein letztlich absoluter Vorrang vor gegenläufigen Umweltbelangen eingeräumt werden soll und kann, eine Abwägung mit gegenläufigen Belangen vornehmen können.

b) Rechtsprechung des OVG Münster zur Verlängerung der Versorgungszeiträume

Mit der zwingenden Notwendigkeit, sich auch auf der Ebene der Landesplanung mit den Umweltfolgen einer landesplanerischen Verpflichtung zur bedarfsgerechten Sicherung von Flächen für die Gewinnung von Bodenschätzen, abwägend auseinanderzusetzen, hat sich das OVG Münster bereits in seinen Urteilen vom 03.05.2022 befasst. Angesichts des auf eine Planänderung aus dem Jahr 2019 beschränkten Verfahrensgegenstandes gab es für das OVG Münster in diesen Verfahren allerdings keine Veranlassung, die Rechtmäßigkeit und insbesondere Abwägungsfehlerfreiheit der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW grundsätzlich in Frage zu stellen. Zur Planänderung 2019 hat das OVG Münster erläutert, mit der Verlängerung

der Versorgungszeiträume habe der Plangeber in der Abwägung den Belangen der Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe den Vorrang gegenüber anderen Belangen gegeben. Aus diesen Erwägungen des Plangebers und den diesbezüglichen Planunterlagen lasse sich nicht entnehmen, dass das Abwägungsmaterial vor der Planentscheidung so ausreichend zusammengestellt worden sei, dass auf dieser Grundlage die erforderliche abschließende und gerechte Abwägung der einzustellenden Belange hätte vorgenommen werden können. Als ausschlaggebender Gesichtspunkt für die Verlängerung der Versorgungszeiträume und die Erhöhung der Untergrenze für die Fortschreibung sei jeweils mehr bzw. eine bessere Planungssicherheit für die abbauenden Betriebe genannt. 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 könne, hätte, so das OVG Münster, zum Zwecke einer gerechten Abwägung mit anderen betroffenen Belangen indessen der weiteren Aufklärung in tatsächlicher Hinsicht bedurft. Zwar liege 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 gehabt hätte. Diesbezügliche tatsächliche Erkenntnisse, welche den Aspekt der verbesserten Planungssicherheit überhaupt erst zu einem abwägungsfähigen Belang gemacht hätten, ergäben sich aus dem vorliegenden Abwägungsmaterial nicht. 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 beziehe, gehe fehl und sei schon deshalb nicht geeignet, den Mangel an tatsächlicher Aufklärung des Bedarfs an einer Verlängerung der Versorgungszeiträume zu kompensieren. Der LEP NRW 1995 hätte unter C.IV.2. als Ziel 2.1 vorgesehen, dass „abbauwürdige Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen zu sichern“ seien. In den Erläuterungen hierzu (C.IV.3.) sei unter 3.6 ausgeführt worden, 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, sei indessen nicht rechtsverbindlich gewesen,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris 199; OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2009 - 20 A 628/05, juris, Rn.112.

Entscheidend sei aber, dass eine zielförmige Fortschreibungsverpflichtung im Sinne des Plansatzes 9.2-3 nach der damaligen Rechtslage nicht bestand. Diese sei erstmals im Zusammenhang mit der 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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris 201 unter Verweis auf die Vorlage 16/4130 zum Entwurf des LEP NRW, 18. Juli 2016, Anlage 1, S. 221 f.

Tatsächliche Erkenntnisse dazu, dass diese seit 2017 geltende Rechtslage die rohstoffabbauende Wirtschaft in einer Weise nachteilig betroffen habe, die zur Sicherung der Rohstoffversorgung eine mit der Verlängerung der Versorgungszeiträume einhergehende Verbesserung der Planungssicherheit angezeigt erscheinen ließ, seien nicht ersichtlich. 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, enthalte 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 sei.

Weder aus der Abwägungsentscheidung selbst noch aus dem Abwägungsmaterial ergäben sich eindeutige Informationen, welche durch den Rohstoffabbau ausgelösten Konflikte in der Entscheidung berücksichtigt worden seien. Insbesondere ergebe sich aus dem Abwägungsvorgang keine hinreichende Ermittlung und Bewertung der durch die Planänderungen berührten Belange als Grundlage für eine dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechende Abwägung,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris 205 ff.

Die Planaussagen Nr. 9.2-2 und 9.2.3 LEP NRW beruhen insoweit auch auf einem unzureichenden Umweltbericht. Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle nach § 8 Abs. 1 S. 1 ROG eine Umweltprüfung durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Umwelt und insbesondere auf das Klima zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind. Ein für die Rechtmäßigkeit des Raumordnungsplans beachtlicher Mangel des nach § 9 Abs. 2 ROG bei der Beteiligung beizufügenden Umweltberichts besteht gem. § 11 Abs. 4 ROG, wenn dieser in wesentlichen Punkten unvollständig ist und diese Punkte nicht Bestandteil der zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG sind. Im Nachfolgenden werden die Anforderungen des § 8 Abs. 1 S. 1 ROG an den Umweltbericht eines Raumordnungsplans im Zusammenhang mit entsprechenden Defiziten des Regionalplans Ruhr erörtert. Die daran anknüpfende Kritik richtet sich allerdings in gleicher Weise auch an den LEP NRW in der Fassung aus dem Jahr 2017. Soweit Defizite des Umweltberichts zu Mängeln des Abwägungsergebnisses führen, handelt es sich um sogenannte Ewigkeitsmängel, die zeitlich unbefristet gerügt werden können.

c) Kein absoluter Vorrang der Sicherung der Rohstoffversorgung

Käme es für die Verpflichtung zur Festlegung von BSAB ausschließlich auf einen rechnerisch berechneten Umfang der Gewinnungstätigkeit in der Vergangenheit an; dann würde die Versorgungssicherheit, in allen Regionalplangebieten, d.h. in ganz NRW, einen absoluten Vorrang

gegenüber allen gegenläufigen Belangen erlangen, insbesondere gegenüber den betroffenen Umweltbelangen, sonstigen gewerblichen und städtebaulichen Belangen sowie den Belangen der Land- und Forstwirtschaft. Diese Belange könnten dann auf der Ebene der Regionalplanung unabhängig von ihrem Gewicht im konkreten Einzelfall die ausnahmslose Verpflichtung der Träger der Regionalplanung zur bedarfsgerechten Ausweisung von BSAB für die genannten Versorgungszeiträume nicht einschränken. Die Träger der Regionalplanung könnten dann zwar die Umweltfolgen einer Ausdehnung von BSAB bei der Planfortschreibung berücksichtigen und versuchen, darauf durch die räumliche Verortung von Erweiterungsflächen und neuer BSAB zu reagieren; sie könnten auch von einer bedarfsgerechten Festlegung von BSAB absehen, wenn es an den entsprechenden Rohstoffvorkommen im Plangebiet fehlt. Sie wären dann jedoch nicht berechtigt, in Rahmen ihrer Abwägung auf die negativen Umweltfolgen und die nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen eines so verstandenen bedarfsgerechten Abbaus zu reagieren, in dem sie auf eine planerische Ausweisung von Vorranggebieten zur Gewährleistung einer (vollständige) Versorgungssicherheit für den verpflichtend vorgegebenen Versorgungszeitraum verzichten. Darin läge eine absolute Priorisierung der Rohstoffbedarfsdeckung für den landesplanerisch vorgeschriebenen Versorgungszeitraum gegenüber nachteilig betroffenen städtebaulichen und Umweltbelangen, insbesondere auch denen des Natur- und Freiraumschutzes. Eine solche (landesplanerisch unabgewogene) Priorisierung verstößt gegen höherrangige Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere gegen die in § 2 Abs. 2 ROG aufgeführten Grundsätze der Raumordnung, die im Ausgangspunkt gleichrangig bei der Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG zu berücksichtigen sind. Die Ziele der Raumordnung 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW sind dementsprechend rechtswidrig und unwirksam; sie sind auch als landesplanerisch formulierte Grundsätze der Raumordnung nicht hinreichend abgewogen,

Planerische Grundsätze der Raumordnung unterscheiden sich von Grundsätzen der Raumordnung des Gesetzgebers dadurch, dass ihre Festlegung auf einer hinreichenden planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG beruhen müssen, während gesetzliche Grundsätze der Raumordnung der Legislative zuzuordnen sind und deshalb deren Gesetzmäßigkeiten unterliegen und damit nicht an das planerische Abwägungsgebot, jedoch an das verfassungsrechtlich aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleitete Verhältnismäßigkeitsprinzip gebunden sind, auf dem letztlich auf das Abwägungsgebot beruht, Runkel, in: Bielen-

berg/Runkel/Spannowsky, ROG, 2018, § 2 Rn. 12, § 3 Rn. 58; Beckmann, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2024, Rn. 163.

Zwar zählt nach § 2 Abs. 2 S. 4 ROG eine sichere Rohstoffversorgung zu den gesetzlich geregelten Grundsätzen der Raumordnung. § 2 Abs. 2 S. 4 ROG setzt die Rohstoffversorgung – anders als Nr. 9.2-2 LEP NRW – jedoch nicht absolut, sondern verlangt die Einstellung und Berücksichtigung dieses durchaus gewichtigen Belangs in die planerische Abwägung. Es ist deshalb nicht zulässig, die Sicherung eines prognostizierten Rohstoffbedarfs für einen bestimmten Versorgungszeitraum planerisch verbindlich vorzuschreiben, ohne im Rahmen einer entsprechenden planerischen Abwägung mit gegenläufigen privaten und öffentlichen Belangen sicherzustellen, dass keine überwiegenden anderen öffentlichen oder privaten Belange einer solchermaßen langfristigen Bedarfssicherung entgegenstehen. Insoweit kann eine vorsorgende Sicherung von Rohstofflagerstätten zwar als berücksichtigungspflichtiger Belang durch einen Grundsatz der Raumordnung vorgegeben werden. Mit konkreten Jahresangaben definierte Versorgungszeiträume können jedoch nur auf der Grundlage einer Abwägung mit gegenläufigen Belangen, insbesondere solchen des Umweltschutzes den Trägern der Regionalplanung und mittelbar auch der Bauleit- und Landschaftsplanung verbindlich vorgegeben werden.

Eine verbindliche Vorgabe des LEP NRW für die nachfolgenden Planungsebenen, dass BSAB für Lockergesteine für den ausschließlich aus dem bisherigen Verbrauch berechneten Bedarf eines Versorgungszeitraums von 20 Jahren als Vorranggebiete festzulegen sind, führt somit zu einem absoluten Vorrang der Bedarfssicherung gegenüber gegenläufigen Belangen, insbesondere Umweltbelangen, der weder mit den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 ROG noch mit Art. 20a GG vereinbar ist.

6. Verkennung der verbleibenden Abwägungsmöglichkeiten

Selbst wenn man trotz alledem annehmen würde, dass es sich bei den Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW um Ziele der Raumordnung handelt, die hinreichend bestimmt sind, die auch

raumordnerisch erforderlich sind und für die auch die Umweltfolgen hinreichend abgewogen sind, es sich also um wirksame Ziele der Raumordnung handelt, die eine Pflicht zur Beachtung für die Regionalplanung begründen, bliebe ein Abwägungsausfall zu den vom Träger der Regionalplanung Ruhr zur Umsetzung dieser Ziele der Raumordnung des Landesentwicklungsplans in den Regionalplan aufgenommenen Zielen der Raumordnung 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 Regionalplan Ruhr festzustellen. Bei der Aufstellung des Regionalplans ist nämlich die Bindungswirkung der Erläuterungen der Ziele der Raumordnung des Landesentwicklungsplans überschätzt und die begrenzte Reichweite des Zielkerns der in Rede stehenden Zielaussagen des LEP NRW, der allein nach der Rechtsprechung des OVG Münster eine Pflicht zur Beachtung auslösen kann, gegenüber dem lediglich berücksichtigungsbedürftigen Zielrahmen verkannt worden.

a) Bedeutung und Bindungswirkung der Planbegründung

Die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW bestimmen zwar, dass BSAB für nichtenergetische Rohstoffe für einen bestimmten Versorgungszeitraum festzulegen und rechtzeitig fortzuschreiben sind, sie legen, wie schon erwähnt, auch eine Mindestlaufzeit dieses Versorgungszeitraums fest. Dass der Versorgungszeitraum sich auf einen bestimmten Bedarf beziehen soll, wie dieser Bedarf festgestellt werden kann oder muss und in welchem Umfang die Träger der Regionalplanung dabei eine eigene Abwägung vornehmen dürfen oder müssen, ergibt sich aus den Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW selbst aber nicht. Da dazu allerdings die Erläuterungen dieser Planaussagen Ausführungen enthalten, stellt sich die Frage nach der Bedeutung dieser Erläuterungen für die Auslegung und die Verbindlichkeit der Planaussagen.

Nach § 7 Abs. 5 ROG ist den Raumordnungsplänen eine Begründung beizufügen. Die Begründung ist nicht Inhalt des Raumordnungsplans. Sie nimmt deshalb auch nicht an dessen Verbindlichkeit teil. Die Planbegründung ist auch kein eigenständiges Erfordernis der Raumordnung. Sie dient lediglich dem Verständnis und der Nachprüfbarkeit der Festlegungen des Raumordnungsplans,

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 53; Beckmann, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand: 2024, Rn. 312.

Die Begründung nimmt damit auch nicht teil am Rechtscharakter des Raumordnungsplans und seiner Festlegungen; sie ist kein Erfordernis der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 ROG und erst recht kein Ziel oder planerischer Grundsatz der Raumordnung,

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, § 7 Rn. 93; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 233; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 150. EL Mai 2023, § 9 Rn. 288.

Zu den Erläuterungen des LEP zur Sicherung der Rohstoffversorgung erklärt dementsprechend auch das OVG Münster, sie seien eine Interpretation der in ihrer zielförmigen Ausrichtung auf die langfristige Versorgung angelegten Vorgaben. Auch wenn die Erläuterungen Bestandteil des LEP seien und damit authentisch über die Regelungsabsichten des Plangebers unterrichtet, handele es sich um bloße Hinweise zum gleichmäßigen Vollzug der Ziele. Sie selbst seien keine verbindlichen Vorgaben, sondern ein Mittel zum Verständnis dessen, was anderweitig regelnd festgelegt sei. Damit gehe ohne weiteres eine gewisse Relativierung der Verbindlichkeit ihres Aussagegehalts einher. Das bedeute, dass mit den 25 Jahren der Zeitraum (der in der vom OVG Münster geprüften Fassung des LEP in den Erläuterungen und nicht in der Planaussage selbst genannt war) nur in seiner Größenordnung eingegrenzt sei. Hierfür spreche auch, dass die Kriterien, anhand derer die Sicherung der Versorgung für diesen Zeitraum zu bemessen sei, ihrerseits im LEP nicht bestimmt und abschließend geregelt seien. Der Gesichtspunkt der Versorgung beziehe sich auf den Rohstoffbedarf von Wirtschaft und Bevölkerung. Er belasse für den Regionalplan Spielräume hinsichtlich der Beurteilung dessen, was angesichts der auch auf einen sparsamen Umgang mit Bodenschätzen ausgerichteten Zielsetzungen und des prognostisch zu betrachtenden langen Zeitraums im Einzelnen in die Bedarfsberechnung einzustellen und als Bedarf anzuerkennen sei. Eine ausreichende Versorgung sei in

Anbetracht der verlangten Vorsorge und der auf der Ebene des Regionalplans einzubeziehenden widerstreitenden Gesichtspunkte nicht ohne weiteres gleichzusetzen mit der Befriedigung jeder beliebigen Nachfrage nach diesen Rohstoffen. Umso weniger komme es für die Abschätzung des Versorgungsbedarfs auf die sich anhand selbst gesetzter Wertungen und Faktoren ergebende Flächennachfrage der die Rohstoffe gewinnenden Industrie an. Letztlich gehe es um die Entwicklung des Bundeslandes NRW und um die den Rohstoffen dabei zukommende Bedeutung,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Dezember 2009 – 20 A 628/05, juris Rn. 112.

Diese Ausführungen des OVG Münster beziehen sich zwar auf eine frühere Fassung des Landesentwicklungsplans. Sie gelten jedoch, was das Verhältnis von Planaussagen und Planbegründung angeht, in grundsätzlicher Weise auch für dessen aktuelle Fassung.

Besteht zwischen der Begründung und den Festlegungen ein Widerspruch, kann die Begründung nicht im Wege der Auslegung zur Änderung der Festlegung verwendet werden; vielmehr entspricht dann die getroffene Festlegung nicht dem Willen des Plangebers und ist unwirksam,

für die Bauleitplanung BVerwG, Urteil vom 18. März 2004 - 4 CN 4.03ZfBR 2004, 563; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, 2. Auflage 2018, § 7 Rn. 93; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 9 Rn. 233.

Ein Bebauungsplan leidet insoweit an einem Abwägungsfehler, wenn seine Festsetzungen nicht dem Willen des Satzungsgebers entsprechen,

BVerwG, Urteil vom 18. März 2004 - 4 CN 4.03ZfBR 2004, 563.

Das gilt auch für Raumordnungspläne. Zwar ist die Unvollständigkeit einer Begründung für die Verletzung der Begründungspflicht unbeachtlich (§ 11 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Eine unvollständige Begründung kann jedoch mit Blick auf die Möglichkeit eines Abwägungsdefizits Bedeutung erlangen,

Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 99; Beckmann, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 2024, Rn. 312; Beckmann, NWVBl. 2021, 181, 185.

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, in welchem Umfang die Erläuterungen der Planaussagen noch als Interpretationshilfe für deren Auslegung herangezogen werden können und inwieweit es sich darüber hinaus lediglich um unverbindliche Hinweise oder sogar um die Manifestation eines Planungswillens handelt, der in den Planaussagen selbst überhaupt keinen Niederschlag gefunden hat und deshalb entweder unbeachtlich oder sogar Grund dafür ist, dass die planerische Festlegung unwirksam ist, weil sie den in der Begründung dokumentierten Planungswillen verfehlt.

Soweit in den Erläuterungen zu 9.2-2 LEP NRW davon die Rede ist, dass mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten ist, mag man diese Erläuterungen noch als Auslegungshilfe für die Planaussagen heranziehen. Denn der Begriff des Versorgungszeitraums dürfte von seinem Sinn und Zweck her tatsächlich nur so zu verstehen sein, dass innerhalb dieses Zeitraums für einen bestimmten Bedarf Flächen planerisch gesichert werden sollen. Die weitere Erläuterung jedoch, dass die Bedarfsermittlung auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings erfolgt, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst wird, wird man aber schon nicht mehr als eine Auslegung einer verbindlichen Zielaussage und auch nicht als eine mit Zielbindungswirkung versehene eigenständige Planaussage einordnen können. Vielmehr handelt es sich um nicht mehr als um einen Hinweis auf ein landesweites Abgrabungsmonitoring, das

als Service-Einrichtung der Landesverwaltung der Landes- und Regionalplanung für die Beschaffung von Datengrundlagen für eine ordnungsgemäße Abwägung bei der Festlegung von BSAB zur Verfügung steht.

Für ein Planungskonzept, das für Abgrabungen Vorranggebiete mit Eignungsgebietscharakter bzw. mit Ausschlusswirkung nach der Neuregelung durch das ROGÄndG 2023 vorsieht, bedarf es der Ermittlung von Zahlen und Daten über die vorhandenen, genehmigten und/oder planerisch gesicherten Lagerstätten, über die den Verbrauch bzw. die Abbaugeschwindigkeiten genehmigter Abgrabungsvorhaben und über den zu prognostizierenden Bedarf in der Zukunft. Insoweit müssen die Daten des Geologischen Dienstes in die planerische Abwägung einfließen; dazu werden sie auch regelmäßig erhoben. Dass sich die Regionalplanungsträger bei ihrer planerischen Abwägung zur Festlegung von BSAB jedoch ausschließlich auf das Abgrabungsmonitoring stützen dürfen, dass ihnen bei der Bedarfsfeststellung für die von ihnen festzulegenden BSAB kein eigener Abwägungsspielraum verbleiben soll, dass ihre planerische Abwägung sich dementsprechend ausschließlich auf die räumliche Verortung der für erforderlich gehaltenen Vorranggebiete beschränken soll, ergibt sich aus den Erläuterungen nicht. Mit dem Verbindlichkeitsanspruch eines Ziels der Raumordnung könnte eine derart weitreichende Einschränkung der Planungskompetenz der Regionalplanungsträger auch nicht allein in den Erläuterungen einer Planaussage bestimmt werden; sie müsste vielmehr in den Plansatz selbst aufgenommen werden. Müsste man die Erläuterungen zu 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW abweichend davon tatsächlich so verstehen, dass die Träger der Regionalplanung keinerlei eigenen Entscheidungsspielraum bei der Bedarfsfeststellung haben und ausschließlich verpflichtet sein sollen, den vom Geologischen Dienst berechneten Bedarf zu übernehmen, würde sich nach dem schon zitierten Urteil des BVerwG vom 18. März 2004 die Frage nach der Wirksamkeit der Planaussage selbst stellen, weil sie in einem solchen Fall den Willen des Plangebers nicht oder nur unzureichend wiedergeben würde.

b) Planerische Abwägung zum raumordnerischen Erfordernis

Im Fachplanungsrecht betrifft die Planrechtfertigung und damit auch die Bedarfsfeststellung zwar eine der vollständigen gerichtlichen Überprüfung unterliegende Rechtsfrage. Einen planerischen Ermessensspielraum hat eine Planfeststellungsbehörde insoweit nicht. Das Erfordernis der Planrechtfertigung soll nämlich die Planung im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Rechtswirkungen in Einklang mit den gesetzlich zulässigen Planungszielen bringen,

OVG Lüneburg, Beschluss vom 22.7.2016 - 7 MS 23/16, NordÖR 2016, 436; OVG NRW, Urt. v. 14.2.2012 – 20 D 85/09, BeckRS 2012, 50010; OVG NRW, Beschluss vom 28.08.2014 – 20 A 1923/11, juris Rn. 76; BVerwG, Urteil vom 26.04.2007 - 4 C 12/05, BVerwGE 128, 358, Rn. 45 f.; Beckmann, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 2022, § 65 UVPG Rn. 43; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2023, § 36 KrWG Rn. 3.

Bei der raumordnerischen und städtebaulichen Gesamtplanung liegt es jedoch im planerischen Ermessen des Planungsträgers, die Planungsziele zu formulieren. Bauleitpläne sind „erforderlich“, wenn sie nach der planerischen Konzeption der Gemeinde als erforderlich angesehen werden können. Der Gesetzgeber ermächtigt dazu die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht,

BVerwG, Beschluss vom 28. Oktober 2020 – 4 BN 55/20, juris Rn. 4; Urteil vom 10. September 2015 - 4 CN 8.14 - BVerwGE 153, 16 Rn. 11.

Sich einen entsprechenden Willen zu bilden und hierüber Auskunft zu geben, ist ausschließlich Sache der Gemeinde. Die Formulierung städtebaulicher Zielsetzungen kann das Gericht der Gemeinde nicht abnehmen,

BVerwG, Beschluss vom 28. Oktober 2020 – 4 BN 55/20, juris Rn. 4; BVerwG, Urteil vom 1. September 2016 - 4 C 2.15, ZfBR 2017, 151 Rn. 26; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 1 Rn. 26a.

Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit gilt nicht nur für den Anlass, sondern auch für den Inhalt des Bebauungsplans, und zwar für jede Festsetzung,

BVerwG, Beschluss vom 28. Oktober 2020 – 4 BN 55/20 –, juris Rn. 4.

Nichts anderes gilt für die landes- und Regionalplanung. Bestimmt aber der Träger der Regionalplanung seine Planungsziele und damit letztlich in Grenzen auch die raumordnerische Erforderlichkeit einzelner Ziele der Raumordnung zur Umsetzung seiner Planungsziele, bedürfte es einer klaren Einschränkung in Planfestlegungen einer höherstufigen Landesentwicklungsplans, wenn diese Planungskompetenz des regionalen Planungsträgers begrenzt oder gar ausgeschlossen werden soll. Da die 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW keine solche eindeutig formulierte Vorgabe machen, war die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr berechtigt und verpflichtet, die Entscheidung über die Festlegung von BSAB nicht ausschließlich auf der Grundlage des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes zu treffen, sondern neben den Daten aus dem Monitoring und neben dem Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG auch gegenläufige Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG und sonstige öffentliche und private Belange bei der für die Aufstellung von Zielen der Raumordnung unerlässlichen planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG zu berücksichtigen. Indem dies von der Regionalplanungsbehörde und ihr folgend auch von dem regionalen Planungsträger verkannt worden ist, leidet der Regionalplan Ruhr an einem Abwägungsausfall, der die entsprechenden Planaussagen rechtswidrig und damit auch rechtsunwirksam macht.

c) Bestimmung des Zielkerns der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW

Zu demselben Ergebnis gelangt man auch auf der Grundlage der Rechtsprechung des OVG Münster zur Differenzierung zwischen einem verbindlichen Zielkern und einem abwägungsoffenen Zielrahmen. Aus den Urteilen des OVG Münster zum LEP NRW vom 03.05.2022 ergibt sich nämlich, dass es mit der Einordnung einer Planaussage als Ziel der Raumordnung nicht

sein Bewenden hat, sondern dass darüber hinaus festgestellt werden muss, in welchem Umfang sich daraus eine Beachtungspflicht im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 ROG überhaupt ableiten lässt. Eine solche Beachtungspflicht besteht nach den ausführlichen Erläuterungen des OVG Münster in den genannten Urteilen dazu nämlich nur für den Zielkern, nicht jedoch für den Zielrahmen der Planaussagen.

Hinzu kommt, dass zur Bestimmung des Umfangs der sich aus einem Ziel der Raumordnung ergebenden Beachtungspflicht einerseits zwar die Erläuterungen des Plans zu dem jeweiligen Ziel herangezogen werden können, dass aber darüber hinaus auch die weiteren Erfordernisse der Raumordnung, die im LEP NRW formuliert sind bei der Bestimmung des zwingend zu beachtenden Zielkerns ebenfalls zu beachten sind. Nicht zuletzt dürfen bei dieser Auslegung des Zielkerns zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen im systematischen Gesamtzusammenhang die auch gegenüber dem LEP höherrangigen Vorgaben des Art. 20 a GG, § 13 Abs. 1 S. 1 KSG Bund, § 4 KSG NRW, § 12 Abs. 3 LPlG NRW nicht unbeachtet bleiben. Schließlich besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen dem Umfang der Bindungswirkung eines Ziels der Raumordnung und der planerischen Abwägung, auf der das Ziel der Raumordnung beruht. Die strikte Beachtungspflicht eines Ziels der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG ist nur insoweit gerechtfertigt, als bei der Aufstellung des Ziels der Raumordnung auch eine abschließende planerische Abwägung stattgefunden hat. Insoweit ist eine bei der Planung gebotene Abwägung auf der nachfolgenden Planungsebene nur dann entbehrlich, wenn und soweit diese Abwägung bereits auf der höheren Planungsebene erledigt worden ist.

Die an die Abwägung zu stellenden Anforderungen werden nach den Erläuterungen des OVG Münster dadurch begrenzt, dass es sich bei den Raumordnungsplänen lediglich um rahmensetzende Planungen handelt; die detailscharfe Maßnahmenplanung ist der Fachplanung vorbehalten. Abschließend abgewogen muss nach Auffassung des OVG Münster 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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 183; BayVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2002 - Vf. 10-VII-00, 12-VII-00, juris, Rn. 89, m. w. N.

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,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 185; Schink, Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369.

Zielkern der Festlegungen 9.2-2 und 9.2.3 LEP NRW sind nach Auffassung des OVG NRW die zeitlichen Jahresvorgaben hinsichtlich der Versorgungs- bzw. Fortschreibungszeiträume. Diese strikten Vorgaben sind von nachfolgenden Planungsträgern, die Wirksamkeit des Ziels unterstellt, zu beachten und können nicht durch Abwägung überwunden werden. Der Zielrahmen hingegen, 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 nach der Rechtsprechung des OVG Münster einer konkreten planerischen Ausgestaltung auf der nachfolgenden Planungsebene,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 191.

Mit Blick auf den Konkretisierungsgrad dieser raumordnungsrechtlichen Zielkernbestimmungen und den Umstand, dass mit diesen strikten Vorgaben eine raumordnungsrechtliche Letztentscheidung getroffen wird, hätte eine umfassende Abwägung im Sinne der Ermittlung und Bewertung der davon berührten Belange mit der erforderlichen Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte vorausgehen müssen, wenn die Landesplanung den Trägern der Regionalplanung bei der Bedarfsfeststellung im Rahmen ihres Planungskonzepts für die Festlegung von BSAB für Lockergestein, d.h. für Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung, jeglichen Abwägungsspielraum vorenthalten wollte,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 192.

Hält man die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW für rechtswirksame Ziele der Raumordnung, bezieht sich die Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG somit gleichwohl nur auf den Zielkern; sie belässt insoweit den Trägern der Regionalplanung bei der Verfolgung ihres Planungskonzepts für die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungs- oder Ausschlusswirkung einen Abwägungsspielraum im Bereich des Zielrahmens, der sich auch auf die Bedarfsfeststellung über die Zahlen und Daten des Abwägungsmonitorings des Geologischen Dienstes erstreckt. Dieses nicht erkannt zu haben, führt zu einem entsprechenden Abwägungsausfall, der nicht nur zur Rechtswidrigkeit der als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planaussagen 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr, sondern sich auch auf sämtliche, zeichnerisch auf der Grundlage eines verfehlten Planungskonzepts festgelegten BASB für Lockergestein erstreckt.

d) Das Abgrabungsmonitoring als Grundlage der BSAB-Festlegungen

Geht man dementsprechend davon aus, dass der Landesentwicklungsplan NRW der Regionalplanung Ruhr durchaus die Möglichkeit gegeben hätte, bei der Bedarfsfeststellung für den landesplanerisch festgelegten Versorgungszeitraum die Zahlen des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes zwar heranzuziehen, jedoch nicht ausschließlich auf die Zahlen und Daten des Abwägungsmonitorings abzustellen, sondern darüber hinaus in Abwägung mit anderen, ebenfalls über Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG geschützten Belangen

den regionalplanerisch zu sichernden Bedarf im Plangebiet als Grundlage für das eigene Planungskonzept zur Festlegung von BSAB und einer Konzentrationszonenplanung dazu zu definieren, dann kommt es auch nicht darauf an, ob und inwieweit das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes von der Rechtsprechung als rechtmäßig bestätigt worden ist.

Der Kreis Wesel hat im Beteiligungsverfahren gefordert, mit Hilfe einer Prognose zu klären, inwieweit durch Veränderung der gesellschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen mit einer Verringerung von Fördermengen gerechnet werden kann. Nach Auffassung des Kreises Wesel wäre es erforderlich gewesen, statt der schlichten Ableitung aus dem für das Jahr 2021 ermittelten durchschnittlichen Jahresförderung Volumen abzustellen, aktuellere Zahlen zu verwenden und zudem eine Prognose für die zukünftige Entwicklung anzustellen.

Die Regionalplanungsbehörde hält dem entgegen, die Belastbarkeit des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes als Grundlage für die Festlegung von Abgrabungsbereichen sei gerichtlich bestätigt worden; außerdem gebe es für eine weiterführende Prognose keinen landesplanerischen Auftrag. Unabhängig davon sei unklar, ob eine solche Prognose auf Ebene des Regionalplans belastbare Ergebnisse liefern könne. Denn es bestehe keine Klarheit über die zukünftige Veränderung des Bedarfs an Primärrohstoffen wie Kies und Sand,

siehe dazu die tabellarische Zusammenstellung der Erwidern der Regionalplanungsbehörde zu Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligungsverfahren mit Stand November 2023, Seite 59.

Überzeugend sind diese Erwägungen der Regionalplanungsbehörde schon deshalb nicht, weil die Regionalplanung für eine solche Prognose auf den zukünftigen Bedarf -entgegen der Ansicht der Regionalplanungsbehörde keines landesplanerischen Auftrags bedarf, sondern im Rahmen ihres eigenen regionalplanerischen Ermessens entscheiden muss, ob und ggfls. welche Prognosen sie für eine ordnungsgemäße planerische Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG benötigt. Die Ansicht der Regionalplanungsbehörde, ihr sei eine Bedarfsprognose durch die

Landesplanung verwehrt, widerspricht auch Anlage 1 Nr. 2b zum ROG, ist doch dort eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung und bei Nichtdurchführung der Planung für den Umweltbericht zwingend vorgeschrieben.

Grundsätzlich setzt die Feststellung für einen zukünftigen Bedarf stets eine Prognose voraus. Fraglich ist allein, ob neben den Daten des Abgrabungsmonitorings als Prognosebasis noch weitere Informationen, Bewertungen und betroffene Belange berücksichtigt werden können oder sogar müssen. Die Behauptung der Regionalplanungsbehörde, eine solche Bedarfsprognose sei überhaupt nicht möglich, ist unplausibel. Dass es unklar sein soll, ob eine solche Prognose auf Ebene des Regionalplans überhaupt belastbare Ergebnisse liefern könne, ist auch kein Grund eine solche Prognose von vornherein auszuschließen, sondern allenfalls Anlass, den Umfang der Prognosemöglichkeiten zu klären. Dass es angeblich keine hinreichende Klarheit über zukünftige Veränderungen des Bedarfs an Primärrohstoffen, wie Kies und Sand, geben soll, ist ebenfalls kein Grund, zukünftige Entwicklungen aus der Bestimmung des zu sichernden Bedarfs vollständig auszuklammern. Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen gehören zum Wesensmerkmal einer jeden Prognose, gäbe es diese nicht, bräuchte es keiner Prognose, sondern lediglich einer definitiven, nachweisbaren Feststellung der weiteren Entwicklung. Dementsprechend hat auch das OVG NRW keinen Zweifel daran gelassen, dass für eine Bedarfsfeststellung zur Festlegung von BSAB eine Prognose möglich und auch notwendig ist,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Dezember 2009 – 20 A 628/05, juris Rn. 112.

Dem Regionalrat und insoweit auch der Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr kommt nach der Rechtsprechung des OVG Münster ein Prognosespielraum hinsichtlich des für die langfristige Versorgung Erforderlichen zu. Dabei seien typische Prognoseunsicherheiten hinzunehmen,

OVG Münster, Urt. v. 26.09.2013 – 16 A 1294/08, juris Rn. 92.

Soweit typische Prognoseunsicherheiten bestehen, folge, so das OVG Münster, daraus kein weitergehender Ermittlungsbedarf; vielmehr könne der Regionalrat bzw. die Verbandsversammlung solchen Unsicherheiten durch in regelmäßigen Abständen ohnehin notwendige Überprüfungen der Prognose Rechnung tragen. An der Notwendigkeit einer Prognoseentscheidung über den Rohstoffbedarf, zu der sich die Regionalplanungsbehörde außerstande sieht, hat das OVG Münster auch insoweit keinen Zweifel gelassen, wenn es formuliert: „Der Umstand, dass die regionalen Planungsträger bei der Umsetzung der Planaussagen auf der nachgelagerten Planungsebene im Zusammenhang mit der Festlegung der BSAB eine Prognoseentscheidung über Rohstoffbedarfe zu treffen haben, ändert hieran nichts.“

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Dezember 2009 – 20 A 628/05 –, juris Rn. 112.

Entgegen der Auffassung der Regionalplanungsbehörde hat das OVG Münster damit nicht in Abrede gestellt, dass es für den Bedarf an dem Rohstoff trotz der Zielbindung der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW einer Prognose auf der Ebene der Regionalplanung bedarf, sondern lediglich festgestellt, dass der Prognosebedarf auf der Regionalplanungsebene nichts daran ändert, dass es sich bei den genannten Planaussagen des LEP NRW um Ziele der Raumordnung handelt.

Dass das OVG Münster und auch das VG Düsseldorf eine Bedarfsfeststellung auf der abschließlichen Grundlage des Abgrabungsmonitorings für rechtmäßig gehalten haben,

Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 3. Mai 2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 109; OVG NRW, Urteil vom 3. Dezember 2009 – 20 A 628/05, juris, Rn. 113 f. zur entsprechenden Verfahrensweise auf Grundlage des LEP NRW 1995; VG Düsseldorf, Urteil vom 19.02.2019 – 17 K 8130/16, juris Rn. 88 ff.; siehe auch OVG Münster, Urteil vom 26.09.2013 – 16 A 1294/08, juris Rn. 92 ff.; BVerwG, Beschl. v. 22.05.2014 – 4 B 56/13, juris,

bedeutet nicht, dass der Träger der Regionalplanung nicht auch berechtigt wäre, zusätzlich zu den Daten des Abgrabungsmonitorings weitere Belange in seiner Abwägung für das Plankonzept einer Konzentrationszonenplanung einzubeziehen. Im Übrigen bleiben die schon beschriebenen Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit der Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW und die Bedenken hinsichtlich einer unzureichenden Abwägung für die genannten Planaussagen bestehen.

e) Bericht der Regionalplanungsbehörde vom 02.11.2023

Der aktuelle Monitoringbericht des Geologischen Dienstes kommt zu dem Ergebnis, ausgehend von der jeweiligen mittleren Jahresförderung des letzten Befliegungszyklus ergäben sich für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand eine Reichweite von 20 Jahren, für Sand eine Reichweite von 43 Jahren und für die Rohstoffgruppe präquartäre Sande und Kiese von 31 Jahren,

Monitoringbericht des Geologischen Dienstes NRW für das Planungsgebiet Regionalverband Ruhr mit Stand vom 01.01.2023, S. 16.

Ob der Rückgang der Fördermengen bei der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand von 7,0 Mio. m³ auf 5,9 Mio. m³ jährlich zutreffend mit Blick auf die sich daraus ergebende Verlängerung des Versorgungszeitraums gewichtet worden ist, erscheint zweifelhaft. Unabhängig davon ist der Bericht der Regionalplanungsbehörde über die aktuellen Zahlen an die Verbandsversammlung, auf dessen Grundlage die Abwägung des Planungsträgers beruht, geeignet, ein Abwägungsdefizit zu verursachen. Der Bericht verschweigt nämlich, dass in den Rohstoffgruppen Sand und präquartäre Sande und Kiese mit Reichweiten von 43 und 31 Jahren Versorgungszeiträume gesichert werden, die weit über das landesplanerisch gebotene Maß hinausgehen und sogar noch die vom OVG Münster mangels hinreichender Abwägung beanstandeten Verlängerungen der Versorgungszeiträume übertreffen. Die vom OVG Münster beanstandeten Verlängerungen der Versorgungszeiträume durch die Landesplanung werden unabgewogen damit auf regionalplanerischer Ebene erreicht bzw. übertroffen. Das hätte der Verbandsver-

sammlung nicht verschwiegen werden dürfen. Die Behauptung, die neuen Zahlen gäben keinen Anlass, an der Flächenkulisse für die Abgrabungen noch etwas zu ändern, ist gemessen an den raumordnerischen Erfordernissen, mit der Inanspruchnahme der Flächen sparsam umzugehen (Grundsatz der Raumordnung 4.1 LEP NRW und konkret für BSAB in 9.2-1 LEP NRW: „Die Festlegung von BSAB für die Rohstoffsicherung soll flächensparend erfolgen“), und angesichts des überragenden Interesses an der Sicherung von Flächen für erneuerbare Energien, nicht plausibel. Vielmehr hätte die Regionalplanungsbehörde angesichts der neuen Zahlen der Planungsversammlung die Alternative bzw. Planungsperspektive aufzeigen müssen, dass angesichts der zurückgehenden Fördervolumen die Möglichkeit besteht, die vom LEP geforderten Versorgungszeiträume auch mit einem reduzierten Umfang an BSAB-Flächen zu erreichen, dass insoweit über den Weg eines Teilplans auch auf die noch ausstehende Planung zu Windvorranggebieten abgewartet werden kann und dann auf der Grundlage dieser Planung und ggfls. neuer Erkenntnisse aus dem Abgrabungsmonitoring im Rahmen eines ersten Planänderungsverfahrens entschieden werden kann, ob noch weitere BSAB-Flächen festgesetzt werden müssen.

Die weitere Behauptung in dem Bericht der Regionalplanungsbehörde vom 2.11.2023, auf der Grundlage des Monitoringberichts 2021 sei eine Jahresförderung „gewählt“ worden, die dem langjährigen Mittelwert entspreche, deren Umfang durch zwei Befliegungen bestätigt worden sei und die deshalb auch eine belastbare Grundlage für die Abschätzung des zukünftigen Bedarfs sei, ist ebenfalls unplausibel. Das Abgrabungsmonitoring belegt vielmehr, dass seit dem Jahr 2012 eine kontinuierliche Verringerung der Flächeninanspruchnahme als auch der Fördermenge bei Betrachtung der durch aktuelle Luftbilder gestützten Berichten zu verzeichnen ist. Auch im landesweiten Vergleich wird dies für die Jahre 2011 bis 2015 durch den Geologischen Dienst bestätigt. Die kontinuierliche Verringerung der Fördermengen hätte der Plangeber in seine Abwägung einbeziehen müssen.

Unplausibel ist es in diesem Zusammenhang auch, dass die Regionalplanungsbehörde es in ihrem Bericht vom 2.11.2023 an die Verbandsversammlung für geboten hält, nach Inkrafttreten des Regionalplans Ruhr die Entwicklung der Rohstoffgewinnung zu beobachten, um die

Entwicklung der Jahresfördermengen nachzuverfolgen und ggfls. darauf zu reagieren. Es gibt keinen überzeugenden Grund, derartige Beobachtungen erst nach Inkrafttreten des Regionalplans zu beginnen, anstatt sie bereits bei der Feststellung des Regionalplans zu berücksichtigen. Bei einer Berücksichtigung der Abgrabungsmonitorings basierend auf den Luftbildbefliegungen hätte sich die kontinuierliche Abnahme der Fördermengen bereits für die planerische Abwägung der Verbandsversammlung am 10.11.2023 eindeutig belegen lassen.

Es drängt sich somit der Eindruck auf, dass die Regionalplanungsbehörde angesichts des unmittelbar bevorstehenden Termins zur Feststellung des Regionalplans nicht mehr willens gewesen ist, angemessen auf die neuen Zahlen zu reagieren und eine ordnungsgemäße Abwägung der Verbandsversammlung dazu zu gewährleisten. Zutreffend hat die Regionalplanungsbehörde in ihrem Bericht darauf hingewiesen, dass gemäß § 11 Abs. 3 ROG für die durch die Verbandsversammlung vorzunehmende Abwägung die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend ist. Die Abwägung der Planungsversammlung auf der Grundlage des Berichts der Regionalplanungsbehörde zu den Zahlen des Monitorings 2023 ist insoweit abwägungsfehlerhaft.

II. Abwägungsfehler wegen eines mangelhaften Umweltberichts

Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind für eine ordnungsgemäße Abwägung sämtliche Belange zu ermitteln, die mehr als geringwertig, schutzwürdig, nicht mit einem Makel behaftet und für den Planer erkennbar sind,

BVerwG, Urteil vom 10.2.2016 – 4 BN 37.15, juris Rn. 9; Urteil vom 24.9.1998 – 4 CN 2.98, BVerwGE 107, 215 (219); BVerwG, Urteil vom 9.11.1979 – 4 N 1.78, BVerwGE 59, 87 (102 f.); Urt. v. 14.5.2014 – 4 BN 10.14, BRS 82, Nr. 56 Rn. 8.

Eine Planung, die auf einem unzureichenden Umweltbericht beruht, verstößt gegen § 8 Abs. 1 S. 1 ROG und führt außerdem zu einem Abwägungsmangel. Wird ein Belang zu stark unter-

oder überbewertet, stellt das nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG eine Abwägungsfehleinschätzung im Rahmen des Abwägungsvorgangs dar, die eine Disproportionalität des Abwägungsergebnisses nach sich ziehen kann. Beide Fehler führen regelmäßig und vorbehaltlich der Unbeachtlichkeitsregeln des § 11 ROG zur Rechtswidrigkeit des Plans,

Hofmann, in: Kment, Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2019, § 7 Rn. 27 m.w.N. zur Rechtsprechung.

Mit Blick auf die (globalen) Klimafolgen des Regionalplans und auf die BASB-Festlegungen für die Gewinnung von Lockergesteinen leidet der Umweltbericht des Regionalplans Ruhr an rechtserheblichen Mängeln.

1. Verfahrensfehler bei der Umweltprüfung

Nach § 8 Abs. 1 S. 1 ROG ist bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle eine Umweltprüfung durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Umwelt zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind. Nicht nur ist die Umweltprüfung als solche von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle durchzuführen. Auch der Umweltbericht ist von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle zu verfassen,

J. Wagner, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 2022, § 48 Rn. 25.

Das entspricht der Regelung des § 40 Abs. 1 S. 1 UVPG, wonach die zuständige Behörde den Umweltbericht frühzeitig erstellt. Die für den Raumordnungsplan zuständige Stelle im Sinne von § 8 Abs. 1 S. 1 ROG ist für den Regionalplan Ruhr die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (§ 6 Abs. S. 1 LPIG NRW). Für das Gebiet des Regionalverbandes Ruhr nimmt

die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr gem. § 6 Abs. 2 S. 2 LPIG NRW die Aufgaben des Regionalrates nach Maßgabe des LPIG NRW und anderer Landesgesetze wahr.

Zuständige Regionalplanungsbehörde ist für die Regionalplanung im Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr hingegen die Regionaldirektion des Regionalverbandes Ruhr als staatliche Behörde (§ 4 Abs. 1 LPIG NRW). Die Regionalplanungsbehörde hat nach Maßgabe des LPLG NRW bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne mitzuwirken (§ 4 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW). Dementsprechend ist für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltfolgen der Planung und auch für die Verfassung des Umweltberichts die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr als Planungsträger und nicht ein beauftragter Umweltgutachter und auch nicht die Regionalplanungsbehörde verantwortlich,

siehe dazu auch den Leitfaden zur Strategischen Umweltprüfung des Umweltbundesamts, Texte 08/09, 2009, S. 18; unzutreffend ist insoweit der vom Umweltgutachterbüro Bosch und Partner entwickelte Leitfaden „Umweltprüfung Regionalplanung NRW“, 2020, S. 41, der dazu ausführt: „Die Regionalplanungsbehörde ist für die Umweltprüfung und die ordnungsgemäße Erarbeitung eines Umweltberichts und seine Einbringung in das Beteiligungsverfahren letztverantwortlich. Dies bedeutet auch, dass sie sich die durch Planungsbüros, Gutachter oder Vorhabenträger zu gelieferten Unterlagen inhaltlich und verfahrensmäßig zu Eigen machen muss.“ Verkannt wird damit, dass die Regionalplanungsbehörde nach dem Landesplanungsgesetz dem regionalen Planungsträger lediglich zuarbeitet, dass jedoch die Verantwortung für die Durchführung der notwendigen Verfahrensschritte und für die Entscheidungen im Planungsverfahren beim Regionalrat bzw. für den Regionalplan Ruhr bei der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr verbleibt.

Insoweit ist es zwar unbedenklich, wenn sich die zuständige Behörde für die Durchführung der Umweltprüfung eines Umweltgutachters oder eines Planungsbüros bedient, der bzw. in die den Umweltbericht verfasst,

Faßbender, in: Kment, ROG, 2019, § 8 Rn. 213.

Allerdings ist die Bewertung der Umweltauswirkungen auf der Grundlage des Umweltberichts eine Aufgabe, die die zuständige Behörde nicht schlicht einem beauftragten Büro überlassen kann. Die zuständige Behörde darf das Bewertungsergebnis eines Gutachters nicht nur zur Kenntnis nehmen und darauf verweisen. Sie muss sich vielmehr inhaltlich mit den Bewertungsergebnissen auseinandersetzen. Eine eigene Wertung der zuständigen Planungsbehörde liegt nicht vor, wenn sie sich lediglich mit dem Verweis auf eine fremde Bewertung begnügt,

BVerwG, Beschluss vom 15. März 2021 – 4 B 14/20, juris Rn. 6; Beckmann, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 2022, § 25 UVPG Rn. 28.

Eine in diesem Sinne eigenständige Bewertung der Umweltfolgen durch die Verbandsversammlung ist auf der Grundlage der textlichen Festsetzungen, der Erläuterungen dazu und der Planbegründung nicht ersichtlich. Dies gilt insbesondere auch für die Umweltfolgen und speziell für die globalen Klimafolgen der BSAB-Festlegungen. Zwar heißt es in der Planbegründung, die Regionalplanungsbehörde habe sich den überarbeiteten Umweltbericht des Büros Bosch und Partner GmbH zu Eigen gemacht,

Planbegründung, Seite 244.

Das ist allerdings schon deshalb nicht relevant, weil es nicht darauf ankommt, ob die Regionalplanungsbehörde sich den Umweltbericht eines beauftragten Gutachters zu Eigen macht, sondern es insoweit auf die Verbandsversammlung ankommt. Zu den Klimafolgen heißt es in der Planbegründung, im Rahmen der strategischen Umweltprüfung würden klimatische und lufthygienischer Auswirkungen als nicht so gewichtig bewertet, als dass deren alleinige Betroffenheit zu einer schutzgutübergreifenden Erheblichkeit führen könnte. Aufgrund der wiederholten Ansprache des Themas im Rahmen der Beteiligung, insbesondere im Zusammenhang mit der Kritik an Abgrabungsflächen, sei hierzu noch Folgendes auszuführen: Die Auswirkungen der Rohstoffgewinnung auf das (Mikro-) Klima seien stark von der Art und Ausgestaltung

des Abbaus abhängig. Zu den globalen Klimafolgen äußert sich diese zusammenfassende Bewertung wiederum nicht,

Siehe Planbegründung, Seite 317.

Die Festlegung der Abgrabungsbereiche beruhe auf einem gesamträumlichen Plankonzept, in dem die verschiedenen Raumnutzungsansprüche mit den Erfordernissen der Rohstoffgewinnung abgewogen worden seien, um möglichst konfliktarme Standorte zu ermitteln. In der Gesamtabwägung werde der Rohstoffgewinnung aufgrund der Ortsgebundenheit und der anderweitigen Konfliktarmut bei der Bereichsfestlegung der Vorrang gegeben. Die Auswirkungen auf das Klima fielen regelmäßig geringer aus und würden daher als nicht so erheblich bewertet, dass sie einer Festlegung im Regionalplan entgegenstünden. Mit dem Belang sei daher im Rahmen einer Vorhabens- und standortbezogenen Prüfung auf nachgeordneten Planungs- und zulassungsfreien entsprechend umzugehen,

Planbegründung, Seite 317.

Eine eigenständige Bewertung der Verbandsversammlung und vor allem auch der einer Bewertung zwangsläufigen vorangehenden Ermittlung der Umweltfolgen und insbesondere der globalen Klimafolgen ergibt sich daraus nicht.

2. Beachtlichkeit von Mängeln des Umweltberichts

Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist von der für den Raumordnungsplan zuständigen Stelle nach § 8 Abs. 1 S. 1 ROG eine Umweltprüfung durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Umwelt und insbesondere auf das Klima zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind. Ein für die Rechtmäßigkeit des Raumordnungsplans beachtlicher Mangel des nach § 9 Abs. 2 ROG bei der Beteiligung beizufügenden Umweltberichts besteht gem. § 11

Abs. 4 ROG, wenn dieser in wesentlichen Punkten unvollständig ist und diese Punkte nicht Bestandteil der zusammenfassenden Erklärung nach § 10 Abs. 3 ROG sind. Unvollständig ist der Umweltbericht, wenn er nicht vorliegt, nur Leerformeln oder allgemeine Floskeln enthält. Unschädlich ist dagegen, wenn er Punkte unerwähnt lässt, die nicht abwägungsrelevant sind wie z.B. Bagatellbetroffenheiten, mit einem Makel versehene Interessen, auf der Planungsebene nicht relevante Belange. Entscheidend ist die Bedeutung des nicht aufgeführten Punktes für den konkreten Plan zum Zeitpunkt, in dem der Plangeber den Bericht verfasst,

Hager, in: Kment, ROG, 2019, § 11 Rn. 99 f.

Von einem in wesentlichen Punkten unvollständigen Umweltbericht ist bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr auszugehen.

3. Notwendiger Inhalt des Umweltberichts

Der notwendige Inhalt des Umweltberichts ergibt sich aus Anlage 1 zum ROG. Danach besteht der Umweltbericht aus einer Einleitung mit einer Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Raumordnungsplans sowie einer Darstellung der in den einschlägigen Gesetzen und Plänen festgelegten Ziele des Umweltschutzes, die für den Raumordnungsplan von Bedeutung sind, und der Art, wie diese Ziele und Umweltbelange bei der Aufstellung berücksichtigt wurden. Der Umweltbericht enthält außerdem eine Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen, die in der Umweltprüfung nach § 8 Abs. 1 ROG ermittelt wurden, mit Angaben der Bestandsaufnahme der einschlägigen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands, einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, einschließlich der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des BNatSchG. Hinzu kommt eine Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei der Durchführung der Planung oder der Nichtdurchführung der Planung sowie eine Beschreibung und Bewertung der geplanten Maßnahmen zur Vermeidung, Verringerung und zum Ausgleich der nachteiligen Auswirkungen und Angaben der in Betracht

kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten, wobei die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Raumordnungsplans zu berücksichtigen sind.

Anlage 1 zum ROG schreibt weiter vor, dass der Umweltbericht als zusätzliche Angaben noch eine Beschreibung der wichtigsten Merkmale der verwendeten technischen Verfahren bei der Umweltprüfung sowie Hinweise auf Schwierigkeiten, die bei der Zusammenstellung der Angaben aufgetreten sind, z. B. technische Lücken oder fehlende Kenntnisse, enthalten muss. Hinzu kommt eine Beschreibung der geplanten Maßnahmen zur Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Raumordnungsplans auf die Umwelt und eine allgemein verständliche Zusammenfassung der erforderlichen Angaben nach der Anlage 1 zum ROG.

Der Umweltbericht des Regionalplans Ruhr ist gemessen an diesen Anforderungen unvollständig.

4. Erforderlichkeit der Berücksichtigung der globalen Klimafolgen der Regionalplanung

Das Unionsrecht forderte bei der Umweltprüfung ursprünglich keine großräumigere Betrachtung des Klimas. Schon durch die Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 S. 1) wurde dies jedoch präzisiert. So enthalten die Erwägungsgründe 7 und 13 nähere Ausführungen zur Bedeutung des Klimawandels und zum Zusammenhang von Klimawandel und Umweltschäden. Seit der Neufassung des UVPG im Jahre 2017 müssen bei der Umweltprüfung nicht mehr nur die lokalen und regionalen Klimafolgen, sondern auch die globalen Klimafolgen einer Planung bzw. eines Vorhabens ermittelt und berücksichtigt werden,

BVerwG, Urteil vom 24.02.2021 – 9 A 8/20, juris.

Dem Regionalverband Ruhr ist am 21.10.2009 per Gesetz die Regionalplanung als staatliche Aufgabe für sein Verbandsgebiet übertragen worden. Nach der Übernahme der Regionalplanung für die Metropole Ruhr hat die Verbandsversammlung in ihrer Sitzung am 04.04.2011 die Regionalplanungsbehörde beim RVR beauftragt, für das Verbandsgebiet einen einheitlichen, flächendeckenden Regionalplan, den „Regionalplan Ruhr“, aufzustellen und mit den Vorarbeiten für den Erarbeitungsbeschluss zu beginnen. Mit dem durch die Verbandsversammlung am 06.07.2018 getroffenen Erarbeitungsbeschluss wurde das formelle Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans Ruhr eingeleitet. Verfahren nach § 33 UVPG sind gem. § 74 Abs. 3 UVPG nach der Fassung des UVPG, die vor dem 16. Mai 2017 galt, zu Ende zu führen, wenn vor diesem Zeitpunkt der Untersuchungsrahmen nach § 14f Abs. 1 UVPG in der bis dahin geltenden Fassung des UVPG festgelegt wurde. Da dies für den Regionalplan Ruhr nicht der Fall ist, musste das UVPG in der Fassung angewendet werden, die eine Berücksichtigung auch der globalen Umweltfolgen der Planung fordert.

Die globalen Klimafolgen der Planung sind jedoch nicht hinreichend ermittelt worden. Dies gilt für den Planentwurf im Allgemeinen, speziell aber insbesondere für die beschlossenen BSAB-Festlegungen. Die als Reaktion auf entsprechende Kritik in der zweiten Beteiligung vorgenommenen Änderungen und Ergänzungen des Umweltberichts ändern daran nichts.

Der Umweltbericht für die strategische Umweltprüfung muss nach § 40 Abs. 2 Nr. 5 UVPG eine Beschreibung der voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt nach § 3 UVPG i.V.m. § 2 Abs. 1 und Abs. 2 UVPG enthalten. Nach § 48 S. 1 UVPG wird die strategische Umweltprüfung bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans nach dem Raumordnungsgesetz durchgeführt. Welche Angaben der Umweltbericht für einen Regionalplan enthalten muss, ergibt sich aus Anl. 1 zum ROG. Diese Angaben entsprechen inhaltlich den Anforderungen bezüglich der Informationen, die auch für die strategische Umweltprüfung bei sonstigen Plänen zu beachten sind. Nach Anlage 1 des ROG muss der Umweltbericht für den Regionalplan eine Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen enthalten, die in der Umweltprüfung nach § 8 Abs. 1 ROG ermittelt wurden, mit Angaben der a) Bestandsaufnahme der einschlägi-

gen Aspekte des derzeitigen Umweltzustands, einschließlich der Umweltmerkmale der Gebiete, die voraussichtlich erheblich beeinflusst werden, einschließlich der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete im Sinne des BNatSchG, und b) einer Prognose über die Entwicklung des Umweltzustands bei Durchführung der Planung und bei Nichtdurchführung der Planung. Dementsprechend muss der Umweltbericht auch die zukünftigen Auswirkungen der Planung auf das globale Klima beschreiben und berücksichtigen. Ein Verschieben der Prüfung, Bewertung und Beschreibung der Umwelt- und Klimafolgen auf nachfolgende Planungs- und Zulassungsverfahren ist insoweit nicht zulässig. Zwar beschränkt sich aus systematischen Gründen die Umweltprüfung von Raumordnungsplänen auf die Auswirkungen, die auf der jeweiligen Planungsebene, hier die der Regionalplanung, erkennbar und von Bedeutung sind,

Siehe dazu J. Wagner, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 2023, § 48 UVPG Rn. 16.

Allerdings sind die Klimafolgen, die sich bei einer Realisierung der durch den Regionalplan gesicherten BSAB ergeben, was die Flächeninanspruchnahme angeht, schon auf der Ebene der Regionalplanung ähnlich gut erkennbar bzw. prognostizierbar wie auf der Ebene nachfolgender Zulassungsverfahren oder der Bauleitplanung. Dies gilt insbesondere für die Ermittlung globaler Klimafolgen, die auch auf der Ebene der Bauleitplanung kaum anders möglich ist als auf der Ebene der Regionalplanung. Gerade für eine solche Klimafolgenbetrachtung ist auch der Planungsmaßstab der Regionalplanung, den § 32 Abs. 1 LPlG DVO für zeichnerische Festlegungen im Maßstab 1:50.000 vorgibt, kein Grund, die Klimafolgenbetrachtung komplett auf spätere Planungsverfahren und Zulassungsverfahren zu verschieben. Zutreffend wird dazu angemerkt, wo, wenn nicht auf der Ebene der räumlichen Gesamtplanung könnten die durch den Klimawandel eintretenden Veränderungen, wie etwa Dürren, Starkregen und Überflutungen, ermittelt beschrieben und bewertet werden,

J. Wagner, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 2023, § 48 UVPG Rn. 16; St. Wagner, Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regionalplanung – Instrumente, Möglichkeiten und Grenzen, in: Mitschang, Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung, Berlin 2021, S. 9, 27.

Im Umweltbericht eines Regionalplans soll nicht nur Auskunft darüber gegeben werden, ob durch die im Plan enthaltenen Ziele eine Verschlechterung der Umweltsituation zu befürchten ist. Vielmehr sollen die für die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen der Planung eingesetzten Methoden auch dazu genutzt werden, die durch den Klimawandel drohenden Umweltgefahren mit aufzugreifen, um sie in die Bewertung der Umweltverträglichkeit des Regionalplans aufzunehmen,

J. Wagner, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 2023, § 48 UVPG Rn. 27.

Der Umweltbericht für den Planentwurf des Regionalverbands Ruhr enthält für die einzelnen BSAB jedoch keine konkreten Angaben zu den Umweltfolgen, insbesondere nicht zu den sich aus der Realisierung der dort planerisch gesicherten Vorhaben ergebenden Emissionen an Treibhausgasen. Im Anhang des Umweltberichts wird dazu lediglich für die einzelnen Standorte auf Prüfungen in nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren verwiesen. Das ist keineswegs geeignet, die beschriebenen rechtlichen Anforderungen an den Umweltbericht zu erfüllen.

Das Defizit des Umweltberichts kann auch nicht dadurch kompensiert werden, dass Teil C Abschnitt IV der Planbegründung zusätzlich allgemeine, allerdings eher floskelartige Angaben zu Umweltfolgen enthält, die dort ohne plausible Begründung als unwesentlich eingeordnet werden.

Auf der Ebene des Regionalplans ist, was die konkreten Festlegungen für BSAB angeht, aber eine individuell auf die einzelnen BSAB bezogene Umwelt- und Klimafolgenprüfung erforderlich. Dies liegt für die lokalen und regionalen Klimafolgen auf der Hand, weil diese nur mit Blick auf die jeweilige räumliche Situation beurteilt werden können. Aber auch globale Klimafolgen der BSAB-Festlegungen können nicht pauschaliert bewertet werden, weil diese globalen Klimafolgen, auch wenn der Einzelbeitrag einzelner, planerisch gesicherter Gewinnungsvorhaben gemessen an den Gesamtauswirkungen gering sein mag, nur unter Berücksichtigung der räumlichen Verhältnissen der jeweiligen BSAB-Festlegung beurteilt werden können, etwa mit Blick auf die Klimarelevanz der verlorengehenden Böden, auf die der Umweltbericht, wenn auch lediglich pauschal, hinweist.

Im Anhang des Umweltberichts wird zur Beeinträchtigung von Böden erläutert, die Flächeninanspruchnahme bzw. Versiegelung/Überbauung von Böden gehe immer mit dem Verlust bzw. der Verminderung aller natürlichen Bodenfunktionen einher. Bei einer Flächeninanspruchnahme durch die Plangebiete von naturnahen schutzwürdigen Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung werde für diese von erheblichen Umweltauswirkungen ausgegangen. Die Inanspruchnahme von Böden mit hoher Funktionserfüllung werde jedoch als nicht erheblich bewertet, da es im Rahmen der Umweltprüfung auf Regionalplanebene lediglich darum gehe, Umweltauswirkungen erhöhter Schwere zu identifizieren, die eine besondere Relevanz für die planerische Entscheidung entfalteteten. Daher würden in Bezug auf verschiedene Schutzgüter und die zur Verfügung stehenden Datengrundlagen, die teilweise eine Bewertung hinsichtlich der Bedeutung des jeweiligen Schutzgutkriteriums vornehmen würden, insbesondere die Betroffenheiten besonders bedeutsamer und empfindlicher Bereiche als erhebliche Umweltauswirkungen bewertet. Beim Boden seien dies Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung. Die Betroffenheit von Böden mit hoher Funktionserfüllung werde jedoch im Bestand dokumentiert, so dass eine Berücksichtigung auf den nachgeordneten Planungs- und Zulassungsebenen erfolgen könne. Mit dieser Bewertung weist der Umweltbericht einen gravierenden Mangel auf. Denn er verfehlt seine Funktion, dem regionalen Planungsträger für seine Entscheidung das erforderliche Abwägungsmaterial zur Verfügung zu stellen. Anders als der Umweltbericht

annimmt, müssen natürlich nicht nur Beeinträchtigungen von „Böden mit besonders hoher Funktionserfüllung“ ermittelt und bewertet werden.

Zwar hatte das OVG NRW in einem Rechtsstreit um die Erweiterung einer Deponie im Jahr 2021 noch gemeint, eine mangelnde Relevanz der CO₂-Bilanz des Planvorhabens im Hinblick auf das globale Klima aus einem Vergleich mit den Größenordnungen der in der Anlage 2 zu § 4 KSG zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele (§§ 1, 3 Abs. 1 KSG) bis 2030 festgelegten zulässigen Jahresemissionsmengen an CO₂ ausmachen zu können,

OVG Münster, Beschluss vom 29.12.2021 – 20 B 1690/21, juris Rn. 57.

Das ist jedoch mit den Anforderungen der §§ 8 ROG, 40 Abs. 2 Nr. 5 UVPG, mit Art. 20 a GG und § 13 KSG (offensichtlich) unvereinbar,

siehe dazu BVerfG, Beschluss vom 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, NVwZ 2022, 861, Rn. 143 und Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825.

Der Beschluss des BVerfG vom 23.03.2022 setzt sich im Einzelnen mit dem Einwand auseinander, dass CO₂-Einsparungen, die erzielt werden könnten, im Verhältnis zu der gegenwärtig global emittierten Gesamtmenge an CO₂ sehr gering seien. Ein solcher Einwand könne jeder nationalen Regelung, jeder Landesregelung, jeder kommunalen Regelung und erst recht jeder konkreten Klimaschutzmaßnahme der Verwaltung und jeder klimaschutzfreundlichen Rechtsauslegung eines Fachgerichts im Einzelfall entgegengehalten werden. Der „Fundamenteinwand“, nationale Maßnahmen richteten gegen den globalen Klimawandel ohnehin nichts aus, wird vom BVerfG ausdrücklich zurückgewiesen,

siehe dazu die Erläuterungen der ehemaligen Berichterstatterin des BVerfG zu den Klimaschutzklagen Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 (826).

Das BVerfG erläutert, warum auch bei einer Maßnahme kleineren Zuschnitts, mit der nur eine begrenzte Menge von CO₂-Emissionen vermieden werden kann, dem Klimaschutzziel in der Verhältnismäßigkeitsabwägung hohe Bedeutung zukommen kann. Die rechtliche Gemeinwohlbedeutung von Maßnahmen mit nur begrenzter Reichweite sei nicht von vornherein dadurch beschränkt, dass die im Erzeugungsvorgang ohne CO₂-Emissionen erzielte Strommenge im Verhältnis zu der gegenwärtig global emittierten Gesamtmenge an CO₂ gering sei. Gerade weil der Klimawandel durch zahlreiche, für sich genommen oftmals geringe Mengen an Treibhausgasemissionen verursacht werde, könne er auch nur durch Maßnahmen zur Begrenzung all dieser Emissionen angehalten werden. Weil der Klimawandel nur angehalten werden könne, wenn all diese vielen, für sich genommen oft kleinen Mengen von CO₂-Emissionen lokal vermieden würden, könne einer einzelnen Maßnahme nicht entgegengehalten werden, sie wirke sich nur geringfügig aus,

BVerfG, Beschl. v. 23.03.2022 – 1 BvR 1187/17, NVwZ 2022, 861 Rn 143; Britz, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, NVwZ 2022, 825 (830).

Das BVerwG führt ergänzend dazu in einem sehr grundsätzlichen Urteil vom 04.05.2022 zur Straßenplanung aus, für die Ermittlung der klimarelevanten Auswirkungen und für deren Bewertung gebe es zwar gegenwärtig noch keine konkretisierenden Vorgaben. Das Bundes-Klimaschutzgesetz sei ein Rahmengesetz, das sich in erster Linie an den Gesetzgeber richte. Bisher existierten auch keine Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Ausführungsvorschriften, Leitfäden, Handreichungen oder Ähnliches, die die Verwaltungsbehörden bei der praktischen Umsetzung ihrer Ermittlungs- und Bewertungspflichten zugrunde legen könnten. Das führe jedoch nicht dazu, dass das Gebot, die globalen Klimafolgen zu ermitteln und zu berücksichtigen zurzeit nicht handhabbar wäre und keine Anwendung finden würde, sei aber

von Bedeutung für die Frage, was die Behörde für eine sachgerechte Erfüllung ihrer Berücksichtigungspflicht leisten müsse. Die Anforderungen dürften nicht überspannt werden, müssten mit Augenmaß inhaltlich bestimmt und konkretisiert werden und dürften der Behörde keinen unzumutbaren Aufwand abverlangen,

BVerwG, Urteil vom 04.05.2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 80; siehe dazu Uechtritz, Berücksichtigung globaler Klimaauswirkungen in der straßenrechtlichen Planfeststellung, NVwZ 2022, 1525; Erbguth, Klimaschutz auf Zulassungsebene: Reichweite des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG und Budgetansatz, UPR 2023, 241

Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 Satz 1 KSG verlangt nach der Rechtsprechung des BVerwG von der zuständigen Behörde, mit einem - bezogen auf die konkrete Planungssituation - vertretbaren Aufwand zu ermitteln, welche CO₂-relevanten Auswirkungen das Vorhaben bzw. die Planungsmaßnahme hat und welche Folgen sich daraus für die Klimaziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes ergeben,

BVerwG, Urt. v. 04.05.2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 82; Klinski/Scharlau/v. Swieykowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1, 6; Schink, Das Berücksichtigungsgebot des § 13 Klimaschutzgesetz, NuR 2021, 1, 3; Frenz/Schink, KSG, 2022, § 13 Rn. 18; Guckelberger, Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Absatz 1 S. 1 KSG, KlimR 2022, 294, 296; Zur Relevanz des Klimaschutzes in der Fachplanung Siegel, DÖV 2023, 329; sihe auch Knauff, Bundesfernstraßenplanung und Klimaschutz, VerwArch 2023, 161.

Aus § 13 KSG ergeben sich für den Regionalplan Ruhr verschiedene Konsequenzen, die bei der Erarbeitung des Regionalplans Ruhr nicht hinreichend beachtet worden sind. Diese betreffen den verfahrensrechtlichen Aufwand, den der regionale Planungsträger bzw. die Regionalplanungsbehörde betreiben muss, um die globalen, regionalen und lokalen Klimafolgen seiner Planung zu ermitteln. Daneben ergeben sich aus § 13 KSG auch Konsequenzen für die Abwägung, insbesondere für das Abwägungsergebnis, nämlich für die Frage, ob mit Blick auf die mit angemessenem Aufwand ermittelten Klimafolgen Anlass besteht, innerhalb der landesplanerisch vorgegebenen Versorgungszeiträume den aus dem bisherigen Verbrauch abgeleiteten

Bedarf für die Zukunft einzuschränken, um die Frage der Zulässigkeit einer Inanspruchnahme auch mit Blick auf die Weiterentwicklung des Klimawandels offenzuhalten, ob also im Sinne eines dem Schutz des Klimas dienenden Optimierungs- oder Minimierungsgebots die in Aussicht genommene vollständige Sicherung eines angenommenen Bedarfs für den Abbau eingeschränkt werden muss. Der Grundsatz 4-1 LEP NRW enthält bereits ein solches Minimierungsgebot zum Klimaschutz, das auf der Ebene der Regionalplanung zu berücksichtigen ist. Die Raumentwicklung soll danach zum Ressourcenschutz, zur effizienten Nutzung von Ressourcen und Energie, zur Energieeinsparung und zum Ausbau der erneuerbaren Energien beitragen, um den Ausstoß von Treibhausgasen soweit wie möglich zu reduzieren. Dazu dienen nach Grundsatz 4-2 LEP NRW unter anderem die Sicherung und Vermehrung sowie eine nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern und die Sicherung von weiteren CO₂-Senken, wie z.B. Mooren, aber auch Grünland. Es geht also nicht nur, wie der Umweltbericht nahelegt, um den Schutz von Mooren, sondern auch um Grünland, dass von den BSAB-Festlegungen des Regionalplans weitflächig betroffen ist. Die regionalplanerische Sicherung von Flächen für einen ungebrems-ten Verbrauch von Rohstoffen auf der Grundlage des Abbauvolumens der Vergangenheit ist kein Beitrag des Regionalplans zu dem in dieser Weise vom Landesentwicklungsplan geforder-ten Klimaschutz. Im Umweltbericht des Regionalplans Ruhr werden besonders klimarelevante Böden zwar angesprochen, nicht aber mit Blick auf die Klimafolgen ihrer Beanspruchung schlüssig bewertet. Es mag zutreffend sein, dass Moorböden besonders viel CO₂ speichern. Aber auch die vielfach durch BSAB betroffenen tiefgründigen Acker- und Grünlandböden im Kreis Wesel enthalten hohe Mengen organischer Substanz und sind mit Blick auf eine zukünf-tig anzustrebende Bindung von CO₂ wertvoller und wirksamer als die in den BSAB geplanten Wasserflächen. Dass – wie in der Begründung nachzulesen ist – davon auszugehen wäre, dass diese Böden keine Klimarelevanz bzw. CO₂-Speicherfunktion haben, führt die Abwägung in die Irre. Der Regionalverband lässt die Antwort auf die Frage, welche Folgen der Abbau im Hinblick auf Klimafolgen hat, somit offen. Warum keine Gegenüberstellung im Sinne einer Vorher-Nachher-Bilanz geliefert wird, ist vor dem Hintergrund der Plankonzeption, die ja auch dafür sorgen muss, dass unvermeidbare negative Wirkungen auf das Klima ausgeglichen werden können, nicht nachvollziehbar.

Die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe erklärt zu ihrer Studie „Gehalte an organischer Substanz in Oberböden Deutschlands“ v. 01.02.2008, Böden stellen eine bedeutende und in Zukunft nicht vermehrbare Georessource dar. Die Pedosphäre kontrolliere den Umsatz der globalen Stoffkreisläufe, wirke als Stoffpuffer reinigend auf die Atmosphäre und Hydrosphäre und garantiere die Versorgung mit Nahrungsmitteln. Eine weiter anwachsende Erdbevölkerung stelle an die Ressource Boden in den Bereichen Ernährung, Wasserversorgung, Rohstoffbereitstellung, Biodiversität etc. ständig größere und vielfältigere Anforderungen. Allerdings böten sich durch nachhaltiges Management auch neue Möglichkeiten einer optimierten Nutzung der Produktions-, Rohstoff- sowie Puffer- und Transformations-funktionen des Bodens, letztere gerade auch mit Blick auf die anthropogenen Treibhausgase. Es bestehe daher international Übereinstimmung in der Einschätzung, dass zur Bewältigung der absehbaren Herausforderungen fundiertes Wissen über Verbreitung und Eigenschaften der Böden unabdingbar sei. Mit diesen Einschätzungen zur Klimarelevanz des Bodenschutzes steht der ergänzte Umweltbericht des Regionalplans Ruhr in starkem Kontrast. Er identifiziert lediglich bei 9 von 2119 ha der zusätzlich zu den verfügbaren Reserven dargestellten BSAB klimarelevante Böden. Nur durch Inanspruchnahme von klimarelevanten Böden würden, so der Umweltbericht, erhebliche Umweltauswirkungen ausgelöst. Das ist unplausibel. Nicht nachvollziehbar ist außerdem, warum auf BSAB-Festlegungen auf Flächen mit identifizierten, besonders klimabedeutsamen Böden nicht verzichtet worden ist.

Dass es an hinreichenden Ermittlungen zu den Klimafolgen der Planung fehlt, ist bereits angesprochen worden. Ob und inwieweit es mit Blick auf diese Klimafolgen Anlass geben könnte, auf eine vollständige Sicherung einer umfassenden Bedarfsdeckung bei dem Gesteinsabbau auf der Grundlage durchschnittlicher Gewinnungsmengen der Vorjahre ganz oder teilweise zu verzichten, kann letztlich ohne nähere Erkenntnisse zu den Klimafolgen der BSAB-Festlegungen nicht angemessen gewürdigt werden. Insoweit findet keine hinreichende Berücksichtigung der globalen Klimafolgen im Regionalplan Ruhr statt. Die Regionalplanungsbehörde hat offenbar keine konkreten Überlegungen dazu angestellt, wie, entsprechend den Ankündigungen der Regierungsfractionen des Landtags, der Gesteinsabbau auf mittlere Frist reduziert oder gar eingestellt werden kann. Das ist mit Blick darauf, dass der Ressourcenverbrauch, die

Gewinnung der Bodenschätze und der dabei entstehende Flächenverbrauch bzw. die damit im Zusammenhang stehende Inanspruchnahme von Böden und insbesondere, wenn auch in untergeordneter Größenordnung, von Mooren und weitreichender von Grünland, negative Klimafolgen auslösen, keine angemessene Berücksichtigung im Sinne von § 13 KSG.

Zwar lässt sich ein grundsätzlicher Vorrang des Klimaschutzes gegenüber anderen Belangen weder aus Art. 20a GG noch aus § 13 KSG ableiten,

BVerwG, Urt. v. 04.05.2022- 9 A 7/21, NVwZ 2022, 1549, 1555; zur Bauleitplanung siehe OVG BB, Beschl. v. 25.01.2022 – OVG 10 S 17/21, juris Rn. 48; Dirnberger, in: Jäde/Dirnberger, BauGB, 2018, § 1 a Rn. 33; Guckelberger, Konturen des Berücksichtigungsgebots des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG, KlimR 2022, 294, 296; a.A. unter Verweis auf § 13 Abs. 2 KSG Schlacke/Römling, Neue Herausforderungen der gerichtlichen Kontrolle von Plänen unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzgesetzes (KSG), DVBl 2021, 144, 150.

Klimaschutzbelange können daher bei der planerischen Abwägung auch des regionalen Planungsträgers zugunsten anderer, gewichtigerer Belange im Einzelfall auch zurückgestellt werden. Zutreffend führt das BVerwG aus, dass das Grundgesetz keine näheren Vorgaben dazu enthält. Art. 20a GG mit dem darin enthaltenen Klimaschutzgebot bedürfe insoweit zunächst der gesetzgeberischen Ausgestaltung und Konkretisierung,

BVerwG, Urteil vom 04.05.2022 – 9 A 7/21, NVwZ 2022, 1549, Rn. 61 unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 Rn. 205.

Eine solche Konkretisierung sei, so das BVerwG, auch mit dem KSG nicht erfolgt. Weder aus dem Grundgesetz noch aus dem Klimaschutzgesetz ergibt sich insoweit bereits ein Verbot oder auch nur eine Pflicht, den Abbau von Bodenschätzen einzuschränken oder auf eine planerische Sicherung eines solchen Abbaus ganz oder teilweise zu verzichten. Notwendig ist es

jedoch, die Klimafolgen, und zwar nicht nur auf lokaler und regionaler Ebene, sondern global zu ermitteln, zu bewerten und in die Abwägung einzustellen.

Auch bei der Raumordnungsplanung des Bundes und der Länder muss der Klimaschutz an Gewicht gewinnen,

näher dazu Erbguth, Die KSG-Entscheidung(en) des Bundesverfassungsgerichts: Folgen für die Landesebene und das räumliche Planungs- und Zulassungsrecht, DVBl. 2022, 1001; Sauthoff, in: Rodi Klimaschutzrecht, 2022, § 14 Rn. 1 ff.; allgemeine klimapolitische Ziele dürfen die Regionalplanung und Bauleitplanung nicht eigenständig verfolgen und insbesondere dürfen sie sich mit ihren Planungen nicht in Widerspruch zu höherrangigem Recht setzen, etwa im Anwendungsbereich des TEHG, siehe dazu Decker, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Mitschang, Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung, Berlin 2021, 319, 327; siehe auch OVG NRW, Urteil vom 15.11.2018 – 7 D 29/16.NE. Das OVG Münster hielt eine Festlegung einer raumordnungsrechtlichen Kapazitätsobergrenze der Feuerungswärmeleistung eines Kraftwerks für unzulässig wegen ihrer Unvereinbarkeit mit § 5 Abs. 2 BImSchG und dem TEHG; kritisch dazu Decker, Klimaschutz in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Mitschang, Klimaschutz und Klimaanpassung in der Regional- und Bauleitplanung, Berlin 2021, 319, 327.

§ 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 und 9 ROG benennen bereits wichtige Kernelemente des Klimaschutzes als zu berücksichtigende Raumordnungsgrundsätze, nämlich den Ausbau der erneuerbaren Energien, eine sparsame Energienutzung, den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe, die nachhaltige Entwicklung im Meeresbereich unter Anwendung eines Ökosystemansatzes. Als Grundsätze der Raumordnung sind die benannten Klimaschutzbelange i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG nach § 4 Abs. 1 S. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Planungen und Maßnahmen in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Noch nicht abschließend geklärt ist, ob der Schutz des Klimas über § 13 KSG/Art. 20 a GG als Optimierungsgebot verstanden werden darf oder muss,

ablehnend BVerwG, Urteil vom 04.05.2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 85; Schink, in: Frenz, Klimaschutzrecht, 2022, § 13 KSG Rn. 25; Klinski/Scharlau/von Swiewkowski-Trzaska/Keimeyer/Sina, Das Bundes-Klimaschutzgesetz, NVwZ 2020, 1, 6; ablehnend zur Bauleitplanung auch OVG BB, Beschluss vom 25.01.2022 – OVG 10 S 17/21, juris Rn. 48; Dirnberger in Jäde/Dirnberger, BauGB, 2018, § 1 a Rn. 33; a.A. unter Verweis auf § 13 Abs. 2 KSG Schlacke/Römeling, Neue Herausforderungen der gerichtlichen Kontrolle von Plänen unter besonderer Berücksichtigung des Klimaschutzgesetzes (KSG), DVBl 2021, 144, 150: „Klimaschutz als Optimierungsgebot bei Planfeststellungsbeschlüssen“; Vetter, Klimaschutz bei der Zulassung von Abfallentsorgungsanlagen, Berliner Abfallrechtstage 2022, Tagungsband, S. 91 ff.

Lehnt man die Einordnung des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG als Optimierungsgebot ab, bedeutet dies allerdings nicht mehr als dass dem Klimaschutzgebot nicht entnommen werden kann, dass der Klimaschutzbelang nicht nur in die planerische Abwägung eingestellt, sondern im Ausgleich mit konfligierenden Interessen zwingend höher als andere Belange zu gewichten ist,

BVerwG, Urteil vom 10.02.2016 – 9 A 1/15, juris Rn. 16.

Nicht gesagt ist damit außerdem, dass das Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG nicht im Sinne eines vorsorgenden Minimierungsgebots zu verstehen ist, wonach angesichts der Klimaschädlichkeit weiterer Treibhausgasemissionen bei jeder Planung und bei jedem Einzelvorhaben darauf geachtet werden muss, die Menge solcher Emissionen möglichst zu verringern. Eine Berücksichtigung globaler Klimafolgen bei der Zulassung von Einzelvorhaben oder im Rahmen der Planung kann, solange dafür keine Grenz- oder Schwellenwerte verbindlich geregelt werden, kaum anders als über ein der Vorsorge entsprechendes Minimierungsgebot bewirkt werden. Zur Beantwortung der Frage, welche Anstrengungen in diesem Zusammenhang verhältnismäßig sind, muss sich die Regionalplanung aber zunächst mit dem Ausmaß der durch ihre Planung zu erwartenden Treibhausgasemissionen befassen. Das ist bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr unterblieben.

Welcher Aufwand für die Ermittlung globaler Klimafolgen bei der Aufstellung oder Fortschreibung eines Regionalplans in zumutbarer Weise betrieben werden muss, haben das BVerwG und das BVerfG bislang nicht geklärt. Jedenfalls unzureichend ist es, wenn bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr überhaupt keine konkreten Ermittlungen zu den globalen Klimafolgen angestellt werden. Der Fachbeitrag zur Klimaanpassung befasst sich lediglich mit Veränderungen des regionalen Klimas und den in diesem Zusammenhang notwendigen Klimaanpassungsmaßnahmen; zu globalen Klimafolgen, die sich aus der Planung ergeben können, verhält sich dieser Fachbeitrag genauso wenig wie der Umweltbericht. Zu den Klimafolgen der einzelnen BSAB-Festlegungen wird den Planbereichen zwar pauschal eine fehlende, eine mittlere oder eine große Klimarelevanz bescheinigt, ohne jedoch konkrete Berechnungen dafür auch nur ansatzweise anzustellen. Im Wesentlichen wird in diesem Zusammenhang der Klimaschutz als Prüfungsgegenstand auf nachfolgende Zulassungs- und Planungsverfahren verschoben. Das ist mit den gesetzlichen Anforderungen an den Umweltbericht und natürlich auch mit dem Berücksichtigungsgebot des § 13 KSG, auf das im Nachfolgenden noch näher eingegangen wird, unvereinbar.

Das OVG Münster hatte in seinen Normenkontrollurteilen vom 03.05.2022 zum LEP NRW noch ausdrücklich offenlassen können, ob bei der letzten Änderung des LEP NRW die Klimafolgen dieser Änderung hinreichend berücksichtigt worden sind. Mit Blick auf den vom OVG Münster festgestellten Verstoß gegen das Abwägungsgebot gemäß § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG könne, so das OVG Münster, unentschieden bleiben, ob die beanstandeten Planaussagen auf einer zureichenden Umweltprüfung nach § 8 ROG beruhten,

OVG Münster, Urt. v. 03.05.2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 241.

Für den Regionalplan Ruhr lässt sich hingegen feststellen, dass er auf der Basis des vorliegenden Umweltberichts nicht rechtmäßig beschlossen werden konnte, weil es an hinreichenden Ermittlungen zu den globalen Klimafolgen vollständig fehlt. Solche Ermittlungen sind auch nicht mit einem Hinweis auf § 8 Abs. 2 S. 1 ROG entbehrlich. Danach soll die Umweltprüfung

bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, wenn in anderen das Plangebiet ganz oder teilweise umfassenden Plänen oder Programmen bereits eine Umweltprüfung nach § 8 Abs. 1 ROG durchgeführt wurde. Die für die Aufstellung des Regionalplans Ruhr fehlende Klimafolgenbetrachtung wurde auch bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplan 2017 nicht durchgeführt und natürlich insbesondere nicht konkret mit Blick auf die BASB-Festlegungen des Regionalplans.

Dass der Rohstoffverbrauch und die Rohstoffgewinnung zu erheblichen Umwelt- und Klimafolgen führen, ist unbestritten. Der Rohstoffverbrauch ist in Deutschland doppelt so hoch wie der weltweite Durchschnitt von 12, 2 t pro Einwohner/Jahr,

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2020: „Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa“, S. 116; 116 m.w.N.; Petersen, Die Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsrecht, NVwZ 2022, 921.

Schätzungen gehen davon aus, dass circa 10–30 % der globalen Treibhausgasemissionen auf die Verarbeitung von Rohstoffen zu Produkten (ohne Emissionen in der Nutzungsphase) entfallen. Rechnet man die Phase der Rohstoffgewinnung hinzu, soll der Anteil der Treibhausgasemissionen sogar bei 50 % liegen,

SRU, Umweltgutachten 2020: „Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa“, S. 116; Petersen, Die Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsrecht, NVwZ 2022, 921; KOM, „Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft – Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa“, v. 11.3.2020, COM(2020) 98 final, S. 2.

Soweit die Regionalplanungsbehörde meint, angesichts eines Planungsmaßstab von 1:50.000 für den Regionalplan reiche es aus, in einem Fachbeitrag zum Bodenschutz eine Karte der

schutzwürdigen Böden einzusehen und in abstrakten Ausführungen zwar die Bedeutung solcher Böden für den Klimaschutz zu würdigen, die entsprechenden Belange dann aber pauschal zurückzustellen, verkennt die Behörde ihre Pflicht zur Berücksichtigung der Klimafolgen der Planung. Die Regionalplanungsbehörde rechtfertigt ihre Vorgehensweise dazu in ihrer Erwiderung zur Stellungnahme des Kreises Wesel,

Synoptische Darstellung der Erwiderungen, S. 58,

bei den BSAB für Kies und Kies/Sand im Kreis Wesel seien von ca. 909 ha verorteten BSAB bei ca. 875 ha keine schutzwürdigen Böden vorhanden. Von den 34 ha schutzwürdigen Böden seien keine mit sehr hoher Funktionserfüllung betroffen. In einem BSAB in Hamminkeln seien ca. 8,5 ha schutzwürdiger Böden betroffen. Die Schutzwürdigkeit basiere hier auf der Archivfunktion (Plaggenesche). Bei 8,8 ha handele es sich um klimarelevante Böden. In einem weiteren BSAB in Wesel seien insgesamt 16 ha betroffen. 6,3 ha seien aufgrund der Reglerfunktion des Bodens für den Wasserhaushalt im 2-Meter-Raum schutzwürdig und 9,7 ha aufgrund der Regler- und Pufferfunktion / natürliche Bodenfruchtbarkeit. Die Fläche sei bereits zur Hälfte vom Kreis Wesel für den Rohstoffabbau genehmigt. Kleinere Flächen in Kamp-Lintfort mit einer Größe von insgesamt ca. 5000 m² umfassten ca.4300 qm kohlenstoffspeichernde Böden und ca. 900 qm Böden mit Reglerfunktion des Bodens für den Wasserhaushalt im 2-Meter-Raum. 96 % der BSAB für Kies/Kiessand berührten im Kreis Wesel keine schutzwürdigen Böden i.S. des Bodenschutz-Fachbeitrages für die räumliche Planung des Geologischen Dienstes (2018). Ein großer Teil der 4 % der schutzwürdigen Böden sei entweder bereits vom Kreis Wesel für den Rohstoffabbau genehmigt worden oder könne bei der Konkretisierung der nachfolgenden Planung berücksichtigt werden. Die Festlegungen der BSAB seien daher vertretbar,

siehe dazu die Erwiderungen der Regionalplanungsbehörde zur Stellungnahme des Kreises Wesel, S. 59.

Diese Ausführungen der Regionalplanungsbehörde belegen, dass der Planungsmaßstab des Regionalplans die Planungsbehörde nicht daran gehindert hat, sich Kenntnisse über Flächen in einer Größenordnung von wenigen Hektar, zum Teil eben auch von nur wenigen 1000 Quadratmetern zu verschaffen und sich zu Schutzwürdigkeit der Böden in diesen Größenordnungen zu äußern. Es wäre jedenfalls für diese Flächen keineswegs unzumutbar gewesen, die Größenordnung des Verlustes der Speicherfunktion dieser Böden zu ermitteln. Angesichts des Kenntnisstandes der Regionalplanungsbehörde zu den BASB-Flächen wäre es auch möglich gewesen, die mit der Ausbeutung der Lagerstätte verbundenen Treibhausgasemissionen durch die Gewinnungstätigkeit selbst und durch den Zu- und Abfahrtverkehr zu ermitteln. Im Übrigen sei noch einmal erwähnt, dass es nach 4-1 LEP NRW nicht nur um besonders schutzbedürftige Böden, sondern auch um die Sicherung von Grünland gehen muss, dass bei weiterer Inanspruchnahme von Flächen durch Abgrabungen verloren geht.

b) Keine Belastbarkeit von Prognosen zu globalen Klimafolgen der Regionalplanung?

Der Umweltbericht des Büros Bosch und Partner für den Regionalplan Ruhr diesen Anforderungen auch in der nach der zweiten Beteiligung noch einmal überarbeiteten und ergänzten Fassung nicht. Insbesondere enthält er zu den für die Lagerstätten von Lockergestein festgelegten BSAB keine hinreichenden Aussagen zu den (globalen) Klimafolgen; dazu fehlt es schon an einer hinreichenden Ermittlung und Prognose dieser Folgen. Die Regionalplanungsbehörde behauptet zwar in ihrer Erwiderung auf die Stellungnahme des Kreises Wesel im Rahmen der dritten Beteiligungsrunde, den dahin gehenden Bedenken des Kreises Wesel sei insofern Rechnung getragen worden, als dass der Umweltbericht ausführlich um die Themen Klimaanpassung Klimaschutz, globale Klimafolgen, Treibhausgasemissionen ergänzt worden sei,

siehe dazu die Erwiderungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPIG DVO NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung.

Überzeugend ist das jedoch nicht. Die nachgeschobenen Erwägungen zu globalen Klimafolgen, die sich insbesondere auf die Klimarelevanz von Böden beziehen, die durch Abgrabungen verloren gehen,

siehe dazu die Erwidernungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPIG DVO NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung, S. 44,

beruhen nicht auf konkreten Ermittlungen, in welchem Umfang durch die Inanspruchnahme der durch BSAB regionalplanerisch gesicherten Abbaufächen CO₂-Emissionen verursacht werden und in welchem Umfang die kohlenstoffsenkende und kohlenstoffspeichernde Funktion von durch BSAB gesicherte Abbaufächen bei deren Inanspruchnahme verloren gehen. Es handelt sich bei diesen Ergänzungen des Umweltberichts lediglich um eher lehrbuchartige, abstrakte Ausführungen jenseits eines konkreten Raumbezugs und ohne konkrete Ermittlungen und Prognosen zu den Klimafolgen dieser BSAB-Festlegungen. Das gilt z.B. auch für die Ausführungen der Regionalplanungsbehörde in ihren Erwidernungen auf die Stellungnahme des Kreises Wesel, mit denen sie den bei Nassauskiesungen zurückbleibenden Wasserflächen eine ausgleichende Klimafunktion attestiert, ohne Art und Umfang dieser Klimaschutzfunktion zu konkretisieren und in ein Verhältnis zur Klimaunverträglichkeit des Flächen- bzw. Bodenverlustes zu setzen. Angesichts der besonders erheblichen Veränderungen in einigen Bereichen des Kreisgebiets, in denen großflächige Umwandlungen landwirtschaftlich genutzter Flächen in eine Seenlandschaft geplant sind, ist das Ermittlungs- und Bewertungsdefizit insoweit besonders augenfällig.

Auch die weitere Annahme der Regionalplanungsbehörde in ihrer Erwidernung auf die Stellungnahme des Kreises Wesel, mögliche (aber gar nicht erst angestellte) Prognosen zu den sich aus der Realisierung der durch BSAB-Festlegungen gesicherten Vorhaben ergebenden Emissionen von Treibhausgasen seien nicht belastbar,

siehe dazu die Erwiderungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPIG DVO NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung, S. 44,

ist nicht plausibel und wohl auch nur dazu gedacht, ein entsprechendes Versäumnis nachträglich zu legitimieren. Die Behauptung der Regionalplanungsbehörde, betriebsbedingte, klimarelevante Auswirkungen und insbesondere die Emission von Treibhausgasen, die sich aus dem Abbau und dem Transport der Bodenschätze ergeben, könnten aufgrund des nicht vorhersehbaren Zeitpunkts, des Umfangs und des Ablaufs der Inanspruchnahme nicht sicher genug prognostiziert werden, ist genauso wenig überzeugend. Mit einer solchen Behauptung eine Ermittlung und Bewertung globaler Klimafolgen vollständig zu unterlassen, verstößt gegen § 13 KSG, § 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG i.V.m. 2b der Anl. 1 zum ROG und das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 S. 1 ROG,

siehe dazu Sauthoff, Raumordnung und Bauleitplanung, in: Rodi, Handbuch Klimaschutzrecht, 2022, § 14 Rn. 13.

Der Einwand der Regionalplanungsbehörde, die Energieversorgung der Förderbänder und der Antrieb der Lkw könnten zukünftig eventuell über regenerative Energien erfolgen, rechtfertigt es nicht, die Treibhausgasemissionen, die sich im Zusammenhang mit der regionalplanerischen Sicherung von Flächen für den Abbau ergeben werden, komplett auszublenden, sie nicht zu ermitteln bzw. zu prognostizieren und in die Abwägung einzustellen. Allenfalls können bei den notwendigen Prognosen unterschiedliche Energieversorgungsmöglichkeiten bedacht werden.

Die Regionalplanungsbehörde verteidigt das Fehlen einer Ermittlung und Bewertung globaler Klimafolgen zudem mit dem Argument, belastbare THG-Bilanzen könne es für den Regionalplan nicht geben, da durch die Festlegung von Gebietskategorien i.S.d. § 7 Abs. 3 ROG i.V.m.

den Ausgestaltungen der LPIG DVO lediglich einen Rahmen für die nachfolgende Planung festgelegt werde,

siehe dazu die Erwiderungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPIG DVO NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung, S. 44.

Auch das ist unzutreffend. Mit diesem Argument könnte man die strategische Umweltprüfung für Regionalpläne auch ganz unterlassen, weil es sich bei der Regionalplanung stets um eine staatliche Rahmenplanung, nicht jedoch - abgesehen von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB - um eine die planungsrechtliche Zulässigkeit unmittelbar bestimmende Planung oder gar um eine Anlagen- oder Maßnahmenzulassung handelt.

Zur Rechtfertigung fehlender Ermittlungen zu den globalen Klimafolgen der Planung beruft sich die Regionalplanungsbehörde auf das LANUV. Für die Prognose von THG-Emissionen bestätigte das LANUV mit einem Schreiben vom 26.6.2023 Folgendes: „Eine Emissionsbilanzierung kann, in Abhängigkeit von der zur Verfügung stehenden Datenlage, durch Messungen, Schätzungen oder auf Basis valider Statistiken erfolgen. Es bedarf dazu einer konkreten Identifikation sämtlicher klimarelevanter Emissionsquellen, bzw. -senken. Die Verfügbarkeit von qualitätsgesicherten Daten ist dabei die Voraussetzung für jegliche Art der Datenaufbereitung und Emissionsberechnung. Im konkreten Fall bedarf es aus hiesiger Sicht der Kenntnis über Zeitpunkt und Umfang sowie eine Konkretisierung der Ausgestaltung der Inanspruchnahme einer Fläche, um bereits zum Zeitpunkt der Regionalplanung Aussagen zu erwartenden Treibhausgas-Emissionen treffen zu können.“ In gleicher Weise treffe dies, so die Regionalplanungsbehörde, auch für die THG-Senken und THG-Speicher zu. Waldflächen würden im Regionalplan Ruhr als Waldbereiche und Moorflächen größtenteils in Bereichen zum Schutz der Natur oder Bereichen zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung festgelegt. Die konkrete Sicherung, Erhaltung und Entwicklung erfolge erst in der konkretisierenden Planung und dann in der tatsächlichen Nutzung wie z.B. durch Aufforstungen mit Laub-

wald, Reduzierung der Nutzungsintensität, Wiedervernässung von Grünland-, Moorstandorten, verringerter Düngemittleinsatz, Erhöhung von Humusgehalten etc. Eine Prognose über die Umsetzung sei auf regionalplanerischer Ebene nicht belastbar,

siehe dazu die Erwiderungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPIG DVO NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung, S. 45.

Mit dem „Zauberwort“ einer fehlenden „Belastbarkeit“ von Prognosen zu den globalen Klimafolgen möchte sich die Regionalplanungsbehörde aus der Verpflichtung, die sich hinsichtlich der Berücksichtigung globaler Klimafolgen aus der UVP-Richtlinie und aus § 13 KSG ergibt, entlassen. Das ist jedoch nicht zulässig. Die Umweltprüfung bezieht sich nach § 8 Abs. 1 S. 3 ROG zwar nur auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Raumordnungsplans angemessenerweise verlangt werden kann. Das bedeutet jedoch keineswegs, dass auf der Ebene eines Regionalplans Ermittlungen und Bewertungen zu den globalen Klimafolgen der Planung unterlassen werden könnten. Vielmehr dürfte es darum gehen, die Anforderungen hinsichtlich der notwendigen Prognosen zu solchen globalen Klimafolgen nicht zu überspannen.

Soweit eine Planungsentscheidung Prognosen erfordert, kommt dem Entscheidungsträger ein Prognosespielraum zu, der vom Gericht nur auf Prognosefehler hin überprüft werden kann. Überprüfbar ist, ob die Prognose auf der Grundlage fachwissenschaftlicher Maßstäbe methodisch fachgerecht erstellt wurde: Prognoseentscheidungen beruhen stets auf der Anwendung statistischer Methoden, die Aussagen über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Entwicklungen ermöglichen. Die Überprüfung durch das Gericht ist darauf begrenzt, ob zutreffende Ausgangswerte zugrunde gelegt wurden, ob sich die Prognose methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lässt und ob dieses Verfahren konsequent verfolgt wurde,

BVerwG, Urteil vom 29.10.2009 – 3 C 26.08, mwN; BVerfG, Urteil vom 24.10.2002 - 2 BvF 1/01BVerfGE 106, 62 (152 f.); Bamberger, in: Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Auflage 2020, § 114 Rn. 14.

Schwierigkeiten bei der Prognose globaler Klimafolgen einer Planung mögen ein geringeres Maß an Aussagegenauigkeit rechtfertigen,

siehe dazu die Beschreibung der vom BVerwG für eine Straßenplanung akzeptierten Ermittlungen der zuständigen Planfeststellungsbehörde zu den globalen Klimafolgen BVerwG, Urteil vom 4. Mai 2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 83, 90 ff. Das BVerwG verlangt dort unter anderem auch die Ermittlung der globalen Klimafolgen durch Treibhausgasemissionen mit Blick auf den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft nach § 3a KSG, wenn Klimasenken durch das Vorhaben beeinträchtigt oder zerstört werden.

Mit der pauschalen Behauptung, Prognosen auf die Emissionen von Treibhausgasen seien auf der Ebene der Regionalplanung nicht belastbar, kann und darf sich der Träger der Regionalplanung nicht aus seiner Verpflichtung aus dem UVPG, dem ROG und der UVP-Richtlinie entziehen.

Der Forderung des Kreises Wesel, auf Grundlage angemessener Ermittlungen zu den Klimafolgen eine Einschränkung der zulässigen Inanspruchnahme von Lockergesteinen mit Blick auf den fortschreitenden Klimawandel und nach dem Grundsatz 4-1 LEP NRW zu prüfen, hält die Regionalplanungsbehörde entgegen, eine solche Ermittlung und Prüfung sei nicht nötig, weil der Umweltbericht explizit die Bedeutung von Böden für den Klimaschutz als CO₂-Senke/THG-Senke erläutert habe. Mehr sei zu diesem Thema nicht erforderlich. Die Einschränkung der zulässigen Inanspruchnahme von Lockergesteinen sei nicht Gegenstand oder Aufgabe des Regionalplans, der gemäß ROG die räumlichen Voraussetzungen für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen zu schaffen habe,

siehe dazu die Erwiderungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPlIG DVO NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung, S. 45.

Diese Ausführungen der Regionalplanungsbehörde, die Grundlage der Beschlussfassung der Verbandsversammlung waren, lassen ein Fehlverständnis der Aufgabenstellung der Regionalplanung und des Abwägungsgebots erkennen. Natürlich gehört, abhängig von dem Ergebnis einer planerischen Abwägung, auch die Einschränkung einer ansonsten zulässigen Inanspruchnahme von Lockergesteinen zu den Aufgaben der Regionalplanung. Die Möglichkeit, durch Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung die Abgrabungstätigkeit im Plangebiet zu steuern, bedeutet selbstverständlich auch die Möglichkeit und je nach dem Ergebnis der Abwägung auch die Notwendigkeit, eine ansonsten planungsrechtlich nach § 35 BauGB privilegierte Abgrabung zu verhindern oder zu einschränken. Die Auffassung der Regionalplanungsbehörde, die Regionalplanung habe nicht die Aufgabe, zulässige Abgrabungen zu verhindern, sondern ausschließlich die Aufgabe, die räumlichen Voraussetzungen für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen zu schaffen, verkennt den Planungsauftrag der Regionalplanung, erklärt aber durchaus den defizitären Umgang mit der Verpflichtung zur Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung globaler Klimafolgen der Planung.

Auch der weitere Hinweis der Regionalplanungsbehörde in diesem Zusammenhang, dass nämlich mit der Festlegung von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung eine Steuerung des Rohstoffabbaus i.S. einer Minimierung des Abbaus ausgelöst werde und bei einem Verzicht auf die Festlegung von Abgrabungsbereichen eine überörtlich ungesteuerte Entwicklung des Rohstoffabbaus zu befürchten wäre, war allenfalls geeignet, die Mitglieder der Verbandsversammlung zu verunsichern, und nicht dazu angetan, ernsthafte Planungsalternativen auf der Grundlage der Nachholung versäumter Ermittlungen aufzuzeigen. Eine Berücksichtigung globaler Klimafolgen von BSAB-Festlegungen wäre in der Tat nicht durch den Verzicht auf eine Vorranggebietsfestlegung mit Ausschlusswirkung, sondern eher mit räumlichen oder zeitlichen Einschränkungen einer ansonsten zulässigen Gewinnungstätigkeit von Lockergesteinen

zu erreichen, nicht zuletzt verbunden mit dem Signal, dass die zur Verfügung stehenden Bodenschatzvorräte endlich sind und das ganz im Sinne des von den Regierungsparteien NRW angestrebten Degressionspfades.

III. Unzureichende Berücksichtigung geplanter Degressionspfade

Die Landtagsfraktionen der die Landesregierung NRW tragenden Parteien CDU und Bündnis90/Die Grünen haben bereits angekündigt, mit einer zweiten Novelle des Landesentwicklungsplans noch in dieser Regierungsperiode den mittelfristigen Ausstieg aus der Gewinnung von Kies, Kiessand und Sand in den Problemzonen des Landes NRW zu planen,

Antrag der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen, LT-Drs. 18/2542 vom 17.01.2023, S. 2.

Die zuständige Wirtschaftsministerin hat mit einer Antwort vom 06.03.2023 auf eine parlamentarische Anfrage einen Degressionspfad für den Gesteinsabbau in NRW angekündigt. Für die entsprechenden Änderungen des LEP NRW hatte die Landesplanungsbehörde eine Bekanntgabe von Eckpunkten bereits für die erste Jahreshälfte 2023 angekündigt. Ein unreflektiertes Festhalten an der Festlegung von BSAB, die einen ungebremsten Abbau dieser Bodenschätze über weitere 20 Jahre und sogar noch darüber hinaus sichern soll, ist damit nicht vereinbar.

Die Regionalplanungsbehörde hält dem entgegen, grundsätzlich sehe sie in den Festlegungen des Regionalplans Ruhr keinen Widerspruch zu den Bemühungen um Klimaschutz und um einen Degressionspfad. Da der Regionalplan Ruhr nur eine Flächensicherung betreibe und eine ohnehin stattfindende Raumnutzung auf möglichst verträgliche Standorte lenke, würden keine zusätzlichen Anreize zum Rohstoffabbau geschaffen,

siehe dazu die Erwiderungen zu Stellungnahmen der öffentlichen Stellen, Personen des Privatrechts i.S.d. § 4 ROG und Pflichtbeteiligten nach § 33 LPIG DVO

NRW des Regionalverbands Ruhr, Referat Staatliche Regionalplanung, S. 40 der synoptischen Darstellung, S. 64.

Mit dieser Einschätzung wird jedoch übersehen, dass sich die Abgrabungsunternehmen, die einen der zahlreichen Ausnahmetatbestände des Regionalplans Ruhr in Anspruch nehmen können, sich darum bemühen werden, zeitnah angesichts der planungsrechtlichen Zulässigkeit ihrer Vorhaben, eine Abtragungsgenehmigung oder eine wasserrechtliche Planfeststellung zu erhalten, so dass spätere Degressionsbemühungen an bereits bestehenden Zulassungen scheitern oder jedenfalls in ihrer Wirksamkeit beschränkt werden. Mit der Festlegung der BSAB können Abbauunternehmen für die gesamten Abtragungsbereiche einschließlich der über die Ausnahmeregelungen von der Ausschlusswirkung ausgenommenen Flächen Genehmigungsanträge stellen und gestützt auf die Privilegierung des § 35 BauGB auf die Rohstoffe zugreifen, so dass die Beeinträchtigungen gegenläufiger Nutzungsinteressen und abwägungserheblicher Belange in diesem Moment in einem überdimensionierten Umfang eintreten können. Die Regionalplanungsbehörde hält dem zwar in ihren Erwiderungen auf die Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren entgegen, dass von einer Inanspruchnahme der durch BSAB gesicherten Flächen zwar ausgegangen werden könne, dies aber nicht als vollumfänglich zu verstehen sei. Denn durch die zeichnerische Festlegung als Abtragungsbereich entstehe kein Anspruch, dass auch der gesamte Abtragungsbereich in einem nachfolgenden Genehmigungs- bzw. Zulassungsverfahren für die Rohstoffgewinnung genutzt werden könne,

vgl. dazu die synoptische Darstellung der Erwiderungen, S. 67 f.

Dieser Einwand der Regionalplanungsbehörde ist jedoch widersprüchlich, geht die Regionalplanungsbehörde doch einerseits davon aus, dass die von der Regionalplanung gesicherten Flächen auch für Abtragungszwecke genutzt werden, während sie andererseits vermutet, diese Flächen würden doch nicht vollständig genutzt, weil es darauf keinen Anspruch gebe. Über konkrete Erkenntnisse, in welchem Umfang die zweckentsprechende Nutzung der BSAB-Flächen zu erwarten ist, verfügt die Regionalplanungsbehörde aber offenbar nicht, so dass ein rechnerischer Abschlag in welcher Größe auch immer sehr spekulativ bleibt und deshalb für

eine angemessene Berücksichtigung in der Abwägung kaum taugt, so dass im vorsorglichen Sinne entgegen der Einschätzung der Regionalplanungsbehörde angenommen werden musste, dass die für Abgrabungen regionalplanerisch gesicherten Flächen auch tatsächlich auch dafür genutzt werden. Die Annahme der Regionalplanungsbehörde, es gebe keinen Anspruch in den nachfolgenden Zulassungsverfahren, den gesamten Abgrabungsbereich auch genehmigt zu erhalten, ist im Übrigen auch nur bedingt richtig. Einen Anspruch auf Erteilung einer wasserrechtlichen Planfeststellung für eine Nassauskiesung gibt es zwar nicht. Eine Abgrabungsgenehmigung hingegen ist nach § 3 Abs. 2 AbgrG zu erteilen, wenn ein vollständiger Abgrabungsgrenze vorliegt, die Ziele der Raumordnung sowie die Belange der Bauleitplanung, des Naturhaushalts, der Landschaft, des Bodenschutzes und der Erholung beachtet sind und andere öffentliche Belange im Einzelfall nicht entgegenstehen. Der Antragsteller hat insoweit durchaus einen Anspruch unter den genannten Voraussetzungen. Insgesamt ist der Einwand, die regionalplanerisch gesicherten BSAB-Flächen würden bestimmt nicht vollständig genutzt werden, nicht plausibel und allenfalls dazu gedacht, Umwelt- und Klimafolgen der Landschaftszerstörung durch den Abbau zu bagatellisieren. Daraus ergibt sich ein dahingehender Abwägungsausfall, zumindest jedoch ein erhebliches Abwägungsdefizit.

1. Vorbehalt eines sachlichen Teilplans

Um ein solches Abwägungsdefizit zu vermeiden, hätte es nahe gelegen, nicht nur die Planung der Windvorranggebiete, sondern auch das Thema der planerischen Sicherung von Standorten für nichtenergetische Bodenschätze aus dem Gesamtplan herauszunehmen und einem sachlichen Teilplan vorzubehalten. § 7 Abs. 1 S. 3 ROG sieht ausdrücklich vor, dass Festlegungen in Raumordnungsplänen auch in räumlichen und sachlichen Teilpläne getroffen werden können,

näher dazu Kment, Teilpläne des Raumordnungsrechts, EurUP 2021, 191 (192); Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 8.

Mit einem solchen Vorbehalt für einen Teilplan hätte der Plangeber auch die Möglichkeit gehabt, die Defizite der Planung, die die Verbandsversammlung in ihrem Begleitbeschluss vom

10.11.2023 einräumt und auf die im Nachfolgenden noch eingegangen werden soll, vor einer Beschlussfassung dazu auszuräumen. Es wird zwar darauf hingewiesen, dass mit Blick auf das Grundanliegen der Raumordnung, eine überfachliche, überörtliche und umfassende Ordnung des Gesamtraums zu planen, sich ein Spannungsverhältnis zwischen diesem Funktionsverständnis der Raumordnung und der Rechtsfigur des sachlichen Teilplans entwickelt,

Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 24.

Wegen dieser Spannungslage wird angenommen, dass ein Teilplan angesichts seiner Sonderstellung einer besonderen Rechtfertigung bedarf. An eine solche Rechtfertigung dürften aber nicht allzu hohe Anforderungen gestellt werden. Sie könne sich z.B. daraus ergeben, dass zum Zeitpunkt des Planungsbeschlusses noch ein nicht aufklärbares Informationsdefizit bestehe, das es noch nicht erlaubt, alle relevanten Bereiche planerisch zu bewältigen,

Hofmann, in: Kment, ROG, 2019, § 7 Rn. 8; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2018, § 7 Rn. 24; Kment, Teilpläne des Raumordnungsrechts, EuRUP 2021, 191 (194).

Ein solches Informationsdefizit dürfte im vorliegenden Fall mit Blick auf die nicht geprüften (globalen) Klimafolgen unzweifelhaft vorliegen. Außerdem hätte sich mit dem Vorbehalt eines sachlichen Teilplans erreichen lassen, dass der Regionalplan nicht bereits kurz nach seinem Inkrafttreten in einen Widerspruch zu dem alsbald novellierten Landesentwicklungsplan und vorab zu den in Aufstellung befindlichen Zielen eines Plans zur Änderung des LEP NRW gerät. Eckpunkte einer solchen Änderung des LEP NRW im Bereich der planerischen Sicherung von nichtenergetischen Bodenschätzen hatte das Wirtschaftsministerium ausweislich seiner Stellungnahme vom 06.12.2022 gegenüber dem Regionalverband Ruhr bereits für die nächsten Wochen („Erste Jahreshälfte 2023“) angekündigt. Mit Blick auf das Klimaschutzgebot war ein solcher Verfahrensschritt auch zur Verhinderung vollendeter Tatsachen geboten, die sich daraus ergeben, dass Unternehmen die weitreichenden BSAB-Festlegungen des Regionalplans

zum Anlass für die Einreichung von Planfeststellungs- und Abgrabungsanträgen zu nehmen, deren Genehmigungen Bestands- und Vertrauensschutz bewirken würden.

Hinzu kommt, dass der Regionalplan Ruhr noch keine Windenergiebereiche festlegt und diese erst nach Rechtskraft des Regionalplans Ruhr zu einem späteren Zeitpunkt festlegen wird,

siehe dazu die Planbegründung S. 279.

Die Vorabfestlegung von BSAB führt in der Flächenkonkurrenz zwischen Abgrabungsvorhaben und Windenergieanlagen zu einer insoweit abwägungslosen Priorisierung der Abgrabungsinteressen. Dies gilt besonders dringlich dort, wo Abgrabungsbereiche sogar in den von der Landesplanung bereits bekannt gegebenen Potenzialflächen für die Windenergie festgelegt werden.

In der Planbegründung wird dazu erläutert, aufgrund der aktuellen energie- und planungspolitischen Rahmenbedingungen sei zum Zeitpunkt des Feststellungsbeschlusses bereits erkennbar, dass der Plan zeitnah überarbeitet werden müsse. Insoweit hat die Festlegung der BSAB ohne Abwägung mit einem zentralen öffentlichen Belang, nämlich des Ausbaus der regenerativen Energie durch die Sicherung von Flächen für die regenerativen Energien, insbesondere eben von Windenergieanlagen, stattgefunden, und dass obwohl aufgrund der von der Landesplanung bestimmten Potentialflächen absehbar ist, dass der Kreis Wesel und seine kreisangehörigen Gemeinden in überproportionalem Umfang auch von den Flächensicherungen für die Windenergie betroffen sein wird.

2. Abwägungsmängel angesichts des Begleitbeschlusses der Verbandsversammlung

Die Defizite der planerischen Abwägung des Regionalverbands werden in diesem Zusammenhang durch den Begleitbeschluss der Verbandsversammlung vom 10.11.2023 zeitgleich mit dem Feststellungsbeschluss verdeutlicht. Die Verbandsversammlung räumt in diesem Be-

schluss ein, die von ihr festgelegten Abgrabungsbereiche führten zu großflächigen Landschaftsveränderungen. Die Flächen blieben nach Beendigung der Auskiesung in der Regel unzugänglich und würden somit der Bevölkerung entzogen. Eine sozialverträgliche Nachnutzung sei bisher nicht angestrebt. Die Verbandsversammlung sehe daher die Notwendigkeit, für die Rohstoffgewinnungsbereiche nach Beendigung der Rohstoffgewinnung neue Nachfolgenutzungsmöglichkeiten zu finden, so dass die Landschaftsräume nach Beendigung der Auskiesung z.B. für Freizeit und Erholung, Naturschutz, erneuerbare Energien oder auch neue Wohnformen auf dem Wasser und damit der Bevölkerung zur Verfügung stünden. Mit dem Begleitbeschluss beauftragte die Verbandsversammlung die Regionalplanungsbehörde, im Hinblick auf die von der Landesregierung angekündigte Überarbeitung der Vorgaben für die Rohstoffsicherung im LEP, die Festlegungen im Regionalplan Ruhr für die oberflächennahe Rohstoffgewinnung zu überprüfen und, soweit möglich, auf das für die Versorgungssicherheit erforderliche Maß zu reduzieren. Damit räumt der regionale Planungsträger die akute Notwendigkeit ein, die Vorranggebietsfestlegungen auf das für die Versorgungssicherheit notwendige Maß zu reduzieren, dass die aktuelle Planung über das für die Versorgungssicherheit notwendige Maß hinausgeht und dass regionale Besonderheiten im Kreis Wesel noch nicht hinreichend berücksichtigt worden sind.

Die Verbandsversammlung hat die Regionalplanungsbehörde mit dem Begleitbeschluss vom 10.11.2023 außerdem beauftragt, mit den betroffenen Kommunen und den zuständigen Kreisen in den Dialog zu treten, um für die BSAB noch tragfähige Konzepte für eine Nachfolgenutzung zu entwickeln und deren Umsetzung zu sichern. Dass die Entwicklung solcher Planungskonzepte erst nach einer Feststellung des Regionalplans in Angriff genommen werden soll, deutet ebenfalls auf einen Abwägungsmangel hin. Die gerade erst beschlossenen Planfestlegungen sind schon im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Plans überholt, änderungs- und ergänzungsbedürftig. Dass die Ziele der Raumordnung zur Gewinnung von Lockergestein gleichwohl beschlossenen worden sind, signalisiert einen Abwägungsmangel.

IV. Missachtung der besonderen Bedeutung der erneuerbaren Energien

Die über die von der Landesplanung geforderten Versorgungszeiträume deutlich hinausgehenden BSAB-Festlegungen sind nicht nur mit Blick auf die verpasste Möglichkeit, diese BSAB-Festlegungen, genauso wie die Windenergieplanung, einer ersten (gemeinsamen) Planänderung vorzubehalten, abwägungsfehlerhaft; sie sind auch mit den rechtlichen Vorgaben für die Regionalplanung unvereinbar. Nach § 13 Abs. 1 S. 1 KSG haben die Träger öffentlicher Aufgaben bei ihren Planungen und Entscheidungen den Zweck dieses Gesetzes und die zu seiner Erfüllung festgelegten Ziele zu berücksichtigen. Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen zur Erzeugung erneuerbarer Energien sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegen nach § 2 S. 1 EEG im überragenden öffentlichen Interesse und dienen der öffentlichen Sicherheit. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden. Mit dieser besonderen Bedeutung der Windenergieanlagen ist eine Festlegung und Erweiterung von BSAB-Flächen unabhängig von der unmittelbar bevorstehenden Windenergieplanung des Regionalplans schlicht unvereinbar. Sie führt zu einer Priorisierung der Abgrabungsinteressen vor den schwergewichtigen Belangen der Windenergieanlagen. Die Flächenkonkurrenz zwischen den Abgrabungsgrenze und den Interessen an Standorten für die Erzeugung regenerativer Energien liegt insbesondere Gebiet des Kreises Wesel auf der Hand, weil sich dort nicht nur wesentliche Teile der Lagerstätten, sondern auch überproportional viele Potenzialflächen für Windenergieanlagen befinden.

Diese Flächenkonkurrenz hätte schon bei der Bestimmung des vernünftigerweise Gebotens eins der Festlegungen, unabhängig davon, ob und inwieweit die landesplanerischen Ziele der Raumordnung wirksam sind, berücksichtigt werden müssen. Spätestens dort, wo der Regionalplan Ruhr auch auf der Grundlage des Monitoringberichts 2023 deutlich über die vom Landesentwicklungsplan geforderten Versorgungszeiträume hinausgeht, hätte die Regionalplanung die Gebietskulisse für die Abgrabungen reduzieren müssen. Sie hätte dann in einem zweiten Schritt einer ersten Planänderung des Regionalplans, die zeitnah ohnehin für die Windenergieanlagen, anvisiert ist, prüfen können, ob tatsächlich noch unter Berücksichtigung der Vorranggebiete für die Windenergie noch die Notwendigkeit besteht, die Festlegungen

für die BSAB zu erweitern. Die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen (§ 3 Nr. 1 EEG) sowie den dazugehörigen Nebenanlagen liegt im überragenden öffentlichen Interesse. Damit ist es unvereinbar, die Windenergieplanung auf regionaler Ebene zurückzustellen und BSAB-Festlegungen in den Plan aufzunehmen, die über das nach dem LEP NRW erforderliche Maß hinausgehen und damit für diese Flächen auch eine Windenergienutzung ausschließen.

IV. Abwägungsmängel bei der Formulierung des Ziels 5.4-3

Der Planentwurf sieht in Ziel 5.4-3 zu den BSAB mit der Wirkung eines Eignungsgebiets weitreichende Ausnahmetatbestände für eine Realisierung von Abgrabungsvorhaben außerhalb der BSAB vor. Da bei einem Ausnahmetatbestand sowohl die Regelpflicht als auch die Ausnahmevoraussetzungen an der Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 2, § 4 Abs. 1 S. 1 ROG teilhaben, stellt sich auch die Frage nach der Rechtmäßigkeit dieser Ausnahmetatbestände. Bedenken bestehen insoweit weniger hinsichtlich der gebotenen hinreichenden Bestimmtheit der Ausnahmevoraussetzungen, weil die Rechtsprechung dazu eher großzügig ist. Planaussagen müssen die gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG als weiteres Begriffsmerkmal der Raumordnungsziele geforderte sachliche und räumliche Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit erfüllen. Die Bestimmbarkeit bildet die Untergrenze dieses Begriffsmerkmals. Sie ist zu bejahen, wenn sich der Inhalt der raumordnungsplanerischen Aussage durch Auslegung ermitteln lässt,

OVG Münster, Urt. v. 03.05.2022 – 11 D 135/20.NE, juris Rn. 96.

Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot resultiert nicht schon daraus, dass eine Festlegung der Auslegung bedarf. Vielmehr ist es ausreichend, wenn der Inhalt des Plans in der Weise durch Auslegung ermittelt werden kann, dass der objektive Wille des Plangebers aus dem textlichen bzw. zeichnerischen Festlegungen hervorgeht,

BayVGH, Urteil vom 18.12.2020 – 15 N 20.391, juris Rn. 41 zur Bauleitplanung.

Der Plangeber muss (lediglich) selbst Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle liefern. Auch abstrakte Kriterien können nach Auffassung des BVerwG zur Identifizierung einer landesplanerisch gebilligten Atypik und damit zur Bestimmbarkeit genügen. Lässt sich aus den Zielvorstellungen des Plangebers und dem Normzusammenhang der Regelung im Wege der Auslegung der atypische Fall bestimmen, kann die für die Ziele der Raumordnung vorausgesetzte Letztverbindlichkeit bejaht werden,

BVerwG, Urteil vom 16.12.2010 – 4 C 8/10, juris Rn. 10.

Fraglicher ist allerdings, ob für die einzelnen Ausnahmetatbestände tatsächlich eine nachvollziehbar begründete planerische Abwägung gibt. Bei einem Ausnahmetatbestand im Sinne von § 6 Abs. 1 ROG werden beide Festlegungen – das (Regel)Ziel und die Ausnahme – als Einheit bzw. als „Gesamtpaket“ verstanden. Beide Festlegungen haben nur dann Zielqualität, wenn sowohl die Regel- als auch die Ausnahmefestlegung Zielcharakter hat. Dementsprechend muss der Plangeber neben der Regel auch die Ausnahmeveraussetzungen nicht nur mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigsten Bestimmbarkeit selbst festlegen, sondern diese auch abschließend abwägen,

BVerwG, Urteil vom 18.09.2003 - 4 VN 20.02, juris Rn. 84; VG Lüneburg, Urteil vom 06.06.2019 – 2 A 627/17, juris Rn. 53.

Die Begründung des Planentwurfs enthält dazu zwar ausführliche Erläuterungen. Angesichts des Umfangs und der Vielzahl der Ausnahmetatbestände stellt sich aber die Frage, ob hinreichend abgewogen ist, dass diese Ausnahmetatbestände bei der Berechnung des aus Sicht des Plangebers notwendigen Umfangs der Festlegung von BSAB gänzlich unberücksichtigt geblieben sind. Denn in dem Maße, in dem damit gerechnet werden muss, dass von den Ausnahmetatbeständen Gebrauch gemacht wird, könnte eine Reduktion der BSAB geboten sein. Die Versammlung hat in ihrem Begleitbeschluss selbst darauf hingewiesen, dass es Anlass

gibt, die BSAB-Festlegungen im Regionalplan auf das für die Versorgung mit den Baustoffen im vom LEP NRW vorgegebenen Versorgungszeitrum notwendige Maß zurückgeführt werden sollen oder müssen. Es besteht insoweit Anlass für die Befürchtung, dass mit dem Plan einschließlich der in 5.4-3 RP Ruhr geregelten Ausnahmetatbestände in unverhältnismäßig weitem Umfang BSAB festgelegt und insoweit auch keine hinreichende Abwägung mit gegenläufigen Belangen der Siedlungsentwicklung, des Naturschutzes, angesichts des Verbrauchs an landwirtschaftlichen Böden auch der Landwirtschaft und des Klimaschutzes stattgefunden hat.

V. Abwägungsmängel des Konzentrationszonenkonzepts

Zur Festlegung der Abgrabungsbereiche im Regionalplan Ruhr wurde zunächst ermittelt, in welchem Umfang Flächen zu sichern sind. Dazu wurden Daten zu den Restmengen in genehmigten Abgrabungen des Geologischen Dienstes herangezogen, wobei die Restflächen innerhalb der Abgrabungen des Lockergesteinsmonitorings zugrunde gelegt wurden. Die ermittelten Volumina (Restmengen) wurden mit einer rohstoffspezifischen jährlichen Förderrate nach dem Abgrabungsmonitoring für das Jahr 2021 des Geologischen Dienstes fortgeschrieben. Dabei stellte sich heraus, dass der Versorgungszeitraum von 20 Jahren bei der schlichten Fortschreibung der vorangegangenen Förderraten für keinen Rohstoff allein über die Restmengen in bestehenden Genehmigungen abgedeckt werden kann. Deshalb wurden Erweiterungsflächen und Flächen für neue Aufschlüsse ermittelt. Die Auswahl der konkreten Abgrabungsbereiche für Kies/Kiessand, die zeichnerisch festgelegt wurden, beruht auf einem mehrstufigen, gesamtträumlichen Plankonzept unter Anwendung harter und weicher Tabukriterien sowie unter Berücksichtigung von Restriktionskriterien, die in der Begründung erläutert werden. Einziges hartes Tabukriterium war das Merkmal „kein Rohstoffvorkommen“. Als weiche Tabukriterien wurden bestimmte Siedlungsformen (Ortslagen, Industrie/Gewerbe, Bergbau, gemischte Bauflächen mit einem Puffer von 300 m, Wohnbauflächen und ein Puffer von 300 m etc.), bestimmte Freiraumnutzungen (Natura 2000 mit einem Puffer von 300 m, geschützte Biotope, Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete etc.), bestimmte Bodenqualitäten, Wasserschutzgebiete sowie bestimmte Infrastruktureinrichtungen (z.B. Hafen/Schleusen, Deponien, Konzentrationszonen Wind, Straßen, Schienen etc.) herangezogen, die im Einzelnen in Anhang

4 zur Begründung aufgelistet sind. Der Ausschluss von Flächen mit Hilfe der weichen Tabukriterium beruht nach Darlegung der Planungsbehörde zum Teil auf fachrechtlichen Vorgaben (z.B. grundsätzlicher Ausschluss von Rohstoffgewinnungsvorhaben in Natura 2000-Gebieten), zum Teil auf Erwägungen der vorsorgenden planerischen Konfliktminimierung. Mit Hilfe der weichen Tabukriterium wurden Potenzialflächen ermittelt, hinsichtlich derer zunächst geprüft wurde, ob sie für Erweiterungen vorhandener Abgrabungen (max. 100 m Abstand) in Betracht kommen. Die so ermittelten Potenzialflächen für Erweiterungen wurden einer flächenbezogenen Einzelabwägung unter Berücksichtigung von Restriktionskriterien unterzogen. Restriktionskriterien sollen aus konkurrierenden Nutzungen folgen. Diese wurden flächen- und einzelfallbezogen mit Belangen der Rohstoffgewinnung abgewogen. Als Restriktionskriterien wurden u.a. Aspekte wie fehlendes Abgrabungsinteresse, Bebauung, Waldflächen, Infrastruktureinrichtungen, weniger als 300 m Nähe zu Naturschutzgebieten etc. herangezogen. Die verwendeten Restriktionskriterien wurden ohne Anspruch auf Vollständigkeit in den Anhängen 5 und 6 zur Begründung aufgeführt. Die nach Anwendung der Restriktionskriterien verbleibenden Potenzialflächen für Erweiterungen wurden im Rahmen der SUP weitergehend geprüft und die Ergebnisse der Umweltprüfung in die weitere Bearbeitung einbezogen.

Für die so ermittelten Erweiterungsflächen wurde anschließend mit Hilfe des „Planertools“ des Geologischen Dienstes errechnet, welche Rohstoffvolumina unter Berücksichtigung der Rohstoffmächtigkeit, der Böschungswinkel und Schutzstreifen hier lagern und welcher Versorgungszeitraum unter Zugrundelegung der Jahresförderung aus dem Monitoringbericht 2021, abgesichert werden kann. Da für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand auf diese Weise keine ausreichenden Flächen für die Sicherstellung eines Versorgungszeitraums von 20 Jahren ermittelt werden konnten und aus Sicht des Plangebers „eine weitere Öffnung oder Reduzierung der weichen Tabukriterium nicht mit den Ansprüchen an eine nachhaltige Raumentwicklung und eine vorsorgende, planerische Konfliktminimierung vereinbar gewesen wäre“, entschloss sich der Plangeber, „die über die Regionalplanung abzusichernden Versicherungszeiträume für die Rohstoffgruppe Kies/Kies und anteilig auch über Neuansätze sicherzustellen.

Die Potenzialflächen für Neuansätze für Kies/Kiessand wurden nach der identischen Systematik ermittelt, wobei die Tabukriterien teilweise strenger formuliert wurden. Da unter Anwendung der Tabu- und Restriktionskriterien Potenzialflächen für Kies/Kiessand in einem Umfang ermittelt werden konnten, die den Bedarf des Versorgungszeitraums von 20 Jahren erheblich überschreiten würden, wurde anschließend eine Auswahl der tatsächlich auszuweisenden BSAB für neue Aufschlüsse anhand der Kriterien Volumen, Ergiebigkeit, Geometrie, Überlagerungen, Lage Verkehr und Qualität/Einordnung Fachbeitrag geologischer Dienst sowie unter Berücksichtigung weiterer abwägungsrelevanter Belange und der Ergebnisse der SUP getroffen. Außerdem wurde ein dokumentiertes Gewinnungsinteresse als „Gunstkriterium“ in die Abwägung eingestellt. Sämtliche abwägungsrelevanten Kriterien wurden nicht mit einem Punktwert versehen oder einer einheitlich verwendeten Matrix zugeordnet; vielmehr erfolgte die Auswahl der einzelnen Flächen individuell und „verbal-argumentativ“. Hierzu wurden flächenspezifische Steckbriefe in den Anhängen 5-9 der Begründung verwendet, wobei als Leitlinien eine vorrangige Sicherung von Abbaubereichen mit einem möglichst großen Rohstoffvolumen und Hektarertrag, eine bevorzugte Festlegung von Bereichen, die einen verlustarmen Rohstoffabbau ermöglichen, die Gewährleistung einer wirtschaftlich verwertbaren Rohstoffqualität und die Berücksichtigung weiterer abwägungsrelevanter Belange wie z.B. vorliegendes oder fehlendes Abgrabungsinteresse, städtebauliche Situation, Ergebnisse der Umweltprüfung, bisherige planerische Thematisierung etc. herangezogen wurden.

Im Ergebnis gelangt die Planungsbehörde unter Anwendung des vorstehend zusammenfassend geschilderten Verfahrens zur Auswahl von Flächen, die 17 Abgrabungsbereiche für Kies/Kiessand mit einer Flächengröße von 932 ha und einem gesicherten Volumen von 147,7 m³ umfassen soll, was bei einer Jahresförderung von 7 Mio. m³ pro Jahr einen Versorgungszeitraum von 21 Jahren gewährleisten soll.

1. Vorgaben des LEP

Das Plankonzept geht nach der Begründung des Entwurfs des Regionalplans Ruhr davon aus, dass der Plangeber gemäß Ziel 9.2-2 LEP ein Versorgungszeitraum von 20 Jahren für Lockergestein sicherzustellen habe. Nimmt man an, dass das Ziel 9.2-2 LEP unwirksam oder jedenfalls

nur in seinem Zielkern bindend ist, so dass dem Plangeber auf der Ebene der Regionalplanung ein Abwägungsspielraum bei der Definition des Bedarfs und der Ermittlung des Versorgungszeitraums zukommt, ist die dem Plankonzept zugrunde liegende Vorgehensweise abwägungsfehlerhaft und damit rechtswidrig. Denn nach der Konzeption des Plangebers wird die Gewährleistung eines Versorgungszeitraums von 20 Jahren allein dadurch erreicht, dass das im Jahr 2021 ermittelte Jahresfördervolumen mit 20 multipliziert und das auf diese Weise ermittelte, zu sichernde Volumen anhand der Mächtigkeit auf eine insoweit notwendige Flächengröße der Abgrabungsbereiche umgerechnet wird. Die vom OVG Münster für erforderlich erachtete Abwägung mit anderen Belangen hat bei der konkreten Bestimmung des Bedarfs und der Ermittlung des Versorgungszeitraums nicht stattgefunden. Soweit nach dem Plankonzept unter Verwendung der Tabu- und Restriktionskriterien für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand zu wenig Flächen ermittelt werden konnten, um den allein aufgrund der Fördermenge 2021 ermittelten Versorgungszeitraum von 20 Jahren zu erreichen, sieht sich der Plangeber verpflichtet, die Tabukriterien anzupassen/zu „modifizieren“, indem bestimmte berührte Belange/konkurrierenden Nutzungsanforderungen gegenüber dem Abbauinteresse pauschal zurückgestellt wurden, um die als verbindlich angesehene Vorgabe aus dem LEP zu beachten. Dies ist mit dem Abwägungsspielraum unvereinbar, den das OVG Münster anerkannt hat, wonach der Zielrahmen dem nachgeordneten Planungsträger bei der Umsetzung der Planaussage im Zusammenhang mit der Festlegung der BSAB einen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der von diesem zutreffenden Prognoseentscheidungen über Rohstoffbedarfe und der Verortung der BSAB überlässt,

OVG Münster, Urt. v. 03.05.2022 - 11 D 135/20.NE, juris Rn. 191.

Vor diesem Hintergrund hätte das Plankonzept als Grundlage der Festlegung der Abgrabungsbereiche für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand nicht allein auf die vom Geologischen Dienst ermittelte Jahresfördermenge 2021 aufsetzen dürfen; der Plangeber hätte vielmehr seinen Gestaltungsspielraum sehen und eine eigene, begründete Prognoseentscheidung über den Bedarf treffen müssen. Dementsprechend hätte er auch nicht pauschal sämtliche konkurrierenden Nutzungen und entgegenstehenden Belange dem Interesse an der Rohstoffgewinnung

bzw. Gewährleistung des Versorgungszeitraums von 20 Jahren unterordnen und allein aus diesem Grund den Erfordernissen der Rohstoffgewinnung ein höheres Gewicht als allen der Abwägung zugänglichen sonstigen öffentlichen Belangen zusprechen dürfen.

2. Defizite bei der Mengenermittlung

Unabhängig davon erschließen sich auch die vom Plangeber angestellten Mengenermittlungen, auf die die Ermittlung der Potenzialflächen und die Auswahl der endgültig auszuweisenden BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand aufbauen, nicht. Dazu wird auf die Stellungnahmen des Kreises Wesel im Beteiligungsverfahren verwiesen, die in Auseinandersetzung mit der Erwidernng der Regionalplanungsbehörde dazu im Fall eines Normenkontrollverfahrens noch weiter aufbereitet werden sollten.

a) Fehlende Bezifferung der ermittelten Mengen

Die Mengenermittlungen für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand sind nicht plausibel; sie lassen sich im Ergebnis nicht überprüfen, da sie in der gesamten Beschreibung des Plankonzepts nicht konkret benannt werden. Aus Tabelle 25 ergibt sich, dass für den Rohstoff Kies/Kiessand 17 Abgrabungsbereiche ausgewiesen werden, die eine Flächengröße von 932 ha und ein gesichertes Volumen von 147,7 Mio. m³ aufweisen. Erläuternd wird in der Begründung des Plankonzepts dargelegt, dass insoweit eine „anteilige Anrechnung“ der Reserven in genehmigten/zugelassenen Abgrabungen außerhalb der Abgrabungsbereiche erfolgt sei (S. 169) und dass die vorhandenen Restvolumina innerhalb bestehender Genehmigungen bzw. Zulassungen zum Stichtag 1/2021 entsprechend der Methodik des Geologischen Dienstes mit Hilfe eines „Planertools“ erhoben wurden. Maßgeblich für die Ermittlung der Restvolumina seien die ermittelten Restflächen innerhalb der genehmigten/zugelassenen Abgrabungen des Lockergesteinsmonitorings gewesen. Hierüber sei sichergestellt, dass eine einheitliche Methodik auf Grundlage der fundierten und akzeptierten Erhebungsmethodik des Lockergesteinsmonitorings zur Anwendung kam. Mit Hilfe des „Planertools“ des Geologischen Dienstes sei für die im Lockergesteinsmonitoring abgegrenzten Restflächen innerhalb bestehender Genehmigungen/Zulassungen das darin vorhandene Rohstoffvolumen errechnet worden. Die so ermittel-

ten Volumina seien unter Annahme der rohstoffspezifischen Jahresfördermenge gemäß Monitoring 2021 fortgeschrieben worden, damit zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Regionalplans ein ausreichender Versorgungszeitraum gemäß Ziel 9.2-2 LEP gewährleistet sei (S. 188/189 der Begründung). Insoweit bleibt unklar, welche „Restflächen“ hier zugrunde gelegt wurden und auf welche Weise das nicht weiter spezifizierte „Planertool“ des Geologischen Dienstes Restvolumina berechnet. Der Plangeber führt zwar aus, dass die „ermittelten Volumina“ angerechnet wurden, welche Volumina die Ermittlung ergeben hat, wird aber aus der Begründung nicht deutlich. Aus diesem Grund ist auch nicht nachvollziehbar, ob die angesetzten Restmengen plausibel und zutreffend sind. Es fehlt an einer nachvollziehbaren Mengenbilanz, aus der sich nicht nur der aus dem bisherigen Verbrauch rechnerisch fortgeschriebene Rohstoffbedarf pro Jahr und die daraus für 20 Jahre abgeleitete, zu sichernde Gesamtmenge ergeben, sondern auch erkennbar ist, welches Volumen aus den bereits genehmigten Abgrabungen angerechnet wurde. Ebenso ist nicht erkennbar, welche Restvolumina im Rahmen der Prüfung des Substanzgebots ermittelt werden konnten. Dies stellt einen Mangel dar, da eine ganz zentrale Weichenstellungen des Plankonzepts, die Entscheidung, dass für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand keine ausreichenden Flächen allein über bestehende Genehmigungen und deren Erweiterungen ermittelt werden können und daher Neuansätze erforderlich sind, auf das ermittelte, allerdings an keiner Stelle hergeleitete und bezifferte Restvolumen zurückgeht.

b) Keine Plausibilität der angerechneten Restvolumina

Die angesetzten Mengen für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand sind nicht plausibel. Der Flächengröße von 932 ha, die der RVR zur Gewährleistung eines Versorgungszeitraums von 20 Jahren für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand für erforderlich erachtet, stehen insgesamt 837,9 ha zeichnerische Festlegungen für Erweiterungen und Neuaufschlüssen am Niederrhein gegenüber. Demnach wurden nur 94 ha der 920 ha, welche im Lockergesteinsmonitoring ausgewiesen werden, als Reserve tatsächlich berücksichtigt. Dies ist nicht nachvollziehbar.

c) Fehlende Berücksichtigung der Ausnahmen

Unplausibel ist, dass in die Mengenberechnung und darüber in die Herleitung der zeichnerisch ausgewiesenen BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand an keiner Stelle die erheblichen Volumina einfließen, die auf der Grundlage der in Ziel 5.4-3 genannten Ausnahmegesamtheiten abgebaut werden. Das Ziel 5.4-3 des Regionalplans Ruhr räumt in erheblichem Umfang Ausnahmen von der Ausschlusswirkung des Ziels 5.4-2 des Regionalplans Ruhr ein. Sofern dieses Ziel wirksam ist, ist davon auszugehen, dass von den vorgesehenen Ausnahmemöglichkeiten in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht wird. Da dem Plangeber sämtliche Bestandsabgrabungen und genehmigten Abgrabungen sowie auch die ehemaligen Abgrabungen am Niederrhein bekannt sind, und da aus den Ausnahmeregelungen auch abgeleitet werden kann, in welchem räumlichen Ausmaß (maximal und im Durchschnitt) von den Ausnahmegesamtheiten Gebrauch gemacht werden kann, hätte mindestens ein mittleres, auf der Grundlage der Ausnahmegesamtheiten vermutlich gefördertes Rohstoffvolumen in die Mengenberechnungen einfließen müssen. Somit ist davon auszugehen, dass der Regionalplan unter Einbeziehung der umfangreichen Ausnahmetatbestände einen deutlich längeren Versorgungszeitraum als die in Tabelle 25 ausgewiesenen 21 Jahre sicherstellt. Dies ist mit dem Gewicht der konfligierenden Belange und Nutzungsinteressen, die der Rohstoffgewinnung am Niederrhein entgegenstehen, und dem mindestens im Bereich des Zielrahmens gegebenen Gestaltungsspielraum des Plangebers und der insoweit bestehenden Abwägungsnotwendigkeit unvereinbar und widerspricht auch der eigenen Erkenntnis der Verbandsversammlung aus dem Begleitbeschluss vom 10.11.2023, wonach die BSAB-Flächen auf den tatsächlich für die Versorgungssicherheit unverzichtbare Größenordnung zurückgeführt werden sollen.

Insoweit ist es auch nicht überzeugend, wenn die Begründung des Plankonzepts ausführt, dass für die aus den Ausnahmeregelungen resultierenden Flächen nicht vollumfänglich eine Genehmigungs- bzw. Zulassungsfähigkeit unterstellt werden könne. Selbst wenn man die Genehmigungsfähigkeit nicht „vollumfänglich“ unterstellt, ist jedenfalls sicher, dass die Flächen am Niederrhein mindestens teilweise, aller Voraussicht nach sogar zu einem großen Anteil, in Anspruch genommen werden. Dies folgt schon aus dem von dem Plangeber selbst beschriebenen hohen Abgrabungsdruck in der Region. Es reicht auch nicht aus, dass die Begründung des Plan-

konzepts darauf hinweist, die im Rahmen der Ausnahmeregelungen gewonnenen Rohstoffmengen fließen in das Monitoring des Geologischen Dienstes ein. Die auf der Grundlage der Ausnahmemöglichkeiten gewonnenen Rohstoffmengen fließen nämlich nur in der Weise in das Monitoring ein, dass sie den Abbaufortschritt mitbestimmen bzw. zu der ermittelten jährlichen Abgrabungsmenge einen Beitrag leisten. Dies kann aber allenfalls zur Folge haben, dass ein Fortschreibungserfordernis für den Regionalplan später entsteht. Dennoch bleibt es bei dem Befund, dass bei einer Außerachtlassung der Ausnahmeregelungen ein Bedarf zugrunde gelegt wird, der einen Versorgungszeitraum von deutlich mehr als 20 Jahren sichert. Solange die über die Ausnahmevorschriften möglichen Abbauvolumina nicht in die Mengenermittlung für die Ermittlung des Bedarfs an BSAB einfließen, handelt es sich um Mengen, die zusätzlich abgebaut werden (können), so dass der Regionalplan faktisch einen deutlich längeren Versorgungszeitraum sichert. Dies hat der Plangeber nicht berücksichtigt und auch nicht mit entgegenstehenden Belangen und Interessen abgewogen; insbesondere hat er an keiner Stelle berücksichtigt, dass mit der Ausweisung der BSAB unmittelbar die Möglichkeit gegeben ist, für sämtliche Flächen Genehmigungen zu beantragen und Abbauvorhaben zu planen, so dass es in größerem Umfang zu Eingriffen in Schutzgüter und Beeinträchtigungen konfligierender Nutzungsinteressen kommen kann, als für die Gewährleistung eines Versorgungszeitraumes von 20 Jahren erforderlich wäre. Nur am Rande sei erwähnt, dass der Planungsträger bei der Sicherung eines Versorgungszeitraums von mehr als 20 Jahren abwägungsberechtigt ist und insoweit gegenläufige Interessen und Belange auch nachvollziehbar berücksichtigen muss, unabhängig davon, wieweit des Zielbindungswirkungen des LEP NRW im Übrigen reichen.

Die Begründung des Plankonzepts selbst weist darauf hin, dass im Zuge eines Pilotprojekts der Landesplanungsbehörde in Zusammenarbeit mit dem Kreis Wesel, dem Geologischen Dienst und der Regionalplanungsbehörde für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ein gewinnbares Restkiespotenzial im Umfang der aktuellen Jahresförderung im Verbandsgebiet ermittelt wurde. Diese Erhebung bezog sich nur auf realistische Nachauskiesungen und Restgewinnung im Bereich bisheriger Abbaue, also auf Vorhaben, die auf der Grundlage der Ausnahmeregelung 5.4-3 d) verwirklicht werden könnten. Schon angesichts dieser Zahl ist anzunehmen, dass

auf der Basis der gesamten Ausnahmeregelungen deutlich größere Abbauvolumina ermöglicht werden, die in die Mengenermittlung einfließen müssen. Mit Blick auf die 10-ha-Erweiterungen sowohl für die neuen BSAB (Ziel 5.4-3a) als auch für die bestehenden Abgrabungen (Ziel 5.4-3 b) kommen noch deutliche Mengen hinzu. Während die Erweiterungsmöglichkeiten für die neuen BSAB begrenzt sind auf die 17 ausgewiesenen Bereiche, respektive max. 170 ha, sind Erweiterungsflächen für alle noch 49 betriebenen und genehmigten Abgrabungen potentiell möglich.

Die Regionalplanungsbehörde hält dem entgegen, die Anrechnung von Restmengen nur in genehmigten Abgrabungen außerhalb der BSAB folge aus der Erläuterung zu Ziel 9.2-2 LEP NRW. Die genehmigten Reserven, die nach der in der Planbegründung beschriebenen Methodik ermittelt würden, würden dabei nur in dem Umfang angerechnet, als dass z.B. Restmengen in absehbar auslaufenden Genehmigungen keinen Eingang in das Mengengerüst fänden. Da das Lockergesteinsmonitoring des GD NRW nur Restmengen in geltenden fachrechtlichen Genehmigungen außerhalb der BSAB berücksichtige, sei diese Vorgehensweise geboten,

synoptische Übersicht zu den Erwidern der Regionalplanungsbehörde zu den Stellungnahmen im Beteiligungsverfahren, S. 69.

Überzeugend ist dieser Einwand aber nicht, führt diese Beschränkung der ausschließlichen Einbeziehung von Flächen bzw. Lagerstätten, die außerhalb der BSAB bereits genehmigt worden sind, doch dazu, dass Flächen und Lagerstätten, die mit Hilfe der im Plan vorgesehenen Ausnahmetatbestände in Anspruch genommen werden können und voraussichtlich auch mit hoher Wahrscheinlichkeit in Anspruch genommen werden, unberücksichtigt bleiben. Wenn der Plangeber davon ausgehen dürfte, dass die von ihm eingeräumten Ausnahmen von der Ausschlusswirkung nicht oder jedenfalls weitgehend gar nicht genutzt werden, würde sich die Frage nach der Erforderlichkeit dieser Ausnahmen stellen.

Nach den Erkenntnissen des Kreises Wesel stehen mit den genehmigten Abgrabungen, die nach dem Regionalplan Ruhr ohne weiteres Regionalplanungsverfahren auch noch um 10 ha raumverträglich erweitert werden können, in nahezu ausreichendem Umfang bereits Flächen zur Verfügung, um einen 20-jährigen Bedarf zu decken. Warum der RVR diese Reserven bei der Bemessung seiner BSAB ausblendet und damit den Grundsatz 9.1-3 konterkariert, bleibt unbeantwortet. Die Planung des Regionalverbandes, wonach genehmigte, betriebene oder noch gar nicht begonnene Abgrabungen nicht mehr als BSAB festgelegt werden und bei der Flächenbemessung völlig außer Acht bleiben, führt zu einer unbegründet großen Flächenausweisung. Zum anderen hätte der RVR bedenken müssen, dass der in 9.1-2 verankerte Grundsatz der kalkulatorischen Einrechnung von Rohstoff-Substitution die Möglichkeiten des Baustoffrecyclings und die diversen Möglichkeiten der Substitution durch nachwachsende Rohstoffe – sachgerecht (also zukunftsorientiert) ermitteln und einbeziehen müssen.

Schließlich ist auch zu berücksichtigen, dass die Regionalplanungsbehörde angibt, mit dem Regionalplan Ruhr würde eine Flächensicherung für die kommenden rund 20 Jahre betrieben, die weniger als 1 % des Kreisgebietes Wesel und nur einen geringen Anteil der Kieslagerstätte am unteren Niederrhein ausmache. Die Lagerstätte für Kies/Kiessand umfasse nach den Berechnungen des Geologischen Dienstes NRW allein im RVR-Verbandsgebiet bei Annahme der heutigen Jahresförderungen und unter Berücksichtigung ausgewählter Raumwiderstände (Siedlungsflächen, Schutzgebiete) Versorgungszeiträume von rund 1.000 Jahren,

Erwiderungen der Regionalplanungsbehörde auf Stellungnahmen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens, S. 48.

Für den Fall, dass sich wider Erwarten im Rahmen des regelmäßigen Abgrabungsmonitorings erweisen würde, dass der vom LEP NRW verlangte Versorgungszeitraum unterschritten wird, weil die erwartete Geltendmachung von Ausnahmetatbeständen des Regionalplans ausgeblieben ist, gäbe es angesichts der von der Regionalplanungsbehörde beschriebenen, weitläufigen Lagerstätten am Niederrhein auch später noch hinreichend Möglichkeiten, die BSAB-Festlegungen zu erweitern. Das gilt im Übrigen auch dann noch, wenn die Lagerstätten bei

weitem nicht für einen von der Regionalplanung angenommenen Versorgungszeitraum von 1.000 Jahren reichen.

d) Fehlende Berücksichtigung weiterer Mengen

Schließlich werden zugunsten der Gewinnungsinteressen und zulasten der konfligierenden Nutzungsinteressen und Belange weitere, nicht völlig unerhebliche Mengen bei der Ermittlung der zur Gewährleistung des Versorgungszeitraums erforderlichen Abgrabungsflächen außer Acht gelassen. Dies betrifft die durch auf den Erlass des MUNLV vom 25.03.2019 gestützten wasserwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Projekte, Restmengen in Wasserflächen, die vom Lockergesteinsmonitoring nicht ermittelt werden sowie weitere Mengen, die im Plan-konzept lapidar als „stille Reserven“ bezeichnet werden (z.B. die untergeordneten Rohstoffe einer Lagerstätte, in der mehrere Rohstoffe vorhanden sind), die aber das verfügbare Mengenvolumen tatsächlich erhöhen und deren Nichtberücksichtigung im „Mengenmodell“ zu fehlerhaften Bedarfsermittlungen führt. „Stille Reserven“ in nicht näher ermittelter Größenordnung sind mit einem Plankonzept, das allein aus vergangenen Jahresfördermengen auf Hektar und Kubikmeter genau konkrete Versorgungszeiträume und Flächenbedarfe errechnet und damit auf eine mathematische (Schein-)Rationalität setzt, nicht vereinbar.

Die Regionalplanungsbehörde äußert in ihren Erwidern auf die Stellungnahme des Kreises Wesel im Beteiligungsverfahren dazu, sie sei, wie sich aus den Erläuterungen zur Planaussage 9.2-2 LEP NRW ergebe, verpflichtet, nur genehmigte Abbaumengen außerhalb der BSAB zu berücksichtigen, weil das Lockergesteinsmonitoring des GD NRW auch nur Restmengen in geltenden fachrechtlichen Genehmigungen außerhalb der BSAB berücksichtige,

Erwidern der Regionalplanungsbehörde, S. 69.

Mit dieser Einschätzung dürfte die Regionalplanungsbehörde wiederum die Bedeutung und Bindungswirkung von Erläuterungen des LEP überschätzen, was zu einem entsprechenden Abwägungsausfall führt. Weder in den Planaussagen des Landesentwicklungsplans noch in den

Erläuterungen dazu werden die Träger der Regionalplanung verpflichtet, bei der Berechnung des Bedarfs Flächen unberücksichtigt zu lassen, die auf der Grundlage der von ihr festgelegten Ausnahmen von der Ausschlusswirkung der Vorranggebiete aller Voraussicht nach in Anspruch genommen werden. Dabei mag, um dem Anspruch der Landesplanung Rechnung zu tragen, ein vorsichtiger Wahrscheinlichkeitsmaßstab, was die voraussichtliche Inanspruchnahme dieser Ausnahmetatbestände angeht, angezeigt oder zumindest zulässig sein. Ein vollständiges Ausblenden dieser voraussichtlich in Anspruch genommenen Flächen ist jedoch abwägungsfehlerhaft.

3. Keine Berücksichtigung von Baustoffrecycling und bedarfsmindernden Faktoren

Das Plankonzept geht im Übrigen zu Unrecht davon aus, dass quantitative Veränderungen beim Baustoffrecycling oder der Baustoffverwertung nicht hinreichend belastbar abgeschätzt werden könnten und daher bei der Prognose des Bedarfs unbeachtlich seien. Er wird für ausreichend erachtet, dass diese Aspekte in das Konzept des Lockergesteinsmonitorings des geologischen Dienstes einfließen und eine signifikante Steigerung des Baustoffrecycling, die zu einem geringeren Bedarf an Primärrohstoffen führt, sich insoweit auf die Regionalplanung unmittelbar auswirken würde, als ein Fortschreibungserfordernis dann erst später einträte. Fortschritte beim Baustoffrecycling und der Baustoffverwertung finden nur insoweit in das Lockergesteinsmonitoring Eingang, als sie sich in der Vergangenheit bereits ausgewirkt haben. Dies ist jedoch für die Festlegung von BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand für einen perspektivischen Versorgungszeitraum von 20 Jahren nur von geringer Aussagekraft und Relevanz. Denn es ist davon auszugehen, dass sich Recyclingquoten sowie Verwertungs- und Substitutionsmöglichkeiten in der Zukunft deutlich verändern werden. Dies ist aufgrund von allgemeiner Rohstoffknappheit, Kostensteigerungen, abfallwirtschaftlichen Recyclingpflichten und -möglichkeiten als sicher zu unterstellen. Insoweit wäre der Plangeber verpflichtet gewesen, im Rahmen seiner Abwägungs- und Gestaltungsspielräume, die ihm jedenfalls der Zielrahmen des Ziels 9.2-2 LEP einräumt, auch eine Zunahme des Recyclings bzw. der Substitutionsquoten zu unterstellen und insoweit die für die Rohstoffgewinnung zu sichernden Flächen für Kies/Kiessand nicht allein aus der vergangenen Jahresfördermenge (noch dazu aus dem

Jahr 2021 anstelle der aktuell verfügbaren Werte aus 2022) abzuleiten, sondern eine zusätzliche Verknappung einzukalkulieren.

Dass ein Fortschreibungserfordernis im Sinne des Ziels 9.2-3 LEP im Falle einer signifikanten Steigerung des Baustoffrecyclings erst später eintritt, kann die unzureichende Berücksichtigung von Recycling und Baustoffverwertung bei der Feststellung des Bedarfs zur Ermittlung der BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand nicht rechtfertigen. Denn mit Festlegung der BSAB können die Abbauunternehmen für die gesamten Abgrabungsbereiche einschließlich der über die Ausnahmeregelungen von der Ausschlusswirkung ausgenommenen Flächen Genehmigungsanträge stellen und auf die Rohstoffe zugreifen, so dass die Beeinträchtigungen gegenläufiger Nutzungsinteressen und abwägungserheblicher Belange in diesem Moment in einem überdimensionierten Umfang eingetreten (können), unabhängig davon, ob möglicherweise ein Fortschreibungserfordernis erst später besteht. Hinzu kommt, dass die Regionalplanungsbehörde darauf hinweist, dass ihre BSAB-Festlegungen lediglich einen sehr kleinen Anteil der im Plangebiet vorhandenen Lagerstätten regionalplanerisch sichere. Das Lagerstättenvolumen reiche auch bei nicht sinkendem Verbrauch sicher noch für 1000 Jahre. Dementsprechend könnte für den Fall, dass sich die zu erwartende Steigerung des Anteils von recycelten Baustoffen nicht einstellt und dies im Rahmen des regelmäßigen Abgrabungsmonitoring festgestellt wird, durch eine ergänzende Festlegung von BSAB ausgeglichen werden,

ob allerdings die Berechnungen des Geologischen Dienstes, wonach die Lagerstätten am Niederrhein noch für mehr als 1000 Jahre reichen, zutreffend sind, ist zweifelhaft. Nach Einschätzung des Kreises Wesel reichen die Lagerstätten nur noch für 77 Jahre.

4. Mangelnde Plausibilität der Tabu- und Restriktionskriterien

Ein Mangel des Plankonzepts liegt auch darin, dass die Auswahl und Anwendung der Tabu- und Restriktionskriterien und sonstiger abwägungsrelevanter Belange bei der Festlegung der BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand nur teilweise erläutert wird und in der Abwägung z.T. nicht deutlich wird, mit welchem Gewicht die einzelnen Belange/Nutzungsanforderungen eingestellt werden.

a) Verhältnis der abzuwägenden Belange zueinander

Die Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Abgrabungsbereiche ist mit Blick auf die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand unplausibel; sie ermöglicht keine abwägungsfehlerfreie Bestimmung der BSAB. Unklar sind nach dem Plankonzept insbesondere das Gewicht und das Verhältnis der in die Abwägung eingestellten Belange zueinander. Dies gilt zur Rohstoffgruppe Kies/Kiessand für die Festlegung der Erweiterungsflächen und für die Festlegung der Neuansätze. Im Plankonzept heißt es, es hätten sich bei Anwendung der Tabu- und Restriktionskriterien zur Ermittlung von Neuansätzen für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand Potenzialflächen in einem Umfang ergeben, die in Verbindung mit den genehmigten Reserven und zeichnerisch festgelegten Erweiterungen den Versorgungszeitraum gem. Ziel 9.2-2 LEP deutlich überschreiten würden. Es seien aber für den Regionalplan nur Potenzialflächen in einem Umfang ausgewählt worden, die für die Erfüllung des Sicherungsauftrags gem. Ziel 9.2-2 LEP erforderlich seien. Um die am besten geeigneten Flächen auszuwählen, seien die sich ergebenden Potenzialflächen anhand einheitlicher Kriterien klassifiziert und miteinander verglichen worden (Steckbrief Anhang 6). Die als „Bewertungsmaßstab“ gewählten Kriterien ergäben sich im Wesentlichen aus den Vorgaben des LEP zur Rohstoffgewinnung, den Erfordernissen einer geordneten und nachhaltigen Raumentwicklung sowie den (pauschalierten) Anforderungen an eine wirtschaftliche Rohstoffgewinnung. Für die Auswahl der Neuansätze Kies/Kiessand seien die Kriterien Volumen, Ergiebigkeit, Geometrie, Überlagerung, Lage Verkehr und Einordnung Fachbeitrag gewählt worden. Insoweit bleibt unklar, in welchem Verhältnis die genannten Bewertungsmaßstäbe zu den Restriktionskriterien stehen. Handelt es sich bei den hier genannten Kriterien ebenfalls um Restriktionskriterien? In welchem Verhältnis stehen die genannten Kriterien zu der in Anhang 6 zugrunde gelegten Mindestgröße von 20 ha? Die Tabelle in Anhang 6 lässt vermuten, dass zunächst Restriktionskriterien angewendet wurden, um anschließend die genannten „Bewertungsmaßstäbe“ Volumen, Ergiebigkeit, Geometrie, Überlagerung, Lage Verkehr und Einordnung Fachbeitrag im Rahmen der Steckbriefe zur Anwendung zu bringen. Insoweit wird aber nicht deutlich, wie sich diese Kriterien von den Restriktionskriterien unterscheiden. Auch die Begründung der Restriktionskriterien, die getrennt von den genannten „Bewertungsmaßstäben“ erfolgt, spricht dafür, dass die „Bewertungsmaßstäbe“ etwas anderes sind als die Restriktionskriterien. Trotzdem wird an keiner Stelle deutlich, in

welchem Verhältnis diese unterschiedlichen Kriterien zueinanderstehen und inwiefern sie für die Auswahl des einzelnen, festgelegten BSAB im Ergebnis entscheidend waren.

Die tabellarische Darstellung in Anhang 6 hilft insoweit ebenfalls nicht weiter, sondern wirft nur weitergehende Fragen auf. Sie soll offenbar die Anwendung der Restriktionskriterien auf die einzelnen, anhand der Tabukriterien ermittelten Flächen verdeutlichen. Die Restriktionskriterien, die zur Anwendung gebracht wurden, sind hier allerdings ausweislich der Fußnote i) ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgelistet. Dort heißt es:

„Sofern ein wesentlicher Belang bereits dazu führt, dass die Potenzialfläche nicht festgelegt wird (z.B. fehlendes Rohstoffvorkommen), wird die Dokumentation der Abwägung innerhalb der Tabelle auf die entscheidenden Belange fokussiert.“ (S. 15 Anhang 6)

Dies ist insoweit unverständlich, als das fehlende Rohstoffvorkommen das (einzige) harte Tabukriterium darstellt, es also hier im Rahmen der Anwendung der Restriktionskriterien gar keine Rolle mehr spielen kann. Darüber hinaus weist die Tabelle eine weitere Spalte mit der Überschrift „Sonstiges“ aus. Die dort genannten Aspekte, z.B. ungünstige Geometrie, Betroffenheit eines Kulturlandschaftsbereichs, erhöhter Sandanteil gemäß rohstoffkundlichem Fachbeitrag, Denkmal o. ä. sind offenbar ebenfalls Kriterien, die bei der abwägenden Auswahl der Gebiete eine Rolle gespielt haben. In welchem Verhältnis diese „sonstigen Aspekte“ wiederum zu den Restriktionskriterien und den oben genannten „Bewertungsmaßstäben“ stehen, bleibt offen. Ebenso benennt die Begründung noch den Aspekt „Gewinnungsinteresse“ als sogenanntes „Gunstkriterium“, ohne zu erläutern, was unter einem „Gunstkriterium“ (auch in Abgrenzung zu den Restriktionskriterien und den „Bewertungsmaßstäben“) steht.

Zusätzlich bleibt unklar, welches Restriktionskriterium/welcher „Bewertungsmaßstab“/welcher sonstige Belang sich bei der Auswahl der im Regionalplan festgelegten BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand im Ergebnis durchgesetzt hat. Die Tabelle in Anhang 6 weist zwar

eine Spalte mit der Überschrift „Umgang“ aus, in der offenbar das Ergebnis der Abwägungsentscheidung dokumentiert werden soll. Es wird aber anhand der Tabelle nicht deutlich, welche der (nicht abschließend aufgelisteten) Restriktionskriterien sich in der Abwägung mit welchem Gewicht durchgesetzt habe bzw. gegenüber welchem Belang sie zurücktreten mussten und welche Rolle die unter „Sonstiges“ aufgelisteten Aspekte dabei gespielt haben. Ebenso ist auch den Steckbriefen des Anhangs 6, die offenbar die Anwendung der „Bewertungsmaßstäbe“ Volumen, Ergiebigkeit, Geometrie, Überlagerung, Lage Verkehr und Einordnung Fachbeitrag sowie die Einbeziehung der Ergebnisse der Umweltprüfung dokumentieren soll, ebenfalls nicht deutlich, welcher „Bewertungsmaßstab“ und welcher Belang hier mit welchem Gewicht den Ausschlag gegeben hat.

Bestätigt wird die fehlende Plausibilität des Plankonzepts durch die Aussage in deren Begründung, die Auswahl der Neuansätze für Kies/Kiessand sei unter „Berücksichtigung der Klassifizierung und Bewertung sowie weiterer abwägungsrelevanter Kriterien“ in einer „verbal-argumentativen“ Weise erfolgt. Welche „Bewertung“ und welche „weiteren abwägungsrelevanten Kriterien“ hier gemeint sind, ist nicht erkennbar. Eine echte „verbal-argumentative“ Auswahl hat es an keiner Stelle gegeben; in den Tabellen der Anhänge 4 – 6 und in den Steckbriefen des Anhangs 6 sind zwar Kriterien/Belange aufgelistet und es wird ein Ergebnis (Festlegung als BSAB und ggf. weitere Betrachtung bzw. keine Festlegung als BSAB) ausgewiesen; der abwägende Prozess der Auswahl selbst, also die Dokumentation der konkret berücksichtigten Belange, deren Einzelgewichtung und das gegenseitige Abwägen fehlt jedoch. Nur am Rande sei an dieser Stelle angemerkt, dass es keine „Steckbriefe in den Anhängen 5 – 9“ gibt, auf die die Begründung verweist, sondern nur im Anhang 6 Steckbriefe vorhanden sind, also nur für die Auswahl der Neuaufschlüsse Kies/Kiessand eine zumindest etwas weiter gehende Dokumentation der (offenbar) abwägungsrelevanten Belange gegeben ist.

Die Gewichtung der Belange (einzeln und im gegenseitigen Verhältnis) ist weder anhand der Tabellen, noch anhand der Steckbriefe nachvollziehbar und daher auch nicht überprüfbar. Gerade angesichts der Vielzahl der (vermutlich) berücksichtigten Kriterien wäre die vom Plangeber ausdrücklich abgelehnte „vergleichende, numerische“ Vorgehensweise bei der Auswahl

der Erweiterungsflächen und der Neuaufschlüsse für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand unter Zuhilfenahme von einer Punktematrix o.ä. angezeigt gewesen.

Soweit die Begründung zusammenfassend bestimmte „Leitlinien“ für die Abwägungsentscheidung über die Auswahl der Neuansätze für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand auflistet, ist ebenfalls nicht erkennbar, ob die dort aufgeführten Spiegelstriche eine Hierarchie abbilden oder ob die Leitlinie wahllos nebeneinander angewendet wurden und in welchem Verhältnis die hier genannten Leitlinien zu den Restriktionskriterien, den „Bewertungsmaßstäben“, den Ergebnissen der Umweltprüfung und den in den Tabellen unter „Sonstiges“ genannten Aspekten stehen. Wichtige, mit der Rohstoffgewinnung konfligierende Belange wie die städtebauliche Situation und die Ergebnisse der Umweltprüfung tauchen in diesen „Leitlinien“ nur „am Ende“ auf; wichtige Restriktionskriterien wie Landschaftsschutzgebiet, Waldflächen etc. werden hier gar nicht erwähnt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die vom Plangeber angewendete „Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Abgrabungsbereiche“ bei der Auswahl der BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand einseitig das Interesse an der Rohstoffgewinnung bevorzugt, in sich unschlüssig ist, unzureichend erläutert wird und im Ergebnis die individuellen, flächenbezogenen Abwägungen schon deshalb fehlerhaft sind, weil sie nicht plausibel dokumentiert sind und die Gewichtung der einzelnen Belange und die gegenseitige Abwägung im engeren Sinne nicht nachvollziehbar sind.

b) Einbeziehung der Ergebnisse der Umweltprüfung in die Flächenfestlegungen

Die in der SUP ermittelten Umweltauswirkungen und die Ergebnisse der Umweltprüfung bei der Auswahl der Abgrabungsbereiche für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand sind zum Teil gar nicht, zum Teil nicht mit dem ihnen objektiv zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden. Das Plankonzept bzw. die Darstellung der Methodik zur zeichnerischen Festlegung der Erweiterungsflächen und Neuansätze für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand macht an keiner Stelle hinreichend deutlich, wo im Abwägungsvorgang die Ergebnisse der Umweltprüfung einbezogen werden. Es ist von diversen Abwägungsbelangen die Rede, die unter der

Bezeichnung „Restriktionskriterien“, „Bewertungsmaßstäbe“, „Sonstiges“, „Ergebnisse der Umweltprüfung“, „SUP“, „Weiteres“ an verschiedenen Stellen des Plankonzepts und Tabellen und Steckbriefen der Anhänge 4, 5 und 6 aufgeführt werden. Umweltbelange finden sich – abgesehen von den „Bewertungsmaßstäben“ – in allen der genannten „Kategorien“. Auf S. 192 der Begründung heißt es vage: „Die Ergebnisse der Umweltprüfung wurden bei der weiteren Bearbeitung berücksichtigt.“ Insoweit wäre die Klarstellung geboten gewesen, an welcher Stelle der Abwägung die Ergebnisse der Umweltprüfung berücksichtigt werden und dies auch schlüssig zu dokumentieren. Die Begründung verweist insoweit auf Teil C, Kapitel IV. Der Teil C der Begründung dient der „Auswertung der Ergebnisse des Umweltberichts für Planfestlegungen“. Kapitel IV. bezieht sich auf die BSAB. Auch aus den dortigen Ausführungen wird aber nicht deutlich, mit welchem Gewicht die Ergebnisse des Umweltberichts am Ende in die Abwägungsentscheidung über die konkreten Flächen eingegangen sind. Einleitend heißt es dort, dass die Auswahl der Tabukriterien „weitreichende Schnittmengen mit den im Rahmen der Umweltprüfung betrachteten Schutzgütern“ aufweise. Der Plangeber macht aber nicht deutlich, wo die Ergebnisse dann konkret verortet werden: sind sie bei der Anwendung der Restriktionskriterien in die Abwägung eingeflossen oder „doppelt“ im Rahmen der Restriktionskriterien und über die „Auswertung der Ergebnisse des Umweltberichts“?

Bezeichnend ist der weitere, der „Auswertung des Umweltberichts“ vorangestellte Hinweis des Plangebers, dass sich die Belange der Rohstoffgewinnung im Ergebnis der Abwägung gegenüber ausgewählten Schutzgütern durchsetzen, um den Handlungsauftrag des LEP auf der Ebene der Regionalplanung umsetzen zu können. Die aufgezählten Schutzgüter „Landschaftsgebundene Erholung“, „unzerschnittene verkehrsarme Räume“, „Landschaftsschutzgebiete“, „Naturpark“, „Erholen/lärmarme Erholungsräume“, „Kulturlandschaftsbereiche“, „Bodenschutz“, „Geschützte Landschaftsbestandteile“, „Biotopverbundflächen“, „Hochwasserschutz“ und „Klima“ sollen demnach gegenüber dem Belang der Rohstoffgewinnung pauschal zurücktreten, wie im Einzelnen dann erläutert wird. Insoweit besteht die „Einbeziehung“ der genannten Umweltschutzgüter in die Festlegung der Abgrabungsbereiche allein darin, dass sie pflichtschuldig in der SUP angesprochen und im Plankonzept erwähnt werden, dass sie tatsächlich aber immer und sämtlich hinter den „Belangen der Rohstoffgewinnung“ folgenlos zurückgestellt werden. Dass dies keine ordnungsgemäße Zusammenstellung, Gewichtung und

Abwägung der Belange darstellt, ist offensichtlich. Auch insoweit hat der Plangeber den ihm – auch unter Berücksichtigung des Ziels 9.2-2 LEP – zukommenden Abwägungsspielraum verkannt.

Unabhängig von der pauschalen Zurückstellung der umweltbezogenen Schutzgüter nach der Begründung in Teil C, Kapitel IV. ist auch unter Berücksichtigung der Tabelle 32, die flächenbezogen den „Umgang mit Ergebnissen der SUP für die BSAB“ darstellt, unklar, wo und mit welchem Gewicht die dort betrachteten Ergebnisse in der Festlegung der Erweiterungen und Neuansätze für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand abgewogen werden (die entsprechenden Aspekte werden z.T. nämlich auch als Restriktionskriterien und unter der Kategorie „Sonstiges“ in den Tabellen zu Anhang 5 und 6 aufgeführt, eine Gewichtung über Punktwerte o.ä. erfolgt nicht). Insgesamt ist die Einbeziehung der Ergebnisse der Umweltprüfung in die Methodik zur Festlegung der BSAB unklar, die pauschale Zurückstellung der Schutzgüter gegenüber den Belangen der Rohstoffgewinnung fehlerhaft und eine Gewichtung der betroffenen Belange fehlerhaft unterblieben. Insoweit fehlt es an einer korrekten Abwägung der umweltbezogenen Belange.

c) Unplausible Differenzierung der Tabu- und Restriktionskriterien

Hinsichtlich der verwendeten Tabu- und Restriktionskriterien stellt sich die Frage, warum es bei der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand gerechtfertigt ist, bei der Beurteilung von Erweiterungen einzelne Kriterien anders anzuwenden als bei der Beurteilung von Neuansätzen. Die weichen Tabukriterien, die der Plangeber in Anhang 4 aufgelistet hat und die aus planerischen Erwägungen des Plangebers im Sinne einer vorsorgenden Konfliktminimierung einem Abbau entgegenstehen, wurden im Rahmen einer Abwägung mit dem Gewinnungsinteresse ermittelt wurden. Die Tabukriterien bezeichnen Aspekte, die einer Rohstoffgewinnung bei abstrakter Abwägung der konfligierenden Belange entgegenstehen. Es ist nicht plausibel, warum beispielsweise ein Puffer von 300 m um ein Natura 2000-Gebiet, die Lage im Landschaftsschutzgebiet, die Betroffenheit einer Biotopverbundstufe von herausragender Bedeutung, die Lage im Wasserreservegebiet im Sinne des WSZ III B oder die Betroffenheit schutzwürdiger Böden

mit hoher und sehr hoher Funktionserfüllung einer Rohstoffgewinnung (abstrakt) entgegensteht, wenn es um einen Neuansatz geht, nicht hingegen, wenn eine Erweiterung in Rede steht. Die Eingriffsintensität in die geschützten Güter/Belange ist jeweils identisch. So wird beispielsweise ein in der Lagerstätte vorhandenes Volumen an besonders schutzwürdigen Böden zerstört oder in ein Landschaftsbild eingegriffen, unabhängig davon, ob es um eine Erweiterung oder einen Neuansatz geht. Die Schutzwürdigkeit des Bodens, des Landschaftsbildes oder des Grundwassers ist immer identisch, unabhängig davon, ob die Einwirkung auf das Schutzgut durch einen Neuaufschluss oder eine Erweiterung erfolgt. Der Plangeber führt hierzu aus, dass sich die verwendeten Kriterien für die Ermittlung der Neuansätze unterscheiden, weil durch Neuansätze komplett neue räumliche Betroffenheiten und Problemlagen geschaffen und höhere Investitionskosten für eine zukünftige Rohstoffgewinnung erforderlich würden. Daher bestünden auch höhere Anforderungen an eine vorsorgende Ermittlung konfliktarmer und realisierbarer Standorte. Dem sei u.a. durch die Vorgabe größerer Mindestmächtigkeit oder Flächengrößen Rechnung getragen. Die letztgenannten Kriterien leuchten ein, da sie durch wirtschaftliche Interessen begründet sind. Warum aber eine Beeinträchtigung von Landschaftsschutzgebieten, Böden oder Grundwasser im Zuge eines Neuaufschlusses mehr Gewicht haben soll als im Rahmen einer Erweiterung, ist nicht plausibel. Die bei der Ermittlung von Flächen für Neuansätze für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand herangezogenen, strengeren, dem Gewicht der betroffenen Belange und dem Konfliktpotential besser Rechnung tragenden Tabu- und Restriktionskriterien hätten daher einheitlich auch bei der Ermittlung der Erweiterungsflächen zur Anwendung kommen müssen. Es bestand keine Befugnis, die Kriterien zu „modifizieren“ (= abzuschwächen), um die geforderten Versorgungszeiträume für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand sicherzustellen. Im Zielrahmen des Ziels 9.2 -2 LEP NRW bestand ein Gestaltungsspielraum, den der Plangeber auch an dieser Stelle hätte ausschöpfen müssen. Im Ergebnis wäre er auch befugt gewesen, angesichts des Gewichts der Tabu- und Restriktionskriterien für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand einen geringeren Versorgungszeitraum zu gewährleisten, so wie er es auch bei den Festgesteinen Kalk- und Sandstein aufgrund siedlungsräumlicher, naturschutzfachlicher und infrastruktureller Restriktionen akzeptiert hat.

d) Unzureichende Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit

Während sich gegenläufige Raumanforderungen und konfligierende Belange wie Natur- und Landschaftsschutz, Grundwasserschutz, Schutz der Landwirtschaft, Bodenschutz etc. zumindest in Tabukriterien und Restriktionskriterien für die Auswahl von BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand wiederfinden und als solche auch in ihrem Konfliktpotenzial erläutert werden, findet in der Darlegung des Plankonzepts an keiner Stelle eine Auseinandersetzung mit der Planungshoheit der betroffenen Kommunen am Niederrhein statt. Angesichts der in der Begründung dargelegten Raumbedeutsamkeit der Abgrabungsvorhaben und der besonderen Betroffenheit einzelner Niederrhein-Kommunen von den BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand wäre dies jedoch unabdingbar gewesen. Die Begründung des Plankonzepts weist zutreffend darauf hin, dass sich die Rohstoffvorkommen nicht gleichmäßig über den Raum verteilen, sondern sich teilräumlich konzentrieren, wobei Kies/Kies an überwiegend im westlichen Teil (Kreis Wesel, Stadt Duisburg) vorkommen. Konkret für den Kreis Wesel wird darauf hingewiesen, dass seit Beginn des 20. Jahrhunderts eine in Flächeninanspruchnahme für die oberflächennahe Rohstoffgewinnung von 69 km² zu verzeichnen ist, was rund 7 % des Kreisgebietes entspricht. Es wird auch darauf hingewiesen, dass sich die Dynamik der Flächeninanspruchnahme auf ausgewählte, überwiegend rheinnahe Kommunen konzentrierte, wo in der Vergangenheit bis zu einem Fünftel der Fläche für die Rohstoffgewinnung in Anspruch genommen wurde (zum Beispiel Wesel 19 %, Rheinberg 16 %). Ebenso wird darauf hingewiesen, dass die Dynamik der Siedlungsentwicklung gerade in diesen dicht besiedelten Kommunen erhebliche potenzielle Nutzungskonflikte berge.

Der Konflikt zwischen Siedlungsentwicklung und Rohstoffgewinnung am Niederrhein wird deutlich, wenn man die Ausführungen des Regionalplans zum Thema Siedlungsentwicklung mit in den Blick nimmt. In den Erläuterungen zu Ziel 1.1-4 „Wohnbauflächen bedarfsgerecht entwickeln“ wird eine ASB-Bilanz für jede Kommune dargestellt. Die von der Kiesgewinnung besonders betroffenen Niederrhein-Kommunen Kamp-Lintfort, Neukirchen-Vluyn, Moers, Alpen und Hünxe weisen eine deutliche Unterdeckung in der ASB-Bilanz auf. Dies erklärt sich allein daraus, dass genau die Freiraumbereiche, die potentiell für eine Siedlungsentwicklung geeignet wären, weil konkurrierende Nutzungsansprüche wie FFH- und Naturschutzgebiete,

Landschaftsschutzgebiete, Windvorrangflächen etc. hier nicht entgegenstehen, zugleich die Flächen sind, die auch auf der Basis des Plankonzepts und der dort verwendeten Tabu- und Restriktionen die Potenzialflächen für eine Ausweisung der BSAB darstellen. Die Festlegung der BSAB zugunsten der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand geht damit unmittelbar zulasten der Siedlungsentwicklung der betroffenen Kommunen sowie auch sonstiger Planungsvorhaben am Niederrhein. Vor diesem Hintergrund ist unverständlich, dass an keiner Stelle die Planungshoheit der betroffenen Niederrhein-Kommunen in die Abwägung bezüglich des Umfangs und der konkreten Verortung der BSAB eingeflossen ist. Die Planungshoheit findet im Planungskonzept keine Erwähnung. Ausgeführt wird lediglich, dass im Rahmen des Planungskonzept sichergestellt sei, dass unter Berücksichtigung „der zu erwartenden Belastungen und der Entwicklungsinteressen der betroffenen Kommunen“ zunächst die Möglichkeit einer raumverträglichen Erweiterung vorhandener Abgrabungen umfassend ausgeschöpft werde, bevor es zur Ermittlung von Neuansätzen komme. Die erhebliche Beeinträchtigung der Planungshoheit der betroffenen Kommunen am Niederrhein hätte aber nicht nur bei der Entscheidung über einen Vorrang der Erweiterung vor Neuaufschlüssen eine Rolle spielen dürfen. Vielmehr hätte sie wie andere konkurrierende Nutzungsansprüche und dem Interesse an der Bodenschatzgewinnung entgegenstehende Belange umfassend bei der Festlegung der Abgrabungsbereiche berücksichtigt werden müssen.

Die Rechtsprechung geht davon aus, dass eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Planungshoheit u.a. dann geltend gemacht werden kann, wenn ein Vorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzieht,

ständige Rechtsprechung, siehe daher nur BVerwG, Urteil vom 23.06.2022 - 7 C 1/21, juris Rn. 11 m.w.N.

Es liegt auf der Hand, dass bei den flächenmäßig von den BSAB besonders betroffenen Kommunen am Niederrhein, die die Planbegründung zum Teil selbst auflistet und bei denen bis zu 19 % des Gemeindegebiets durch Abgrabungen in Anspruch genommen wurden, wesentliche

Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzogen werden. Den betroffenen Kommunen bleibt hier kein substantieller Raum für die Wahrnehmung ihrer Planungshoheit. Dies hätte bei der Festlegung der Abgrabungsbereiche berücksichtigt und in die Abwägung des Plangebers eingestellt werden müssen.

Die Regionalplanungsbehörde ist demgegenüber der Ansicht, die Planbetroffenheit der Kommunen gäbe keinen Anlass für eine Änderung der textlichen und zeichnerischen Festlegungen und auch nicht hinsichtlich der im Rahmen der Abwägung vorzunehmenden Bedarfsfestlegung im Sinne eines vernünftigen Gebotenseins der Festlegungen. Im Ergebnis, so die Regionalplanungsbehörde, befänden sich die Abgrabungsbereiche regelmäßig auf Flächen, für die keine konkreten städtebaulichen Planungen vorlägen, wie z.B. Flächen für die Landwirtschaft. Gemäß § 13 Abs. 2 ROG seien weitere von den Gemeinden beschlossene städtebauliche Planungen bei der Ermittlung und Festlegung der Abgrabungsbereiche berücksichtigt worden. Die anteilige Flächeninanspruchnahme durch die Bereichsfestlegungen seien bei der Planerarbeitung berücksichtigt worden. Mit den BSAB-Festlegungen des Regionalplans Ruhr für Kies/Kiessand würden in der Spitze rd. 3 % des Gemeindegebiets (Rheinberg) für die Rohstoffgewinnung gesichert, die Flächenanteile in den anderen Kommunen lägen z.T. deutlich darunter. Diese Flächenanteile stünden somit weder der Festlegung der einzelnen Abgrabungsbereiche noch der Plankonzeption entgegen. Im Gegensatz zu einer regionalplanerisch ungesteuerten Rohstoffgewinnung werde durch die Festlegungen auch Planungssicherheit für die Kommunen zur Inanspruchnahme von Flächen für die Rohstoffgewinnung in den kommenden Jahrzehnten geschaffen. Somit würden keiner Kommune „wesentliche Teile“ ihres Gebiets durch die BSAB-Festlegungen entzogen,

Erwiderungen der Regionalplanungsbehörde, Synopse, S. 88.

Mit diesen Ausführungen verkennt die Regionalplanungsbehörde die Notwendigkeit, die städtebaulichen Belange und die Planungshoheit der betroffenen Kommunen im Rahmen des Ab-

wägungsgebots nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG gebührend zu berücksichtigen. Der Einwand, angesichts der Flächenanteile der festgelegten BSAB an den Gemeindegebieten würden den betroffenen Gemeinden keine wesentlichen Teile ihres Gemeindegebiets für eine durchsetzbare kommunale Planung entzogen, ist irreführend, weil ein solcher Entzug bereits zwingend zu einer Rechtsverletzung der Gemeinden führen würde. Im Rahmen der Abwägung geht es jedoch nicht darum, ausschließlich Rechtsverletzungen, insbesondere eine Missachtung der Planungshoheit, zu verhindern, sondern die städtebaulichen und sonstigen planerischen Belange der Kommunen mit ihrem Gewicht hinreichend zu berücksichtigen. Der Beschluss der Verbandsversammlung vom 10.11.2023, mit dem der Feststellungsbeschluss für den Regionalplan begleitet worden ist, spricht eine etwas andere Sprache, in dem dort eingeräumt wird, dass sich die Abgrabungsflächen auf einige wenige Kommunen der Region konzentrieren, dass diese zu großflächigen Landschaftsveränderungen und zu Bereichen führen, die in der Regel unzugänglich bleiben und der Bevölkerung entzogen werden, wobei eine sozialverträgliche Nachnutzung bislang nicht angestrebt werde. Die Verbandsversammlung sieht daher ausweislich ihres Beschlusses die Notwendigkeit, Nachfolgenutzungen erst noch zu entwickeln, die auch der Bevölkerung zugänglich gemacht werden können. Einen Anlass, angesichts dieser Konzeptlosigkeit für solche Nachnutzungen dieser Flächen bei der Flächensicherung Zurückhaltung zu üben, gegebenenfalls auch nach § 7 Abs. 1 S. 2 ROG festzulegen, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums erst ab einem bestimmten Zeitpunkt vorgesehen sind, hat der Plangeber jedoch nicht gesehen. Eine plausible Begründung für eine hinreichende Berücksichtigung der umfangreich vorgetragene kommunalen Belange enthalten weder die Erläuterungen noch die Planbegründung. Dieses Defizit kann auch nicht, wie von der Regionalplanungsbehörde, mit einigen Sätzen im Rahmen der Erwiderung auf die Stellungnahmen der betroffenen Kommunen kompensiert werden.

e) Unzureichende Eingrenzung der Ausnahmeregelung 5.4-3 b)

Hinsichtlich der Ausnahmeregelung in Ziel 5.4-3 b) des Regionalplans Ruhr ist die Begründung des Plankonzepts insoweit widersprüchlich, als dort ausgeführt wird, dass die Inanspruchnahme von an die BSAB angrenzenden Flächen erst dann erfolgen soll, wenn vorab eine Rohstoffgewinnung innerhalb der BSAB erfolgt bzw. genehmigt ist. Die BSAB seien im Ergebnis des

Plankonzept als vorrangige, konfliktarme Standorte zeichnerisch mit dem Ziel festgelegt worden, dass sich dort schwerpunktmäßig der zukünftige Rohstoffabbau vollziehen solle. Erst im Anschluss daran – zeitlich wie räumlich – solle die Inanspruchnahme von angrenzenden Bereichen erfolgen. Diese grundsätzlich sinnvolle, dem Plankonzept entsprechende zeitliche Staffelung, die dem Plangeber offenbar vorschwebte, schlägt sich allerdings in der textlichen Festlegung des Ziels selbst nicht nieder. Ziel 5.4-3 b) des Regionalplans Ruhr schließt die außergebietliche Ausschlusswirkung im Einzelfall aus, wenn die Fläche des Abgrabungsvorhabens als Erweiterung an eine außerhalb eines BSAB gelegene Abgrabungsfläche angrenzt, der Betreiber dort bereits Rohstoffe abgebaut hat, bestimmte Abstände und Flächen eingehalten sind und die Abgrabungsfläche außerhalb bestimmter Nutzungen liegt. Aus dieser Formulierung wird nicht deutlich, dass die Inanspruchnahme der Erweiterungsflächen erst im Anschluss an den Abbau im Bereich der BSAB zulässig sein soll. Insoweit müsste die Ausnahme voraussetzen, dass der Betreiber dort (in der angrenzenden Fläche) den Rohstoff bereits vollständig abgebaut hat.

f) Fehlende Kongruenz der Ausnahmen 5.4-3 b) und 5.4-3 d)

Widersprüchlich ist die Begründung zu Ziel 5.4-3 b) und d) des Regionalplans Ruhr auch insoweit, als in der Begründung zu Ziel 5.4-3 b) des Regionalplans Ruhr ausgeführt wird, dass den Unternehmen mit der Stichtagsregelung ermöglicht werde, im Zuge der Abbau- und Rekultivierungsplanung bereits potentielle Erweiterungen mit zu berücksichtigen, zugleich aber vermieden werde, dass Altabgrabungen, in denen die Rohstoffgewinnung und ggf. auch die Rekultivierung bereits abgeschlossen sind, erneut für eine Erweiterung geöffnet werden. Eine entsprechende Öffnung wird an dieser Stelle der Begründung für schädlich erachtet, da der Plangeber ausdrücklich darauf hinweist, dass insbesondere durch die Rekultivierung oftmals hochwertige Landschafts- und Naturqualitäten geschaffen werden, so dass eine Wiederaufnahme der Rohstoffgewinnung an Altstandorten als nicht raumverträglich zu bewerten sei (S. 181 der Begründung). Demgegenüber erlaubt die Ausnahmeregelung unter 5.4-3 d) des Regionalplans Ruhr ausdrücklich eine - weder räumlich noch zeitlich beschränkte - Restgewinnung innerhalb der Flächen ehemaliger Abgrabungen, insbesondere auch innerhalb wiederverfüllter und/ oder vollständig rekultivierter Bereiche. Dies ist nicht plausibel. Eine Begrenzung der Restgewinnung durch eine nähere Definition der „ehemaligen Abgrabungen“ i.S.d. Ziels 5.4-3

d) des Regionalplans Ruhr wäre erforderlich, um den Widerspruch der Regelungen und des zugrunde liegenden Plankonzepts zu beseitigen.

D. Teilunwirksamkeit des Regionalplans Ruhr?

Beschränken Antragsteller und Antragstellerinnen ihren Normenkontrollantrag auf einzelne Ziele der Raumordnung, erstreben sie damit eine Teilunwirksamkeitserklärung. Für die Frage, ob das Gericht gehalten und befugt ist, über den Antrag hinauszugehen und den gesamten Regionalplan für unwirksam zu erklären, kommt es darauf an, ob und inwieweit der Plan teilbar ist. Das Normenkontrollgericht hat bei seiner Entscheidung über die beantragte Feststellung der Teilunwirksamkeit der Rechtsnorm über den gestellten Antrag hinauszugehen, wenn der antragsgemäß für unwirksam zu erklärende Teil mit anderen, nicht angegriffenen Teilen des Plans in einem untrennbaren Zusammenhang steht,

Oberverwaltungsgericht Bautzen, Urteil vom 11. Mai 2023 – 1 C 72/20, juris Rn. 81; BVerwG, Beschl. v. 20. August 1991 - 4 NB 3.91, juris Rn. 26; OVG Bautzen, Urteil vom 9. März 2023 - 1 C 103/21-, juris Rn. 59; OVG Lüneburg, Urteil vom 28. Dezember 2022 - 12 KN 101/20, juris Rn. 119; BayVGH, NK-Urt. v. 1. September 2022 - 15 N 21.2289, juris Rn. 48; OVG Münster, Urteil vom 6. Dezember 2017 - 7 D 100/15.NE-, juris Rn. 20).

Ein untrennbarer Zusammenhang im vorgenannten Sinne besteht jedenfalls zwischen den zeichnerischen Festlegungen der BSAB im Regionalplan Ruhr und den textlichen Zielen der Raumordnung zur Rohstoffgewinnung. Hält das Normenkontrollgericht die textlichen Ziele der Raumordnung für unwirksam, dann können die darauf gestützten zeichnerischen Festlegungen von BSAB keinen Bestand haben. Ob die auch umgekehrt gelten würde, wenn sich die Normenkontrollanträge auf die Erklärung einer Unwirksamkeit der zeichnerisch festgelegten BSAB beziehen würde, ist fraglich.

Nach Nr. 5.4-1 (Abgrabungsbereiche für Rohstoffgewinnung sichern) sind innerhalb zeichnerisch festgelegter Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze

(als Vorranggebiete mit – BSAB - oder ohne – BSAB-oE - Eignungsgebietswirkung) alle Planungen und Maßnahmen auszuschließen, die mit der Rohstoffsicherung oder -gewinnung nicht vereinbar sind. Abstrakt und losgelöst von den zeichnerischen Festlegungen der BSAB beschränkt sich dieses Ziel der Raumordnung auf die Wiedergabe der sich aus § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG ergebenden Rechtswirkungen. Das Ziel der Raumordnung 5.4-2 Regionalplan Ruhr schreibt außerdem vor, dass Abgrabungen von Lockergesteinen nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB durchzuführen sind; außerhalb der BSAB sind Abgrabungen von Lockergesteinen ausgeschlossen. Die Ausnahmeregelungen des Ziels 5.4-3 bleiben von dieser außergebietlichen Ausschlusswirkung unberührt. Sind die zeichnerischen BSAB-Festlegungen rechtswidrig, dann könnte das Ziel 5.4-3 Regionalplan Ruhr möglicherweise keinen Bestand haben. Denn es gibt einen untrennbaren Zusammenhang zwischen dem textlichen Ziel und den zeichnerischen Festlegungen, weil die Unwirksamkeit der zeichnerischen Ziele zur Folge hätte, dass im gesamten Plangebiet, abgesehen von den Ausnahmetatbeständen, keine Abgrabung mehr zulässig wäre. Das wäre allerdings eine Planung, die möglicherweise nicht mehr vom Planungswillen des Planungsträgers erfasst wäre. Immerhin blieben allerdings Abgrabungen auf der Grundlage der verschiedenen Ausnahmetatbestände des Ziels der Raumordnung 5.4-3 Regionalplan Ruhr möglich. Zu bedenken ist jedoch, dass die Konzentrationszonenplanung auf einem planerischen Gesamtkonzept beruhen muss, das ohne die zeichnerischen Festlegungen nicht aufrechtzuerhalten ist. Das spricht dafür, dass für den Fall, dass das Normenkontrollgericht die geschilderten Abwägungsmängel auf einer oder auf beiden Planungsebenen bestätigt, es auch die Unwirksamkeit der Ziele 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 Regionalplan Ruhr einschließlich der darauf basierenden zeichnerischen Festlegungen feststellt.

Ob der Regionalplan Ruhr im Übrigen Bestand behalten könnte, hängt wiederum davon ab, inwieweit ein untrennbarer Zusammenhang zwischen den zu beanstandenden Zielen der Raumordnung und dem Plan im Übrigen besteht. Gegen einen Fortbestand des Regionalplans im Übrigen könnte sprechen, dass ein Regionalplan Ruhr, der angesichts der Unwirksamkeit seiner Ziele der Raumordnung zur Rohstoffversorgung, nicht nur das im Planungsverfahren mit Abstand umstrittenste Problem ungelöst lassen würde. Mangels einer Konzentrationszonenplanung für den Abbau von Lockergestein und angesichts der durch den Regionalplan Ruhr

bewirkten Aufhebung der bis dahin geltenden Regional- bzw. Gebietsentwicklungspläne, könnten Abgrabungen auf der Grundlage der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB regionalplanerisch ungesteuert planfestgestellt oder nach dem Abtragungsgesetz genehmigt werden. Das würde dem erläuterten Planungswillen des Planungsträgers diametral widersprechen. Eine auf die genannten Raumordnungsziele beschränkte Unwirksamkeitserklärung des Normenkontrollgerichts könnte insoweit zu einer Verfälschung des Planungskonzepts zur Rohstoffsicherung führen.

Nach § 11 Abs. S. 2 ROG bleibt, werden in einem Raumordnungsplan einzelne Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung oder Teile dieser Gebiete fehlerhaft festgelegt sind, der Raumordnungsplan im Übrigen wirksam, sofern die Grundzüge der Planung nicht berührt sind und der vorrangigen Nutzung oder Funktion substantiell Raum verschafft wird. Im Sinne dieser durch das ROGÄndG 2023 in das ROG aufgenommenen Planerhaltungsvorschrift dürfte es nicht um die fehlerhafte Festlegung einzelner Vorranggebiete, sondern um Grundzüge der Planung gehen, die berührt wären, wenn das Normenkontrollgericht das Plankonzept der Regionalplanung zur Rohstoffsicherheit beanstandet.

E. Ergebnis

1. Grundsätzliche Zweifel, dass Anträge auf eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO des Kreises Wesel und kreisangehöriger Gemeinden gegen den Regionalplan Ruhr wegen der Erfordernisse der Raumordnung zur Gewinnung von nichtenergetischen Rohstoffen nicht statthaft sein könnten, bestehen nicht.
2. Die textlichen Ziele der Raumordnung 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr sowie die darauf beruhenden zeichnerischen Festlegungen von BSAB für Lockergestein sind rechtswidrig; sie verstoßen insbesondere gegen das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG. Der Regionalplanungsträger hat den Umfang seines Planungsermessens bei der Planrechtfertigung der BSAB-Festlegungen und bei der Berücksichtigung gegenläufiger Belange zu dem Grundsatz der Raumordnung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG und von weiteren Grundsätzen der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG verkannt. Der

Regionalplan Ruhr leidet insoweit an einem zur Unwirksamkeit des Regionalplans bzw. von Teilen des Regionalplans führenden (partiellen) Abwägungsausfall.

3. Bei den Planaussagen 5.4-1 (Abgrabungsbereiche für Rohstoffgewinnung sichern), 5.4-2 (Rohstoffabbau für Lockergesteine konzentrieren) und 5.4-3 (Rohstoffgewinnung außerhalb BSAB raumverträglich steuern) des Regionalplans Ruhr sowie den zeichnerischen Festlegungen der BSAB handelt es sich um Ziele der Raumordnung. Dasselbe gilt auch für die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW.
4. Die Ziele der Raumordnung 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW sind rechtswidrig und unwirksam. Sie lösen keine Beachtungspflicht im Sinne von § 4 Abs. 1 S. 1 ROG für die Regionalplanung aus. Da der Regionalplanungsträger Ruhr eine Bindungswirkung gegenüber den rechtswidrigen Zielen der Raumordnung 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW angenommen und mit den Zielen der Raumordnung 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 den Regionalplan an diese rechtswidrigen Ziele des LEP NRW angepasst hat, leidet der Regionalplan an einem Abwägungsausfall und ist insoweit ebenfalls unwirksam.
5. Den Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW fehlt es an einer hinreichenden Bestimmbarkeit; außerdem kann ein raumordnerisches Erfordernis i.S.v. § 2 Abs. 1 ROG auf der Grundlage der Erläuterungen dieser Ziele der Raumordnung nicht festgestellt werden. Die Planaussagen sind auch insoweit rechtswidrig und damit rechtsunwirksam.
6. Die Annahme des Trägers des Regionalplans Ruhr, diese Planaussagen beachten zu müssen, führt zu einem dahingehenden Abwägungsausfall bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr und damit zur Unwirksamkeit zumindest der entsprechenden Planaussagen des Regionalplans zur Rohstoffsicherung von Lockergestein.
7. Stellt man, wie der Regionalplan Ruhr, zur Berechnung des zukünftigen Bedarfs an Lockergestein ausschließlich mit Hilfe der Daten des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes NRW auf den Umfang der Gewinnungstätigkeiten der Abgrabungsbetriebe im Plangebiet in den vergangenen Jahren ab und sichert auf dieser Grundlage Flächen für die Abgrabung, dann ist nicht gesichert, dass die dazu zeichnerisch festgelegten BSAB aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit objektiv erforderlich bzw. vernünftigerweise geboten sind.
8. Das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes liefert zwar wichtige Informationen und Daten, die im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG

zur Rechtfertigung der Festlegung von BSAB für die Gewinnung von Lockergestein berücksichtigt werden müssen. Ein ausschließliches Abstellen auf diese Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings verfehlt jedoch die Anforderungen an den Nachweis einer Planrechtfertigung und führt darüber hinaus zu einem Abwägungsdefizit.

9. Eine hinreichende Prüfung der Umweltfolgen, die sich aus einer ungebremsten, lediglich aus dem Umfang der Gewinnungstätigkeiten vergangener Jahre abgeleiteten Bedarfsfeststellung ergeben, hat es bei der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans und insbesondere bei der Aufstellung der Raumordnungsziele 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW nicht gegeben.
10. Die Planaussagen 9.2-2 und 9.2.3 LEP NRW beruhen auch auf einem unzureichenden Umweltbericht.
11. Mit Blick auf die (globalen) Klimafolgen des Regionalplans und auf die BASB-Festlegungen für die Gewinnung von Lockergesteinen leidet der Umweltbericht des Regionalplans Ruhr an rechtserheblichen Mängeln. Es fehlt an einer hinreichenden Ermittlung der zu erwartenden globalen Klimafolgen, insbesondere an einer Ermittlung, Bewertung und Berücksichtigung der bei der Inanspruchnahme der für die Abgrabung gesicherten BSAB entstehenden Treibhausgasemissionen durch den Abbaubetrieb und den An- und Abfahrtsverkehr sowie an einer Ermittlung und Bewertung der Klimafolgen, die sich aus dem erheblichen Flächenverlust durch den Abbau von Lockergestein, dem Verlust an schutzwürdigen Böden, an Mooren und auch an Grünland ergeben.
12. Die Raumordnungsziele 9.2-2 und 9.2-3 LEP werden mit der Notwendigkeit einer Konkretisierung des Raumordnungsgrundsatzes gem. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG gerechtfertigt, wonach den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen Rechnung zu tragen ist. Eine hinreichende Berücksichtigung gegenläufiger Belange und Interessen unter Berücksichtigung weiterer Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG ist bei der Abwägung nach § 7 Abs. 1 S. 1 ROG auf landesplanerischer Ebene unterblieben. Das führt zur Unwirksamkeit dieser Raumordnungsziele.
13. Mit konkreten Jahresangaben definierte Versorgungszeiträume als Vorgabe für bedarfsgerechte Vorranggebietsfestlegungen können von der Landesplanung nur auf der Grundlage einer Abwägung auch mit gegenläufigen Belangen, insbesondere solchen

des Umwelt- und Klimaschutzes, den Trägern der Regionalplanung und der Bauleit- und Landschaftsplanung verbindlich vorgegeben werden. Sieht sich die Landesplanung zu einer solchen Abwägung nicht in der Lage, muss sie den nachfolgenden Planungsebenen, der Regionalplanung und der Bauleitplanung, entsprechende Abwägungsspielräume belassen.

14. Eine verbindliche Vorgabe des LEP NRW für die nachfolgenden Planungsebenen, dass BSAB für Lockergesteine für den ausschließlich aus dem bisherigen Verbrauch berechneten Bedarf eines Versorgungszeitraums von 25 Jahren als Vorranggebiete festzulegen sind, führt zu einem absoluten Vorrang der Bedarfssicherung gegenüber gegenläufigen Belangen, insbesondere Umweltbelangen, der weder mit den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 ROG und dem Gebot einer umfassenden planerischen Abwägung noch mit Art. 20a GG vereinbar ist. Eine Abwägung, die einen in diesem Sinne absoluten Vorrang der Rohstoffsicherung von Lockergestein vor anderen Belangen, insbesondere solchen des Umwelt- und Klimaschutzes, rechtfertigen könnte, hat weder auf der Ebene der Landesplanung noch auf der des Regionalplans Ruhr stattgefunden.
15. Die Rechtswidrigkeit und Unwirksamkeit der Raumordnungsziele 9.2-2 und 9.2.3 LEP NRW führen dazu, dass der Träger des Regionalplans Ruhr seinen Abwägungsspielraum verkannt hat. Die BSAB-Festlegungen des Regionalplans Ruhr sind daher aufgrund eines (partiellen) Abwägungsausfalls rechtswidrig und damit rechtsunwirksam.
16. Selbst wenn man annehmen würde, dass es sich bei den Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW um Ziele der Raumordnung handelt, die hinreichend bestimmt, raumordnerisch erforderlich und auch hinsichtlich der Umwelt- und (globalen) Klimafolgen hinreichend abgewogen sind, es sich also um wirksame und von der Regionalplanung zu beachtende Ziele der Raumordnung handelt, bliebe es bei einem Abwägungsausfall der Regionalplanung Ruhr bei der Umsetzung dieser Ziele der Raumordnung des LEP NRW durch die in den Regionalplan aufgenommenen Zielen der Raumordnung 5.4-1, 5.4-2 und 5.4-3 Regionalplan Ruhr.
17. Bei der Aufstellung des Regionalplans Ruhr ist nämlich die Bindungswirkung der Erläuterungen der Ziele der Raumordnung 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW überschätzt und die nur begrenzte Reichweite des Zielkerns der 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW, der allein nach der

Rechtsprechung des OVG Münster eine Pflicht zur Beachtung auslöst, gegenüber dem lediglich berücksichtigungsbedürftigen Zielrahmen verkannt worden.

18. Soweit in den Erläuterungen zu 9.2-2 LEP NRW davon die Rede ist, dass mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten ist, mögen diese Erläuterungen noch als Auslegungshilfe für die Planaussagen gelten. Die weitere Erläuterung jedoch, dass die Bedarfsermittlung auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings erfolgen soll, ist keine Auslegung einer verbindlichen Zielaussage und auch keine mit Zielbindungswirkung versehene eigenständig Planaussage. Vielmehr handelt es sich nur um einen Hinweis auf ein landesweites Abgrabungsmonitoring, das als Service-Einrichtung der Landesverwaltung der Landes- und Regionalplanung für die Beschaffung von Datengrundlagen für eine ordnungsgemäße Abwägung bei der Festlegung von BSAB zur Verfügung steht. Verstünde man den Planungswillen der Landesplanung anders, nämlich im Sinne eines auch auf die Art und Weise der Bedarfsfeststellung gerichteten Bindungswillens, wären die Planaussagen auch aus diesem Grund unwirksam, weil sie den Planungswillen nicht hinreichend zum Ausdruck bringen.
19. Da der Zielkern der 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW keine verbindliche Vorgabe zur Bedarfsfeststellung enthält, war die Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr berechtigt und verpflichtet, die Entscheidung über die Festlegung von BSAB nicht ausschließlich auf der Grundlage des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes zu treffen, sondern neben den Daten des Monitorings und neben dem Grundsatz der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG auch gegenläufige Grundsätze der Raumordnung des § 2 Abs. 2 ROG und sonstige öffentliche und private Belange bei der für die Aufstellung von Zielen der Raumordnung unerlässlichen planerischen Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG zu berücksichtigen. Indem dies von der Regionalplanungsbehörde und ihr folgend auch von der Verbandsversammlung als regionalem Planungsträger verkannt worden ist, leidet der Regionalplan Ruhr an einem Abwägungsausfall, der dazu führt, dass die entsprechenden Planaussagen rechtswidrig und rechtsunwirksam sind.

20. Hält man die Planaussagen 9.2-2 und 9.2-3 LEP NRW für rechtswirksame Ziele der Raumordnung, bezieht sich die Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 S. 1 ROG somit gleichwohl nur auf den Zielkern; sie belässt insoweit den Trägern der Regionalplanung bei der Verfolgung ihres Planungskonzepts für die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungs- oder Ausschlusswirkung einen Abwägungsspielraum im Bereich des Zielrahmens, der sich auch auf die Bedarfsfeststellung über die Zahlen und Daten des Abwägungsmonitorings des Geologischen Dienstes hinaus erstreckt. Dieses nicht erkannt zu haben, führt zu einem Abwägungsausfall, der nicht nur zur Rechtswidrigkeit der als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Planaussagen 5.4-2 und 5.4-3 des Regionalplans Ruhr betrifft, sondern auch die zeichnerisch auf der Grundlage eines verfehlten Planungskonzepts festgelegten BASB für Lockergestein einbezieht.
21. Die Errichtung und der Betrieb von Windenergieanlagen liegen nach § 2 EEG im überragenden öffentlichen Interesse. Damit ist es unvereinbar, die Windenergieplanung auf regionaler Ebene zurückzustellen und BSAB-Festlegungen in den Plan aufzunehmen, die über das nach dem LEP NRW erforderliche Maß hinausgehen und damit für diese Flächen auch eine Windenergienutzung ausschließen. Darin liegt eine unabgewogene Priorisierung des Abgrabungsinteresses gegenüber den überragenden Interessen der Sicherung von Standorten für erneuerbare Energien.
22. Die in 5.4-3 Regionalplan Ruhr geregelten Ausnahmetatbestände sind bei der Bedarfsfeststellung und im Rahmen der planerischen Abwägung nur unzureichend berücksichtigt worden. Der Einwand der Regionalplanungsbehörde, die regionalplanerisch gesicherten BSAB-Flächen würden nicht vollständig genutzt werden, so dass die auf der Grundlage der Ausnahmetatbestände zu erwartende Flächeninanspruchnahme unberücksichtigt bleiben könne, ist nicht plausibel und allenfalls dazu geeignet, die zu erwartenden Umwelt- und Klimafolgen der Landschaftszerstörung durch den Abbau zu bagatellisieren. Daraus ergibt sich ein weiteres Abwägungsdefizit.
23. Die vom Plangeber angestellten Mengenberechnungen, auf die die Ermittlung der Potenzialflächen und die Auswahl der festgelegten BSAB für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand aufbauen, sind ebenfalls nicht plausibel. Schließlich ist auch die Herleitung der Tabu- und Restriktionskriterien für die Flächenauswahl nicht plausibel.

24. Das Normenkontrollgericht würde im Falle der Unwirksamkeit einzelner Ziele der Raumordnung und der zeichnerischen Festlegungen von BSAB prüfen, ob und inwieweit der Regionalplan Ruhr im Übrigen Bestand haben kann, ob der im Falle der Teilunwirksamkeit verbleibende Teil des Regionalplans mit dem Planungswillen und dem Plankonzept des Planungsträgers zur Sicherung der Rohstoffversorgung noch vereinbar ist.

Münster, den 15.12.2023



Prof. Dr. Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht