

**Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats gegen Einwendungen
der Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW**

Rechtsgutachten

im Auftrage des
Regionalrats Arnsberg

von
Prof. Dr. Martin Beckmann
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Münster, Mai 2014

A. Einführung

I. Gegenstand des Gutachtens

Der Regionalrat Arnsberg hat am 01.10.2013 die erste Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Arnsberg, Teilabschnitt Oberbereich Siegen, im Gebiet der Stadt Freudenberg beschlossen. Gegenstand des Planverfahrens war die Festlegung eines Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichs (GIB) „Wilhelmshöhe-Nord“ als Erweiterung des bereits bestehenden GIB „Wilhelmshöhe“.

Der Regionalrat hat gemäß § 19 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW die Änderung des Regionalplans der Landesplanungsbehörde angezeigt. Diese hat mit Schreiben vom 03.01.2014 im Einvernehmen mit dem fachlich zuständigen Umweltministerium Einwendungen gegen die erste Änderung des Regionalplans erhoben und dementsprechend gemäß § 19 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW von einer Bekanntmachung der Planänderung abgesehen.

Der Regionalrat Arnsberg hält die Einwendungen der Landesplanungsbehörde gegen die beschlossene Planänderung für unberechtigt und hat den Unterzeichner gebeten, Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats gegen die von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen zu prüfen.

II. Überblick über den Verlauf der Untersuchung

Nach einer kurzen Einführung in den Sachverhalt soll zunächst die Rechtsstellung des Regionalrats und seine Berechtigung, gegen nicht rechtmäßige Einwendungen der Landesplanungsbehörde den Verwaltungsrechtsweg zu beschreiten, geklärt werden. Danach sollen die rechtlichen Anforderungen an die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde hinterfragt werden. Schließlich soll – soweit dies anhand der bislang vorliegenden Unterlagen möglich ist – rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen nachgegangen werden.

III. Eingesehene Unterlagen

Für die Begutachtung lagen dem Unterzeichner der Aufstellungsbeschluss des Regionalrats vom 01.10.2013, das Einwendungsschreiben der Staatskanzlei vom 03.01.2014, ein Bericht des Vorsitzenden des Regionalrats an die Geschäftsstelle des Regionalrats vom 23.01.2014, der Bericht der Geschäftsstelle des Regionalrats vom 29.01.2014 an die Mitglieder der Planungs- und Strukturkommission, der Bericht des Vorsitzenden des Regionalrats an die Mitglieder des Regionalrats vom 11.03.2014, ein Auszug aus dem Protokoll der Sitzung des Regionalrats vom 19.03.2014 mit der Beschlussfassung zur ersten Änderung des Regionalplans sowie einige Presseberichte vor.

B. Sachverhalt

I. Aufstellungsbeschluss für die Planänderung

Mit Beschluss vom 01.10.2013 stellte der Regionalrat die erste Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Arnsberg – Teilabschnitt Oberbereich Siegen im Gebiet der Stadt Freudenberg – auf. Anlass für die beabsichtigte Planänderung war ein in der Stadt Freudenberg festgestellter Bedarf an Gewerbeflächen. Mit der Planänderung sollte der Stadt Freudenberg die Möglichkeit eingeräumt werden, im Wege ihrer Bauleitplanung neue Gewerbeflächen auszuweisen. Zur Deckung des Bedarfs stehen in dem gültigen Regionalplan für den Regierungsbezirk Arnsberg, Teilabschnitt Oberbereich Siegen, keine Reserveflächen für gewerbliche und industrielle Nutzungen mehr zur Verfügung. Der ermittelte Flächenbedarf beruht auf der üblichen, in der Planungsregion Arnsberg angewandten Berechnungsmethode und ist Folge einer besonders dynamischen gewerblichen Entwicklung in der Stadt Freudenberg. Mit der Planänderung sollte ein auf dem Gebiet der Stadt Freudenberg bereits festgelegter GIB-Bereich um 17 ha in nord-westlicher Richtung erweitert werden. Die bisherige Festlegung von Waldbereich sollte genauso wie die bisherige Überla-

gerung mit der Freiraumfunktion „Bereich für den Schutz der Landschaft und Landschaft orientierte Erholung“ –BSLE – für die Erweiterungsfläche entfallen. Eine Änderung textlicher Festlegungen des Regionalplans war nicht beabsichtigt.

Mit Bericht vom 08.10.2013 zeigte die Bezirksregierung Arnsberg die vom Regionalrat am 01.10.2013 aufgestellte Änderung des Regionalplans der Landesplanungsbehörde an.

II. Einwendungen der Landesplanungsbehörde

Innerhalb der Frist von drei Monaten im Sinne von § 9 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW erhob die Landesplanungsbehörde mit Schreiben vom 03.01.2014 im Einvernehmen mit dem Umweltministerium gegen die Planänderung Einwendungen und veranlasste deshalb keine Bekanntmachung der Änderung im Gesetz- und Verordnungsblatt, so dass die Planänderung bislang nicht wirksam geworden ist.

Nach Auffassung der Landesplanungsbehörde widerspricht die Planung dem Ziel B.III.3.21 des LEP NRW. Danach dürfen Waldgebiete nur dann für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden, wenn die Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Das genannte LEP-Ziel B.III.3.21 schließe eine Inanspruchnahme von Wald nicht vollständig aus, mache diese jedoch von strengen Voraussetzungen abhängig. An die Begründung für eine Waldinanspruchnahme seien deshalb besonders hohe Anforderungen zu stellen, denen die vorgelegten Anzeigeunterlagen nicht gerecht würden.

Die Landesplanungsbehörde rügte außerdem nach ihrer Ansicht erhebliche Abwägungsfehler, da die Planänderung auf unzureichend ermittelten Abwägungsgrundlagen aufbaue. Wesentlicher Bestandteil der Abwägung sei die Umweltprüfung und die damit verbundene Prüfung von Planungsalternativen. Die Umweltprüfung insgesamt und die Alternativenprüfung im Besonderen seien ungenügend. Diese unzureichende

Prüfung wiege umso schwerer vor dem Hintergrund, dass der Planungsträger selbst von erheblichen Umweltauswirkungen ausgehe und zu dem Schluss komme, dass aus Umweltsicht auf eine Realisierung eines Gewerbegebiets an diesem Standort verzichtet werden sollte.

Die insoweit erhobenen Einwendungen wurden in dem Einwendungsschreiben der Staatskanzlei vom 03.01.2014 weiter begründet. Darauf wird verwiesen.

III. Bericht der Geschäftsstelle des Regionalrats vom 29.01.2014

Die Regionalplanungsbehörde wies in ihrem Bericht vom 29.01.2014 an die Mitglieder der Planungs- und der Strukturkommission zutreffend darauf hin, dass die Erhebung der Einwendungen zur Folge hat, dass die Planänderung nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt NRW bekannt gemacht werden konnte und damit auch nicht in Kraft getreten ist. Die Regionalplanungsbehörde erläuterte außerdem zutreffend, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten eines Regionalrats gegen die Erhebung von Einwendungen der Landesplanungsbehörde von der Rechtsprechung und der Kommentierung bislang nicht geklärt seien. Die Regionalplanungsbehörde vertrat in ihrem Bericht außerdem die Auffassung, dass die von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen unberechtigt sind und begründete ihre Kritik an den Einwendungen der Landesplanungsbehörde. Insoweit wird auf den Bericht der Regionalplanungsbehörde vom 29.01.14 verwiesen.

Die landesplanerische Aussage zur Walderhaltung ist nach Ansicht der Bezirksregierung nur als ein in der planerischen Abwägung zu berücksichtigender, insoweit aber auch überwindbarer Grundsatz der Raumordnung und nicht als zwingend zu beachtendes Ziel der Raumordnung einzuordnen.

Die Anforderungen der Landesplanungsbehörde an die Alternativenprüfung im Rahmen der Umweltprüfung aber auch im Zusammenhang mit dem landesplanerisch vorgesehenen Waldschutz seien überzogen. Zu Unrecht werde unterstellt, dass jede

theoretisch denkbare Standortalternative zu bevorzugen sei, um eine Inanspruchnahme von Wald zu vermeiden. Nach Auffassung der Bezirksregierung ist eine gestufte Alternativenprüfung nicht nur zulässig, sondern auch aus verfahrensökonomischen Gründen angezeigt.

Die Alternativenauswahl habe mit außergewöhnlicher Gründlichkeit und Vollständigkeit sowohl auf der kommunalen Ebene der Stadt Freudenberg als auch auf Ebene der Regionalplanung stattgefunden. Sie entspreche den rechtlichen Anforderungen. Dasselbe gelte auch für die Alternativenprüfung. Die Einwendungen der Landesplanungsbehörde beruhten auf einer eigenen (planerischen) Abwägung, zu der die Landesplanungsbehörde jedoch nicht ermächtigt sei.

Die Bezirksregierung befürchtet erhebliche nachteilige Konsequenzen dieser Einwendungspraxis der Landesplanungsbehörde über den Einzelfall hinaus. Waldbereiche könnten – gemessen an den Anforderungen der Landesplanungsbehörde in ihrem Einwendungsschreiben – praktisch nicht mehr in Anspruch genommen werden. Der Aufwand für die Umweltprüfung werde sich erheblich erhöhen. Das bisher verfolgte Konzept einer gestuften Alternativenprüfung könne nicht weiterverfolgt werden. Die Begründung der Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde lasse befürchten, dass zukünftig ausnahmslos die aus Sicht des Umweltschutzes beste Alternative gewählt werden müsse, so dass eine Gesamtabwägung mit anderen Belangen nicht mehr möglich sei. Das Anzeigeverfahren, das zur Stärkung der regionalen Ebene in das Landesplanungsgesetz aufgenommen worden sei, werde sich zukünftig als unkalkulierbares Risiko darstellen. Zu den Einzelheiten der Bewertung der Einwendungen durch die Geschäftsstelle des Regionalrats sei auf den Bericht selbst verwiesen.

C. Rechtliche Bewertung

Im Nachfolgenden soll zunächst auf die Möglichkeiten des Regionalrats, gegen unberechtigte Einwendungen der Landesplanungsbehörde gerichtlich vorzugehen, eingegangen werden. Danach sollen die rechtlichen Anforderungen an die Erhebung

von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde geklärt und schließlich soll den rechtlichen Bedenken hinsichtlich der Berechtigung der erhobenen Einwendungen der Landesplanungsbehörde nachgegangen werden.

I. Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats

Geklärt werden soll zunächst, ob der Regionalrat berechtigt ist, gegen die Einwendungen der Landesplanungsbehörde zu der von ihm beschlossenen Änderung des Regionalplans Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht einzureichen.

1. Verwaltungsrechtsweg

Nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Bei der Frage, ob die Landesplanungsbehörde zu Recht Einwendungen gegen die beschlossene Planänderung erhoben hat und ob der Regionalrat berechtigt ist, sich gegen unberechtigte Einwendungen zu wehren, handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit in diesem Sinne. Öffentlich-rechtlich sind Streitigkeiten, wenn sie sich als Folge eines Sachverhalts darstellen, der nach öffentlichem Recht zu beurteilen ist.¹ Die Rechte und Pflichten des Regionalrats ergeben sich aus den Vorschriften des Landesplanungsgesetzes, insbesondere aus den §§ 6 ff LPIG NRW. Die Berechtigung der Landesplanungsbehörde, Einwendungen gegen die Aufstellung und Änderung von Regionalplänen erheben zu dürfen, folgt aus § 19 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW. Bei diesen Vorschriften handelt es sich um öffentlich-rechtliche Bestimmungen nichtverfassungsrechtlicher Art. Der Verwaltungsrechtsweg ist insoweit für eine Klage des Regionalrats gegen die Einwendungen der Landesplanungsbehörde eröffnet.

¹ Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 19. Auflage 2013, § 40 Rn. 6.

2. Beteiligungsfähigkeit

Fraglich ist allerdings, ob der Regionalrat fähig ist, sich an einem Verwaltungsprozess zu beteiligen. Nach § 61 VwGO können sich an einem Verwaltungsprozess natürliche und juristische Personen, Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann, und Behörden, sofern das Landesrecht dies bestimmt, beteiligen.

Für die Beantwortung der Frage nach den Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats kommt es insoweit vornehmlich darauf an, seine Beteiligungsfähigkeit im Verwaltungsprozess zu klären. Diese hängt maßgeblich von der ihm durch den Landesgesetzgeber im Landesplanungsgesetz eingeräumten Rechtsstellung ab. Deshalb soll im nachfolgenden zunächst die Rechtsstellung des Regionalrats anhand der einschlägigen Vorschriften des Landesplanungsgesetzes erläutert werden, bevor auf dieser Grundlage geklärt wird, welche Konsequenzen sich aus dieser Rechtsstellung für die Beteiligungsfähigkeit des Regionalrats im Verwaltungsprozess ergeben.

a) Rechtsstellung des Regionalrats

Durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung Nordrhein-Westfalen vom 09.05.2000 (GVBl NRW Seite 462) sind die früheren Bezirksplanungsräte durch Regionalräte ersetzt worden. Im Zusammenhang mit dieser Verwaltungsreform wurden die Aufgaben der Regionalräte gegenüber den früheren Bezirksplanungsräten erweitert. Die Regionalräte haben insbesondere § 7 Abs. 3, 4 LPIG NRW zusätzliche Aufgaben in den Bereichen der regionalen Strukturförderung und Verkehrsplanung übernommen. Mit der Erweiterung des Aufgabenkatalogs und der Befugnisse der Regionalräte gegenüber den früheren Bezirksplanungsräten sollten die Mitwirkung der Kommunen an staatlichen Entscheidungen gestärkt und die Regionalräte als Kooperationspartner zwischen dem Staat und den Kommunen etabliert werden.²

² *Hütting/Hopp*, Kompetenzen und Pflichten der Regionalräte in der Gebietsentwicklungsplanung, Münster 2004, S. 1; Landesplanungsbericht NRW, November 2001, Seite 24, 25.

aa) Zusammensetzung der Regionalräte

§ 6 S. 2 LPIG NRW schreibt vor, dass in den Regierungsbezirken Arnsberg, Düsseldorf und Münster für das Gebiet außerhalb des Verbandsgebiets des Regionalverbands Ruhr Regionalräte errichtet werden. Von zentraler Bedeutung für die Rechtsstellung des Regionalrats ist, dass die stimmberechtigten Mitglieder des Regionalrats gemäß § 7 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW zu zwei Dritteln durch die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt, zu einem Drittel aus Reservelisten berufen werden. Der Regionalrat ist insoweit ein sich aus kommunalen Vertretern zusammensetzendes Gremium der flächendeckenden Repräsentation, das im Sinne eines den kommunalpolitischen Mehrheiten Rechnung tragenden politischen Proporz zu einem Drittel aus Vertretern besteht, die aus Reservelisten berufen werden.

bb) Aufgaben des Regionalrats

Nach § 9 Abs. 1 S. 1 LPLG NRW trifft der Regionalrat die sachlichen und verfahrensmäßigen Entscheidungen zur Erarbeitung des Regionalplans und beschließt dessen Aufstellung. Der Regionalplan ist das zentrale raumplanerische Steuerungsinstrument auf regionaler Ebene. Die Regionalpläne legen gemäß § 18 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Plangebiet fest. Die Regionalpläne erfüllen nach § 18 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW außerdem die Funktionen eines Landschaftsrahmenplans im Sinne des Landschaftsgesetzes und eines forstliche Rahmenplans gemäß Landesforstgesetz. Sie stellen nach § 18 Abs. 2 S. 2 LPIG NRW regionale Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Sicherung des Waldes dar. Zwar wird das Erarbeitungsverfahren für den Regionalplan von der Regionalplanungsbehörde, d.h. der Bezirksregierung, durchgeführt. Sie ist dabei jedoch nach § 9 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW an Weisungen des Regionalrats gebunden. Der Regionalrat kann nach § 9 Abs. 2 S. 3 LPIG NRW jederzeit von der Bezirksregierung Auskunft über Stand und Vorbereitung der Planungen, Programme und Maßnahmen verlangen.

Der Regionalrat ist bei der Erfüllung der ihm vom Gesetzgeber eingeräumten Planungskompetenz an die Vorschriften des ROG und des LPIG NRW sowie an die verbindlichen Vorgaben der Landesplanung gebunden. Das ändert allerdings nichts daran, dass es sich bei dem Regionalrat um einen eigenverantwortlichen Planungsträger handelt, der für die raumplanerische Steuerung im Gebiet seines Regionalplans und insoweit auch für den Inhalt des von ihm aufgestellten Regionalplans ausschließlich verantwortlich ist

Der Regionalrat kann nach § 9 Abs. 3 S. 1 LPIG NRW auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms, des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne außerdem Vorschläge für Förderprogramme und Fördermaßnahmen von regionaler Bedeutung unterbreiten. Er beschließt auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms, des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne über die Vorschläge der Region für die Verkehrsinfrastrukturplanung sowie für die jährlichen Ausbauprogramme für Landesstraßen und Förderprogramme für den kommunalen Straßenbau. Nicht zuletzt berät der Regionalrat nach § 9 Abs. 5 LPIG NRW die Landesplanungsbehörde und wirkt durch die Beratung der Gemeinden und Gemeindeverbände seines Regierungsbezirks daraufhin, dass die Ziele der Raumordnung beachtet sowie die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung berücksichtigt werden.

cc) Weisungsrechte der Landesplanungsbehörde

Die Mitglieder des Regionalrats sind gemäß § 11 Abs. 1 LPIG NRW verpflichtet, in ihrer Tätigkeit ausschließlich nach dem Gesetz und ihrer freien, nur durch Rücksicht auf das öffentliche Wohl bestimmten Überzeugung zu handeln. Sie sind an Aufträge nicht gebunden und insoweit weisungsfrei. Von der Weisungsfreiheit der Mitglieder des Regionalrats ist die Weisungsgebundenheit des Regionalrats selbst zu unterscheiden. Nach § 6 S. 6 LPIG NRW kann die Landesplanungsbehörde dem Regionalrat Weisungen nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes erteilen. Da der Gesetzgeber der Landesplanungsbehörde in § 6 Abs. 6 LPIG NRW ein Weisungsrecht nur

nach Maßgabe des Landesplanungsgesetzes einräumt, bedarf es für eine Weisung der Landesplanungsbehörde jeweils einer konkreten Ermächtigungsgrundlage. § 6 S. 6 LPIG allein ermächtigt zu solchen Weisungen nicht.

Nach § 33 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW ist die Landesplanungsbehörde berechtigt, die Verpflichtung des Regionalrats festzustellen, den Raumordnungsplan für bestimmte räumliche oder sachliche Teilabschnitte innerhalb einer angemessenen Frist entsprechend den Zielen der Raumordnung aufzustellen oder zu ändern und der Landesplanungsbehörde vorzulegen. Kommt der Regionalrat dieser Planungspflicht nicht fristgerecht nach, so kann die Landesplanungsbehörde nach § 33 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW die Planung ganz oder teilweise selbst durchführen oder die Durchführung der Regionalplanungsbehörde übertragen. Hat die Landesplanungsbehörde gegen einen Raumordnungsplan oder einen sachlichen oder räumlichen Teilabschnitt unter Verweis auf einen Widerspruch zu Zielen der Raumordnung rechtliche Bedenken geltend gemacht, so ist sie befugt, bei der erneuten Vorlage einen solchen Plan oder Teilabschnitte im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien zum Zwecke der Anpassung zu ändern und bekanntzumachen (§ 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW). Die Landesplanungsbehörde setzt den zuständigen Planungsträger nach § 33 Abs. 2 S. 2 LPIG NRW zur erneuten Vorlage eine angemessene Frist.

Das Weisungsrecht der Landesplanungsbehörde nach § 33 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW dient der Durchsetzung von Zielen der Raumordnung, nicht jedoch dazu, darüber hinaus Einfluss auf den Inhalt der Regionalpläne bzw. auf die planerische Abwägung der Regionalräte zu nehmen. Das Weisungsrecht ändert insoweit nichts an der originären Planungskompetenz des Regionalrats, der als Träger der Regionalplanung für den Inhalt des Regionalplans und für die planerische Abwägung, auf der der Plan beruht, verantwortlich ist.

Nach § 36 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW kann die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidung über deren Zulässigkeit gegenüber den in §

4 ROG genannten öffentlichen Stellen untersagen. Auch das Untersagungsrecht der Landesplanungsbehörde dient der Sicherung von landesplanerischen Zielen der Raumordnung. Die Untersagungsmöglichkeit besteht unbefristet, wenn Ziele der Raumordnung einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme entgegenstehen, und befristet, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und zu befürchten ist, dass die Planung oder Maßnahme die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde.

Nach § 37 Abs. 4 LPIG NRW ist der Landesplanungsbehörde auf Verlangen über Planungen Auskunft zu erteilen, die für die Raumordnung Bedeutung haben können.

dd) Regionalplanung als gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Kommunen

Nach § 1 Abs. 2 LPIG NRW ist die Landes- und Regionalplanung nach näherer Bestimmung des Landesplanungsgesetzes eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung, die dem Gegenstromprinzip nach dem Raumordnungsgesetz verpflichtet ist. Daraus ist der Schluss gezogen, dass es sich bei der Landes- und Regionalplanung um ein „Kondominium“ zwischen Staat und Gemeinden handelt.³ Ungeachtet dessen soll es sich jedoch bei der Regionalplanung um eine staatliche Aufgabe handeln. Die Regionalplanung gehöre nicht zum Selbstverwaltungsbereich der Kommunen gemäß Art. 28 GG und Art. 78 Landesverfassung NRW. Daran habe auch das Zweite Gesetz zur Modernisierung von Regierung und Verwaltung in Nordrhein-Westfalen nichts geändert.⁴

b) Beteiligtenfähigkeit des Regionalrats

Als Kläger eines Verwaltungsprozesses ist der Regionalrat beteiligungsfähig, wenn es sich bei ihm um eine juristische Person im Sinne von § 61 Nr. 1 VwGO, um eine Vereinigung im Sinne von § 61 Nr. 2 VwGO oder um eine Behörde im Sinne von §

³ in diesem Sinne *Hüting/Hopp*, Fn. 1, S. 5; *Deppenbrock/Reiners*, Kommentar zum Landesplanungsgesetz NRW, 1985, § 1 Rn. 5; a.A. *von Kraack*, in: *Keller/von Kraack/Garrelmann*, Kommentar zum Landesplanungsgesetz NRW, Wiesbaden 2011, § 1 Anm. 3.1

⁴ *Hüting/Hopp*, Fn. 1, S. 7.

61 Nr. 3 VwGO handelt, der das Landesrecht ein Beteiligungsrecht im Verwaltungsprozess eingeräumt hat.

aa) Juristische Person

Juristische Personen im Sinne von § 61 Nr. 1 VwGO sind Personen, denen eine eigene, von ihren Mitgliedern losgelöste Rechtspersönlichkeit verliehen worden ist. Juristische Person des öffentlichen Rechts sind Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), Gemeindeverbände, soweit ihnen die Rechtsstellung einer eigenen Rechtspersönlichkeit durch Gesetz eingeräumt worden ist, sowie rechtsfähige Anstalten und Stiftungen. Hinzu kommen durch Gesetz oder Gewohnheitsrecht den juristischen Personen gleichgestellte Personenmehrheiten. Ohne volle Rechtsfähigkeit zu besitzen, sind als Ausnahme von dem Grundsatz, dass die Beteiligtenfähigkeit an die Rechtsfähigkeit anknüpft, solche Personenvereinigungen beteiligtenfähig, denen ein Gesetz außerhalb der Verwaltungsgerichtsordnung oder das Gewohnheitsrecht diese Eigenschaft zugesprochen hat.⁵

Eine juristische Person im Sinne des § 61 Nr. 1 VwGO ist der Regionalrat nicht. Eine eigene Rechtspersönlichkeit hat der Gesetzgeber dem Regionalrat im Landesplanungsgesetz nicht eingeräumt. Bei dem Regionalrat handelt es sich auch nicht um einen durch ein Gesetz außerhalb der Verwaltungsgerichtsordnung oder durch Gewohnheitsrecht den juristischen Personen gleichgestellte Personenmehrheit. Als solche werden z.B. die Personenhandelsgesellschaften angesehen, denen zwar die volle Rechtsfähigkeit fehlt, die jedoch nach der Rechtsprechung vor Gerichten klagen und verklagt werden können. Dasselbe gilt für die Gesellschaft bürgerlichen Rechts, die nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs als rechts- und parteifähig angesehen wird, soweit sie als Teilnehmerin am Rechtsverkehr Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann.⁶ Eine vergleichbare Rechtsstellung ist den Regionalräten durch

⁵ *Czybulka*, in: Sodann/Ziekow, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Aufl., Baden-Baden 2010, § 61 Rn. 24.

⁶ BGH, Urt. v. 29.01.2001 – II ZR 331/00 –, BGHZ 146, 341.

gesetzliche Regelungen oder Gewohnheitsrecht außerhalb der VwGO nicht eingeräumt.

bb) Behörde

Behörden sind, soweit ihnen hinsichtlich ihres Zuständigkeitsbereichs nur Kompetenzen, nicht aber eigene Rechte eingeräumt sind, grundsätzlich nicht beteiligungsfähig. Die Länder sind allerdings berechtigt, durch Gesetz oder Verordnung bestimmte Behörden neben dem Rechtsträger, dem sie angehören, oder anstelle dieses Rechtsträgers für beteiligtenfähig zu erklären.

Bei den Regionalräten könnte es sich um Behörden im organisationsrechtlichen Sinne handeln. Das würde voraussetzen, dass es sich bei ihnen um Einrichtungen handelte, die mit eigenen personellen und sachlichen Mitteln ausgestattet und im Aufbau der Verwaltung verselbständigt sind.⁷ Ob die Regionalräte in diesem Sinne ist der Regionalrat mit eigenen sachlichen und personellen Mitteln ausgestattet und auch ansonsten rechtlich verselbständigt sind, ist fraglich. Dafür könnte sprechen, dass den Fraktionen des Regionalrats eigene Mittel zur Verfügung stehen, dass der Regionalrat seinen Vorsitzenden aus der Mitte seiner stimmberechtigten Mitglieder wählt, dass die Mitglieder des Regionalrats weisungsunabhängig sind, dass die Tagesordnung der Sitzungen des Regionalrats zwar im Benehmen mit dem Regierungspräsidenten vom Vorsitzenden des Regionalrats festgelegt, jedoch durch Beschluss der Mehrheit der anwesenden stimmberechtigten Mitglieder geändert werden kann (§ 10 der Geschäftsordnung des Regionalrats vom 01.3.2011). Auch wenn sich der regionalrat zur Wahrnehmung seiner Befugnisse der Bezirksplanungsbehörde bedient und sich seine Geschäfte von der Bezirksplanungsbehörde führen lässt, ist er organisatorisch nicht in die Bezirksregierung integriert und insoweit organisationsrechtlich auch nicht Teil der Bezirksregierung als Landesmittelbehörde. Ob es sich beim regionalrat insoweit um eine eigenständige Behörde im organisationsrechtlichen Sinne

⁷ Hüting/Hopp, Fn. 1, S. 7.

handelt, bleibt aber gleichwohl fraglich. Darauf kommt es jedoch im vorliegenden Zusammenhang auch nicht an.

Denn eine Beteiligungsfähigkeit kann nicht nur Behörden im organisationsrechtlichen Sinne, sondern auch Behörden im verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinne zugesprochen werden.⁸ Nach § 1 Abs. 2 VwVfG NRW ist Behörde im verfahrensrechtlichen Sinne jede Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Der Regionalrat nimmt in diesem Sinne als Träger der Regionalplanung die ihm vom Landesgesetzgeber im Landesplanungsgesetz zugewiesenen Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahr.

Voraussetzung für die Einordnung einer Stelle als Behörde im verfahrensrechtlichen Sinne ist es über den Wortlaut der Vorschrift hinaus jedoch, dass die Stelle auch Außenzuständigkeiten wahrnimmt.⁹ Eine solche Außenzuständigkeit ergibt sich schon deshalb, weil der Regionalrat den Regionalplan aufstellt und damit verbindliche Ziele der Raumordnung für die Zieladressaten, insbesondere für die Bauleitplanung der Kommunen, vorgibt. Außerdem wird eine Außenzuständigkeit unter Verweis auf § 7 Abs. 4 LPIG NRW angenommen, wonach der Regionalrat über die Vorschläge der Region für den Ausbau des Bundesfernstraßennetzes beschließt. Insoweit beschränken sich die Befugnisse des Regionalplans nicht auf eine interne Abstimmung zwischen verschiedenen Landesbehörden, sondern erstrecken sich auf Fragen, die das Verhältnis zwischen Land und Bund betreffen.¹⁰ Der Regionalrat ist insoweit Behörde im verfahrensrechtlichen Sinne.

Seit dem Wegfall von § 5 Abs. 2 AGVwGO NRW (vgl. Art. 2 Nr. 28 des Gesetzes zur Modernisierung und Bereinigung von Justizgesetzen im Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010, GV. NRW. S. 30) zum 01.01.2011 gilt in NRW allerdings das sog. Rechtsträgerprinzip, so dass auch Anfechtungs- und Verpflichtungs-

⁸ Kopp/Schenke, Kommentar zur Verwaltungsgerichtsordnung, § 61 Rn. 13.

⁹ Hüting/Hopp, Fn. 1, S. 7.

¹⁰ Hüting/Hopp, Fn. 1, S. 7.

klagen nicht mehr gegen die Behörde, sondern gegen deren Rechtsträger zu richten ist. Eine Beteiligtenfähigkeit kann sich deshalb für den Regionalrat nicht aus § 61 Nr. 3 VwGO ergeben.

c) Vereinigungen

Beteiligtenfähig sind nach § 61 Nr. 2 VwGO schließlich auch Vereinigungen, soweit ihnen ein Recht zustehen kann. Vereinigungen im Sinne dieser Vorschrift sind Personenmehrheiten, die selbst nicht rechtsfähig oder sonst juristischen Personen gleichgestellt sind, denen aber nach materiellem Recht ein Recht zustehen kann. Nicht erforderlich soll sein, dass sich dieses Recht gerade aus der Norm ergibt, die die Grundlage für den Rechtsstreit bildet.¹¹

Der Regionalrat setzt sich nach § 7 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW aus stimmberechtigten Mitgliedern und gemäß § 8 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW aus beratenden Mitgliedern zusammen. Es handelt sich bei dem Regionalrat insoweit um einen Zusammenschluss von Mitgliedern bzw. Personen und damit um eine Vereinigung im Sinne des § 61 Nr. 2 VwGO.

Fraglich ist, ob der Landesgesetzgeber dem Regionalrat subjektiv-öffentliche Rechte im vorgenannten Sinne eingeräumt hat. Dagegen könnte auf den ersten Blick sprechen, dass der Regionalrat in die Behördenstruktur der Bezirksregierung integriert ist und dass ihm insoweit vergleichbar einer anderen staatlichen Behörde lediglich Aufgaben der öffentlichen Verwaltung zugewiesen worden sind.

Für eine Einräumung subjektiv-öffentlicher Rechte sprechen allerdings die Zusammensetzung des Regionalrats, die Weisungsfreiheit seiner Mitglieder und seine Funktion als regionaler Planungsträger.

¹¹ Kopp/Schenke, VwGO, § 61 Rn. 8.

Mit der Wahl von zwei Dritteln seiner Mitglieder durch die Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise und die Berufung von einem weiteren Drittel aus Reservelisten stellt der Gesetzgeber einen maßgeblichen kommunalen Einfluss auf die Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen sicher. Die Regionalpläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans nach § 18 Abs. S. 1 LPlG NRW die regionalen Ziele der Raumordnung für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Planungsgebiet fest. Zwar sind die Regionalpläne nach § 18 Abs. 1 S. 2 LPlG NRW an geänderte Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan anzupassen. Ihr Inhalt wird insoweit auch von der Landesplanung gelenkt. Das ändert allerdings nichts daran, dass die räumliche Entwicklung der jeweiligen Region raumplanerisch in erster Linie vom Regionalplan gesteuert werden soll und es insoweit dem Träger der Regionalplanung, dem Regionalrat, vorbehalten ist, auf der Grundlage einer eigenverantwortlichen planerischen Abwägung die regionalen Ziele für das Plangebiet festzulegen und die Bauleitplanung der Gemeinden über regionale Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu steuern. Die hierarchische Bindung der Regionalplanung an die Landesplanung dient der Durchsetzung landesweiter Erfordernisse der Raumordnung gegenüber der nachgeordneten Planungsebene und nicht zuletzt auch gegenüber der Bauleitplanung; sie stellt allerdings die originäre Planungskompetenz des Regionalrats als Träger der Regionalplanung nicht in Frage.

Soweit die Landesplanungsbehörde berechtigt ist, über Einwendungen das Wirksamwerden des Regionalplans zu verhindern, schränkt sie diese dem Regionalrat vom Landesgesetzgeber originär zugewiesene Planungskompetenz und mittelbar auch den vom Gesetzgeber beabsichtigten kommunalen Einfluss auf die Regionalplanung ein. Die Einräumung einer eigenständigen Planungskompetenz und die maßgebliche Steuerung des Regionalrats durch seine kommunalen Mitglieder sprechen dafür, dass es sich bei dieser Planungskompetenz nicht nur um eine Aufgabenzuweisung, sondern auch um ein subjektiv-öffentliches Recht des Regionalrats handelt.

Für diese Sichtweise spricht auch die Weisungsfreiheit seiner Mitglieder. Sie schränkt zwar einerseits den unmittelbaren Einfluss der Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise auf die Planungsentscheidungen des Regionalrats ein. Sie verdeutlicht andererseits jedoch, dass der Regionalplan nicht nur auf einer umfassenden Abwägung aller betroffenen Belange beruhen soll, sondern dass diese Abwägung auch von weisungsfreien Mitgliedern des Regionalrats vorgenommen werden soll. Die Weisungsfreiheit der Mitglieder des Regionalrats unterscheidet diese von Vertretern der Gemeinde in Beiräten, Ausschüssen, Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder entsprechenden Organen von juristischen Personen oder Personennah-Einigungen, an denen die Gemeinde unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Solche Vertreter sind gemäß § 113 Abs. 1 S. 2 GO NRW an Beschlüsse des Rates und seiner Ausschüsse gebunden. Die davon abweichende Weisungsfreiheit der Mitglieder des Regionalrats verdeutlicht dessen Eigenverantwortlichkeit für die von ihm zu treffenden Planungsentscheidungen. Einwendungen im Sinne von § 19 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW schränken diese Planungskompetenz ein; der Regionalrat hat deshalb das Recht, gesetzeswidrige Einschränkungen dieser Planungskompetenz abzuwehren.

Dem steht nicht entgegen, dass die Landesplanungsbehörde den Regionalrat verpflichten kann, einen Raumordnungsplan innerhalb einer angemessenen Frist den landesplanerischen Zielen der Raumordnung entsprechend aufzustellen oder zu ändern (§ 33 Abs. 1 S. 1 LPlG NRW). Dieses Weisungsrecht hat – wie bereits erwähnt – den Sinn, der Landesplanungsbehörde die Durchsetzung von Zielen der Raumordnung aus landesweiter Sicht zu ermöglichen. Das Weisungsrecht berechtigt die Landesplanungsbehörde jedoch genauso wenig wie die Einwendungsbefugnis des § 19 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW dazu, anstelle des Regionalrats einen Regionalplan aufzustellen oder Einfluss auf den Inhalt des Regionalplans zu nehmen, soweit diese Einflussnahme nicht auf die Umsetzung von landesplanerischen Zielen der Raumordnung gerichtet ist. Das Weisungsrecht der Landesplanungsbehörde nach § 33 Abs. 1 S. 1 LPlG NRW ist insoweit ein Instrument einer auf die Beachtung von landesplanerischen Zielen der Raumordnung beschränkten Rechtskontrolle, die in diesem Sinne lediglich das klarstellen kann, was auf der Grundlage der Zielbindungswirkung mate-

riell-rechtlich ohnehin vom Regionalrat zu beachten ist.¹² Überschreitet die Landesplanungsbehörde ihre Weisungskompetenz bzw. ihre Einwendungsbefugnis, greift sie zu Unrecht in die Planungskompetenz des Regionalrats ein und verletzt damit ein subjektiv-öffentliches Recht des Regionalrats.

d) Zwischenergebnis

Bei dem Regionalrat handelt es sich um eine Vereinigung im Sinne von § 61 Nr. 2 VwGO. Der Regionalrat ist insoweit in der Lage, sich gegen rechtswidrige Einschränkungen seiner Planungskompetenz durch gesetzeswidrige Weisungen oder unrechtmäßige Einwendungen der Landesplanungsbehörde Verwaltungsgericht zu Wehr zu setzen.¹³

3. Weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen

Bei der Erhebung einer Klage des Regionalrats gegen die Einwendungen der Landesplanungsbehörde sind weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen zu beachten.

a) Klageart

Als mögliche Klagearten kommen grundsätzlich eine Anfechtungsklage, eine Leistungsklage und eine Feststellungsklage Betracht. Die Wahl der Klageart hängt davon ab, ob es sich bei dem Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde um einen Verwaltungsakt handelt. Soweit der Regionalrat erreichen möchte, dass die von ihm angezeigte Änderung des Regionalplans im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes bekannt gemacht und damit wirksam wird, setzt dies eine Aufhebung bzw. die Unbeachtlichkeit der Einwendungen der Landesplanungsbehörde voraus, weil die Bekanntmachung des Plans bzw. seiner Änderung erfolgt, wenn die Landespla-

¹² *Hüting/Hopp*, Fn. 1, S. 13.

¹³ Zur Beteiligungsfähigkeit einer Regionalen Planungsversammlung im verwaltungsgerichtlichen Organstreit um den Inhalt und die Reichweite von Mitgliedschaftsrechten siehe VGH Kassel, Urt. v. 14.06.1994 – 4 UE 2433/88–, juris.

nungsbehörde nicht innerhalb der Frist von höchstens drei Monate nach der Anzeige (rechtmäßige) Einwendungen erhoben hat.

Die Aufhebung der Einwendungen kann im Wege einer Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO begehrt werden, wenn es sich bei dem Einwendungsschreiben um einen Verwaltungsakt im Sinne dieser Vorschrift bzw. des § 35 VwVfG NRW handelt. Ein Verwaltungsakt ist nach § 35 S. 1 VwVfG NRW jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

Die Entscheidung der Landesplanungsbehörde, Einwendungen gegen die angezeigte Änderung des Regionalplans zu erheben, dürfte in diesem Sinne eine Entscheidung zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts sein. Fraglich ist jedoch, ob diese Entscheidung auch auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Die Geltendmachung von Rechtsverletzungen in landesrechtlichen Anzeigeverfahren im Sinne von § 246 Abs. 1a S. 2 BauGB durch die Aufsichtsbehörde wird als ein die Gemeinde belastender Verwaltungsakt angesehen.¹⁴ Bezogen auf das Anzeigeverfahren nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW könnte man allerdings an der für die Einordnung als Verwaltungsakt konstitutiven Außenwirkung zweifeln, wenn man den Regionalrat lediglich als integrierten Teil der Landesverwaltung ansieht. In diesem Fall müsste man allerdings von einer wehrfähigen Rechtsposition im Sinne eines Organrechts ausgehen. Die Einschränkung solcher organschaftlicher Rechte durch hoheitliche Entscheidungen führt zur Verletzung subjektiv-rechtlicher Rechtspositionen, deren Missachtung durch das betroffene Organ verwaltungsgerichtlich beanstandet werden kann.

Für den Fall, dass ein Verwaltungsgericht zu dem Ergebnis kommen sollte, dass es sich bei dem Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde um einen Verwal-

¹⁴ *Krautzberger/Blechsmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Loseblatt § 246 Rn. 33.

tungsakt handelt, sollte zur Vermeidung der Bestandskraft eines solchen Verwaltungsakts rechtzeitig innerhalb der Klagefrist Anfechtungsklage erhoben werden.

Um eine nicht erforderliche Auseinandersetzung zur Außenwirkung der Einwendungen zu vermeiden, kann in einem Verwaltungsprozess hilfsweise ein Feststellungsantrag gestellt bzw. ergänzend einer Leistungsklage mit dem Ziel der Bekanntmachung der angezeigten Planänderung im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes erhoben werden.

b) Klagebefugnis

Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist ein Anfechtungsklage zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Geht man davon aus, dass der Regionalrat beanspruchen kann, dass die von ihm angezeigte Änderung des Regionalplans im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes bekannt gemacht werden muss, weil die von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen gegen die beschlossene Planänderung nicht berechtigt sind, dann verletzt der Einwendungsbescheid den Regionalrat in seinen Rechten. Ihm steht insoweit auch die Klagebefugnis zu. Entsprechendes gilt auch für durch Gesetz begründete so genannte „wehrfähige“ Innenrechtspositionen im Sinne eines Organstreits. Auch sie begründen die Klagebefugnis ihres Trägers.¹⁵

c) Klagefrist

Nach § 74 Abs. 1 S. 1 VwGO muss eine Anfechtungsklage innerhalb eines Monats nach Zustellung eines Widerspruchsbescheids erhoben werden. Ist ein Widerspruchsbescheid nicht erforderlich, muss die Klage nach § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts erhoben werden. Voraussetzung für den Lauf dieser Klagefrist ist allerdings, dass dem Bescheid eine entsprechende Rechtsmittelbelehrung nach § 58 Abs. 1 VwGO beigelegt ist. Fehlt es an

¹⁵ Kopp/Schenke, VwGO, § 42 Rn. 80.

einer solchen Rechtsmittelbelehrung, ist die Erhebung der Klage innerhalb eines Jahres seit Zustellung, Eröffnung oder Verkündung zulässig (§ 58 Abs. 2 S. 1 VwGO).

4. Zwischenergebnis

Der Regionalrat kann innerhalb eines Jahres nach Zustellung des Einwendungsschreibens Klage beim Verwaltungsgericht mit dem Ziel erheben, den Einwendungsbescheid aufheben bzw. die Rechtswidrigkeit der erhobenen Einwendungen durch das Verwaltungsgericht feststellen zu lassen.

II. Einwendungsbefugnis der Landesplanungsbehörde

Nach § 19 Abs. 6 S. 1 LPIG bedarf die Aufstellung und Änderung von Regionalplänen keiner Genehmigung der Landesplanungsbehörde. Sie sind vielmehr nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW der Landesplanungsbehörde lediglich anzuzeigen. Nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW ist die Landesplanungsbehörde berechtigt, innerhalb einer Frist von höchstens drei Monaten nach der Anzeige aufgrund einer Rechtsprüfung unter Angabe von Gründen im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien Einwendungen zu erheben. Rechtsfolge der Erhebung von Einwendungen ist es, dass der angezeigte Regionalplan bzw. dessen angezeigte Änderung nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes bekannt gemacht und damit auch nicht wirksam werden kann.

1. Beschränkung auf eine Rechtskontrolle

Da die Einwendungen nur aufgrund einer Rechtsprüfung erhoben werden dürfen, handelt es sich bei der Einwendungsbefugnis der Landesplanungsbehörde um ein Instrument der Rechtskontrolle. Sie berechtigt die Landesplanungsbehörde nicht, das Wirksamwerden eines Regionalplans durch die Erhebung von Einwendungen zu verhindern, weil sie den Planinhalt ablehnt oder einen Plan mit anderen Planaussagen

bevorzugen würde. Die Erhebung von Einwendungen kommt nur in Betracht, wenn der angezeigte Regionalplan bzw. dessen Änderung an einem Rechtsmangel leidet.

Dass mit dem Wechsel von der Genehmigungspflicht zur Anzeigepflicht eine Einschränkung der bis dahin vorgesehenen Rechtskontrolle bei der Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit des vorgelegten Regionalplans bzw. dessen Änderung einhergehen sollte, ergibt sich aus dem Wortlaut des § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW nicht.

Der Begriff der Einwendungen wird vom Landesgesetzgeber in diesem Zusammenhang nicht definiert. Als Einwendungen im verwaltungsverfahrensrechtlichen Sinne (siehe § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG NRW) versteht man zumeist jede Art von Bedenken, die gegen ein Vorhaben erhoben werden können. Sie sind sachliches, auf die Verhinderung oder Änderung eines Vorhabens abzielendes Gegenvorbringen.¹⁶ Ob dieser weite verfahrensrechtliche Einwendungsbegriff zur Auslegung des § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW herangezogen werden kann, ist zweifelhaft, weil sich die Funktion und Rechtsstellung eines im Verwaltungsverfahren einwendungsberechtigten Dritten und der Landesplanungsbehörde, die auf die Anzeige eines Regionalplans bzw. dessen Änderung zu reagieren hat, erheblich unterscheiden.

Eine gegenüber dem verwaltungsverfahrensrechtlichen Einwendungsbegriff maßgebliche Einschränkung ergibt sich wohl nur daraus, dass Einwendungen der Landesplanungsbehörde auf einer Rechtsprüfung beruhen müssen. Sie dürfen sich dementsprechend auch nur auf Rechtsmängel beziehen. Dass sie sich lediglich auf bestimmte Rechtsmängel erstrecken dürften, ergibt sich jedoch weder aus dem Wortlaut noch aus dem Sinn und Zweck dieser Einwendungsbefugnis, der offenbar in der Möglichkeit einer solchen Rechtsprüfung bestehen soll. Die Einwendungsbefugnis des § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW geht insoweit über das Weisungsrecht der Landesplanungsbehörde nach § 33 Abs. 1 S. 1 LPlG NRW hinaus, das sich auf die Durchsetzung von

¹⁶ Beckmann, in: Hoppe/Beckmann, Kommentar zum UVPfG, 4. Aufl., Köln u. H. 2012, § 22 Rn. 21.

landesplanerischen Zielen der Raumordnung beschränkt und nicht dazu dient, sonstige Rechtsmängel der Planung zu beanstanden.

Auch aus der Begründung des Wechsels von einem Genehmigungsverfahren zu einem Anzeigeverfahren (LT-Drs. 14/10088 S. 90) durch den Gesetzgeber ergibt sich insoweit keine Einschränkung der durch die Anzeige ermöglichten präventiven Rechtskontrolle. In der Begründung heißt es, Ziel der Gesetzesnovelle sei u. a. die Beschleunigung von Verfahren. Diesbezüglich seien die in der Modellregion OWL gemachten Erfahrungen des Anzeigeverfahrens für Regionalpläne (§ 3 des Bürokratieabbaugesetzes I vom 13.03.2007) eingeflossen. Dem Aspekt der Verfahrenbeschleunigung werde mit der landesweiten Einführung einer Frist von drei Monaten für die Erhebung von Einwendungen Rechnung getragen. Es werde - wie auch bei dem in der Modellregion OWL praktizierten Anzeigeverfahren - durch die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien eine Rechtskontrolle durchgeführt. Von einer nur eingeschränkten Rechtskontrolle ist in der Gesetzesbegründung hingegen nicht die Rede.

Dass der Umfang der Rechtskontrolle sich durch den Verzicht auf ein Genehmigungserfordernis zu Gunsten eines Anzeigeverfahrens nicht geändert hat, entspricht der Situation bei der Einführung des Anzeigeverfahrens anstelle eines Genehmigungserfordernisses für die Bebauungspläne durch das BauGB 1986. Die Einführung des Anzeigeverfahrens sollte den Gemeinden eine größere Handlungsfreiheit mit dem Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung einräumen. Das änderte allerdings nichts daran, dass das Anzeigeverfahren eine uneingeschränkte Rechtskontrolle der höheren Verwaltungsbehörde weiterhin ermöglichte.¹⁷

Von der Frage nach dem Umfang einer möglichen Rechtskontrolle ist die weitere Frage zu unterscheiden, ob die Landesplanungsbehörde verpflichtet ist, jeden Rechtsmangel unabhängig von seiner Bedeutung für die Wirksamkeit des Regional-

¹⁷ siehe dazu *Stüer*, Bauleitplanung, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Rn. 776

plans und unabhängig davon, ob ein solcher Rechtsmangel offensichtlich ist oder sogar zweifelhaft bleibt, zum Anlass für die Erhebung von Einwendungen nehmen muss. Die Erhebung von Einwendungen steht im Ermessen der Landesplanungsbehörde, das von ihr auch zu begründen ist. Darauf soll im Nachfolgenden noch weiter eingegangen werden.

2. Planerhaltung

Fraglich ist, ob von der Landesplanungsbehörde bei der Entscheidung über die Erhebung von Einwendungen der Grundsatz der Planerhaltung des § 12 ROG zu beachten ist. Nach dieser Vorschrift ist eine Verletzung von Verfahrensvorschriften und Formvorschriften des Raumordnungsgesetzes für die Rechtswirksamkeit eines Raumordnungsplans nur nach bestimmten Maßgaben beachtlich. Für die planerische Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG ist nach § 12 Abs. 3 S. 1 ROG der Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend. Mängel im Abwägungsvorgang sind nach § 12 Abs. 3 S. 2 ROG nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind.

Gegen die Anwendung dieser Vorschrift bei der Entscheidung über die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde könnte sprechen, dass § 12 ROG keine Frage der Rechtmäßigkeit von Raumordnungsplänen regelt, die Gegenstand der Rechtsprüfung durch die Landesplanungsbehörde ist, sondern Bestimmungen zur Wirksamkeit von Raumordnungsplänen enthält, wonach abweichend von dem Grundsatz, dass ein Raumordnungsplan bei einem Verstoß gegen höherrangiges Recht unwirksam ist, die Unbeachtlichkeit bestimmter Rechtsmängel für die Wirksamkeit festgelegt wird. Dementsprechend wird auch für die Rechtskontrolle im Rahmen eines Anzeigeverfahrens im Sinne von § 246 Abs. 1a S. 2 BauGB die Auffassung vertreten, dass es hinsichtlich dieser Rechtskontrolle auf die Bedeutung eines Rechtsfehlers für die Wirksamkeit des Bebauungsplans nicht ankommt.¹⁸ Der Grundsatz der Planerhaltung mag insoweit für die Landesplanungsbehörde bei der

¹⁸ Grigoleit, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München 2009, § 246 Rn. 4.

Ausübung ihrer Einwendungsbefugnis von Bedeutung sein, weil sie angesichts dieses Grundsatzes auf die Einwendung eines Rechtsmangels mit Blick darauf verzichten kann, dass dieser Rechtsmangel die Rechtswirksamkeit des angezeigten Plans nicht hindert. Dass die Landesplanungsbehörde nicht berechtigt wäre, mit ihren Einwendungen Rechtsmängel zu beanstanden, die nicht zur Unwirksamkeit des Plans führen, ergibt sich jedoch weder aus § 12 ROG noch aus § 19 Abs. 6 S. 3 LPlIG NRW.

Erhebt die Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPlIG NRW innerhalb einer Frist von höchstens drei Monaten nach der Anzeige aufgrund einer Rechtsprüfung Einwendungen gegen den vorgelegten Regionalplan bzw. dessen angezeigter Änderung, dann endet das Planaufstellungsverfahren mit dieser Entscheidung, weil der Plan dann nicht bekannt gemacht werden darf. Allerdings kann ein Raumordnungsplan nach § 12 Abs. 6 ROG durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Liegt ein behebbarer Mangel vor, der durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, ist der Regionalrat nicht verpflichtet, von einer solchen Möglichkeit zur Fehlerbehebung durch die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens Gebrauch zu machen. Der Regionalrat kann stattdessen auch ein erneutes Planungsverfahren mit möglicherweise veränderten Planinhalten beginnen oder auf die Planung insgesamt verzichten.¹⁹ Ein ergänzendes Verfahren darf aber nicht dazu dienen, die Gesamtkonzeption des Planes in einer Weise zu verändern, dass dessen bisherige Identität dadurch verloren geht.²⁰ Zulässig ist es auch, im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens einen Raumordnungsplan inhaltlichen unveränderter Form erneut zu beschließen, nachdem ein Abwägungsmangel im ergänzen Verfahren geheilt worden ist.²¹

¹⁹ *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, München 2010, § 12 Rn. 85.

²⁰ *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, München 2010, § 12 Rn. 82; Bundesverwaltungsgericht, NVwZ 2004, 226.

²¹ *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, München 2010, § 12 Rn. 83.

Fraglich ist, ob ein ergänzendes Verfahren auch dann in Betracht kommt, wenn der Raumordnungsplan noch gar nicht im Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht worden ist. Gegen ein solches Ergänzungsverfahren könnte sprechen, dass § 12 Abs. 6 ROG ebenfalls dem Grundsatz der Planerhaltung dient und deshalb davon ausgeht, dass der Plan zunächst überhaupt in ordnungsgemäßer Weise bekannt gemacht worden ist. Ein Raumordnungsplan, der noch nicht bekannt gemacht worden ist, kann in diesem Sinne nicht durch ein ergänzendes Verfahren erhalten werden, weil er vor seiner Bekanntmachung überhaupt noch keine Geltung beanspruchen konnte.

3. Ermessen

§ 19 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW räumt der Landesplanungsbehörde das Recht ein, aufgrund einer Rechtsprüfung Einwendungen zu erheben. Eine Verpflichtung, eine solche Einwendung zu erheben, ergibt sich aus dieser Ermächtigung allerdings nicht. Das unterscheidet diese Regelung von § 246 Abs. 1a S. 2 BauGB, wonach die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften, die eine Versagung der Genehmigung nach § 6 Abs. 2 BauGB rechtfertigen würde, innerhalb eines Monats nach Eingang der Anzeige geltend zu machen hat. Aus dieser konkreten gesetzlichen Formulierung des Bundesgesetzgebers in § 246 Abs. 1 a BauGB wird der Schluss gezogen, dass die Aufsichtsbehörde, soweit das Landesrecht eine Anzeigepflicht für nicht genehmigungsbedürftige Bebauungspläne einführt, auch eine Rechtspflicht zur (umfassenden) Rechtskontrolle hat.²²

Da § 19 Abs. 6 S. 2 LPIG NRW insoweit abweichend von § 246 Abs. 1a BauGB nicht vorschreibt, dass die Landesplanungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften einzuwenden hat, steht die Erhebung von Einwendungen im Ermessen der Landesplanungsbehörde. Dementsprechend sind auch die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Ermessensausübung zu beachten. Nach § 40 VwVfG hat die Be-

²² *Krautzberger/Blechtschmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Loseblatt § 246 Rn. 33; OVG Bautzen, Urt. v. 04.10.2000 – 1 D 19/00–, BRS 63 Nr. 36.; *Grigoleit*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, München 2009, § 246 Rn. 4.

hörde ihr Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben und die gesetzlichen Grenzen des Ermessens einzuhalten. Das Ermessen ist nicht nur auszuüben, sondern auch gesondert zu begründen (§ 19 Abs. 6 S. 2 LPlIG NRW in Verbindung mit § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG NRW). Nach § 39 Abs. 1 S. 3 VwVfG NRW soll die Begründung von Ermessensentscheidungen auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist.

Bei der Ausübung des Ermessens hinsichtlich der Erhebung von Einwendungen können die bereits erwähnten Vorschriften der Planerhaltung eine Rolle spielen. Nicht nur, jedoch in besonderer Weise stellt sich bei von der Landesplanungsbehörde angenommenen Rechtsmängeln, die nach den Planerhaltungsvorschriften nicht zur Unwirksamkeit des Plans führen, die Frage, ob im Sinne der vom Gesetzgeber beabsichtigten Planerhaltung auf die Erhebung von Einwendungen verzichtet werden kann.

Ein Verzicht auf die Erhebung von Einwendungen im Rahmen der Ermessensausübung kommt außerdem in Betracht, wenn der von der Landesplanungsbehörde angenommene Rechtsmangel nicht offensichtlich ist. Das entspricht der gesetzgeberischen Wertung in §§ 12 Abs. 3 S. 2 ROG, 214 Abs. 3 S. 2 BauGB, wonach Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Im Rahmen des Ermessens kommt ein Verzicht auf die Erhebung von Einwendungen insbesondere auch dann in Betracht, wenn man zu der Frage, ob die rechtsstaatlichen Anforderungen des Abwägungsgebots, etwa hinsichtlich der Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung, eingehalten sind, unterschiedlicher Meinung sein kann. Die Erhebung von Einwendungen mit der Begründung, das Abwägungsgebot sei missachtet worden, birgt nämlich die Gefahr in sich, dass die Landesplanungsbehörde anstelle des zuständigen Planungsträgers ihrerseits eine Abwägung vornimmt und diese Abwägung gegenüber der des Planungsträgers präferiert. Es besteht damit die Gefahr, dass die Landesplanungsbehörde mit der Erhebung von Einwendungen in originäre Kompetenzen des gesetzlich zuständigen Planungsträgers eingreift. Dies rechtfertigt und gebietet auch

eine Zurückhaltung bei der Erhebung von Einwendungen im Rahmen des der Landesplanungsbehörde insoweit zustehenden Ermessens.

4. Verfahrensanforderungen

Handelt es sich bei dem Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde um einen Verwaltungsakt, dann sind die verwaltungsverfahrensrechtlichen Anforderungen an einen solchen Verwaltungsakt zu beachten. Für den Fall, dass man das Einwendungsschreiben mangels Außenwirkung nicht als Verwaltungsakt einordnet, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer entsprechenden Anwendung verfahrensrechtlicher Anforderungen.

a) Anhörungserfordernis

Nach § 28 Abs. 1 VwVfG NRW ist, bevor ein Verwaltungsakt erlassen wird, der in Rechte eines Beteiligten eingreift, diesem Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Darüber hinaus ist weitergehend anerkannt, dass in entsprechender Anwendung des § 28 VwVfG eine Pflicht zur Anhörung auch vor schlichtem Verwaltungshandeln bzw. vor dem Erlass von Realakten bestehen kann, wenn sich derartige Maßnahmen in vergleichbarer Weise wie ein belastender Verwaltungsakt negativ auf die Rechtsstellung eines Betroffenen auswirken können.²³

Lehnt man die Einordnung des Einwendungsschreibens der Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPlIG NRW als Verwaltungsakt wegen einer fehlenden Außenwirkung ab, ändert dies jedoch nichts daran, dass ein solches Einwendungsschreiben dazu führt, dass der vom Träger der Regionalplanung aufgestellte bzw. geänderte Regionalplan nicht wirksam werden kann. Daraus ergibt sich eine Beeinträchtigung der dem Planungsträger vom Gesetzgeber eingeräumten Planungskompetenz. Es besteht insoweit die Möglichkeit der Verletzung eines subjektiv-öffentlichen

²³ *Ritgen*, in: Gärditz (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln u. a., 2010, § 28 Rn. 9 mit weiteren Nachweisen.

Rechts des Regionalrats. Die Erhebung von Einwendungen gegen einen angezeigten Regionalplan kann sich deshalb in vergleichbarer Weise wie ein belastender Verwaltungsakt negativ auf die Rechtsstellung des Regionalrats auswirken. Insoweit handelt es sich um eine den Regionalrat belastende Maßnahme, die seine Anhörung voraussetzt.

Die Notwendigkeit einer Anhörung ergibt sich nicht zuletzt daraus, dass – anders als im früheren Genehmigungsverfahren, das mit einer Genehmigung mit Maßgaben der Landesplanungsbehörde abgeschlossen werden konnte – verfahrenstechnisch keine Heilung von Mängeln mehr vorgesehen ist. Die Erhebung von Einwendungen führt insoweit dazu, dass das Planungsverfahren endet, ohne dass der vom Planungsträger beschlossene Plan wirksam werden und ohne dass ein gerügter Mangel noch geheilt werden kann. Eine ordnungsgemäße Anhörung hätte hingegen zur Folge, dass die Anzeige des Regionalplans noch zurückgenommen werden und der Regionalrat seinen Aufstellungsbeschluss gegebenenfalls nach Berücksichtigung der Bedenken der Landesplanungsbehörde abändern und sodann im Rahmen einer überarbeiteten Anzeige der Landesplanungsbehörde erneut vorlegen könnte.

Nach § 28 Abs. 2 VwVfG NRW kann von der Anhörung abgesehen werden, wenn sie nach den Umständen des Einzelfalls nicht geboten ist, insbesondere wenn eine sofortige Entscheidung wegen Gefahr im Verzug oder im öffentlichen Interesse notwendig erscheint, durch die Anhörung die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist in Frage gestellt würde, von den tatsächlichen Angaben eines Beteiligten, die dieser in einem Antrag oder einer Erklärung gemacht hat, nicht zu seinen Ungunsten abgewichen werden soll, die Behörde eine Allgemeinverfügung oder gleichartige Verwaltungsakte in größerer Zahl oder Verwaltungsakte mit Hilfe automatischer Einrichtungen erlassen will und schließlich wenn Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung getroffen werden sollen.

Fraglich ist, ob eine Anhörung durch die Landesplanungsbehörde vor Erhebung von Einwendungen gegen einen angezeigten Regionalplan deshalb entbehrlich ist, weil die Einhaltung einer für die Entscheidung maßgeblichen Frist durch ein solches Anhörungsverfahren in Frage gestellt würde. § 19 Abs. 6 S. 2 LPIG räumt der Landesplanungsbehörde für die Erhebung von Einwendungen eine Frist von höchstens drei Monaten nach der Anzeige ein. Die Frist beginnt nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW mit Eingang der vollständigen Unterlagen. Dass innerhalb der gesetzlichen Frist von drei Monaten eine Anhörung des Regionalrats nicht möglich ist, ist nicht ersichtlich. Einzuräumen ist, dass die Rechtsprüfung nach § 19 Abs. 6 S. 2 LPIG vor der Erhebung von Einwendungen gerade bei komplexeren Planwerken zeitaufwändig sein kann. Im vorliegenden Fall ist die in Rede stehende Planänderung allerdings überschaubar. Die Einhaltung der Einwendungsfrist wäre deshalb unseres Erachtens jedenfalls in diesem Planungsverfahren auch bei Berücksichtigung eines Anhörungserfordernisses nicht gefährdet. Zu bedenken ist im Übrigen, dass der Bundesgesetzgeber den Aufsichtsbehörden für die Rechtskontrolle im Anzeigeverfahren nach § 246 Abs. 1a S. 2 BauGB lediglich eine Frist von einem Monat einräumt. Daran gemessen dürfte eine Frist von drei Monaten auch unter Berücksichtigung eines Anhörungsverfahrens ausreichend sein.

Nach § 28 Abs. 3 VwVfG NRW unterbleibt eine Anhörung, wenn ihr ein zwingendes öffentliches Interesse entgegensteht. Dass ein derartiges zwingendes öffentliches Interesse vorliegen könnte, ist nicht ersichtlich.

Es bedurfte deshalb vor Erhebung der Einwendungen einer Anhörung des Regionalrats. Ob die Landesplanungsbehörde eine solche Anhörung durchgeführt hat, ergibt sich aus den vorliegenden Unterlagen nicht. Es wird davon ausgegangen, dass die Landesplanungsbehörde von einer solchen Anhörung abgesehen hat.

Rechtsfolge einer Missachtung des Anhörungserfordernisses ist die Rechtswidrigkeit des belastenden Verwaltungsakts bzw. des belastenden Verwaltungshandelns. Ein im Verwaltungsverfahren unterbliebene Anhörung kann aber grundsätzlich bis zum Ab-

schluss der letzten Tatsacheninstanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden (§ 45 Abs. 2 VwVfG NRW). Es stellt sich deshalb für den Fall, dass eine Anhörung vor der Erhebung von Einwendungen tatsächlich unterblieben ist, die Frage, ob durch die Beratungsgespräche am 03.02.2014 und am 07.03.2014 mit der Landesplanungsbehörde nach Zugang des Einwendungsschreibens eine fehlende Anhörung geheilt worden ist. Gegen eine Heilungsmöglichkeit spricht im vorliegenden Fall jedoch die Frist von drei Monaten, die der Gesetzgeber gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW für die Erhebung eines rechtmäßigen Einwendungsschreibens eingeräumt hat. Die Nachholung einer Anhörung nach Ablauf dieser Frist kann nichts daran ändern, dass innerhalb der Frist keine rechtmäßige Einwendung erhoben worden ist. Das Einwendungsschreiben vom 03.01.2014 ist erst wenige Tage vor Ablauf der dreimonatigen Frist versendet worden, da die Anzeige gemäß § 19 Abs. 6 LPlG NRW bereits am 08.10.2013 bei der Landesplanungsbehörde eingegangen war. Die nach dem 08.01.2014 geführten Gespräche konnten deshalb eine bis dahin unterbliebene Anhörung nicht mehr fristgerecht heilen.

Eine ordnungsgemäße Anhörung setzt voraus, dass dem Betroffenen Gelegenheit gegeben wird, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, gehören zu den erheblichen Tatsachen auch diejenigen Umstände, die für die Ermessensentscheidung erheblich sind.²⁴ Die Behörde darf sich nicht damit begnügen, nur die Tatsachen mitzuteilen, von denen sie bei ihrer Entscheidung ausgehen wird. Sie muss vielmehr auch darlegen, warum diese Tatsachen die von ihr beabsichtigte Entscheidung zur Folge haben sollen.²⁵ Eine Begründung dieses Ermessens liegt – soweit ersichtlich – nicht vor.

²⁴ *Ritgen*, in: Knack/Hennicke, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln u. A., 2010, § 28 Rn. 16.

²⁵ *Ritgen*, in: Knack/Hennicke, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, Köln u. A., 2010, § 28 Rn. 17.

b) Begründungserfordernis

§ 19 Abs. 6 S. 2 LPlIG verpflichtet die Landesplanungsbehörde, die Gründe von Einwendungen anzugeben. Für das Begründungserfordernis gelten die Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW.²⁶ Nach § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW ist ein schriftlicher Verwaltungsakt mit einer Begründung zu versehen. In der Begründung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Handelt es sich bei dem Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde um einen Verwaltungsakt, dann müssen die Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW unmittelbar beachtet werden. Lehnt man die Einordnung des Einwendungsschreibens als Verwaltungsakt wegen der fehlenden Außenwirkung ab, dann sind die Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW entsprechend anzuwenden. Die Begründungspflicht nach den Maßstäben des §§ 39 Abs. 1 VwVfG NRW wird nämlich verfassungsrechtlich hergeleitet. Sie dient dem Grundrechtsschutz, dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, dem Grundsatz der Verfahrensfairness bzw. der Legitimation des Verwaltungshandelns durch Akzeptanz.²⁷

Für den Umfang der gebotenen Begründung kommt es darauf an, dass der Adressat des Verwaltungsakts bzw. der Verwaltungsmaßnahme und auch ein zur Prüfung angerufenes Gericht in die Lage versetzt werden, die Rechtmäßigkeit der Maßnahme der Behörde anhand der Begründung zu überprüfen. Die Sorgfaltsanforderungen an die Begründung steigen, umso schwerwiegender der Eingriff ist.

Unzureichend ist die Begründung des Einwendungsschreibens der Landesplanungsbehörde jedenfalls insoweit, als das der Landesplanungsbehörde eingeräumte Ermes-

²⁶ Siehe dazu mit Blick auf das Anzeigeverfahren im Sinne von § 246 Abs. 1a BauGB *Krautzberger/Blechtschmidt*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Loseblatt § 246 Rn. 36.

²⁷ *Ruffert*, in: Gärditz (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, § 39 Rn. 10.

sen überhaupt nicht begründet worden ist. Es steht zu vermuten, dass die Landesplanungsbehörde das ihr eingeräumte Ermessen nicht erkannt hat. Ob die Erläuterungen der Einwendungen im Übrigen den Anforderungen des § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW genügen, soll im Zusammenhang mit der Prüfung der Berechtigung der einzelnen Einwendungen angesprochen werden, soll im Zusammenhang mit der Frage nach der Berechtigung der erhobenen Einwendungen geklärt werden.

III. Berechtigung der erhobenen Einwendungen

Die Berechtigung der von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen kann abschließend erst auf der Grundlage einer vollständigen Verfahrensakte geprüft werden. Im Nachfolgenden soll jedoch rechtlichen Zweifeln an der Berechtigung der Einwendungen auf der Grundlage der dem Unterzeichner bislang vorliegenden Unterlagen nachgegangen werden. Geprüft werden soll, ob sich anhand der vorliegenden Unterlagen die Rechtmäßigkeit der von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen bestätigen lässt oder ob insoweit Zweifel bleiben, denen gegebenenfalls in einem Ergänzungsgutachten und/oder einem gerichtlichen Verfahren nachzugehen wäre.

Einleitend sei darauf hingewiesen, dass die angezeigte Planänderung von der Landesplanungsbehörde im Gesetz- und Verordnungsblatt nicht bekannt gemacht werden musste, wenn jedenfalls eine der erhobenen Einwendungen fristgerecht und rechtmäßig erhoben worden ist. Der vom Regionalrat Arnsberg angezeigte Planänderung muss deshalb nur dann durch eine Veröffentlichung in Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes zur Wirksamkeit verholfen werden, wenn die Einwendungen der Landesplanungsbehörde unberechtigt sind oder wenn gerichtlich festgestellt wird, dass die fristgerechten Einwendungen aus sonstigen, insbesondere verfahrensrechtlichen Gründen rechtswidrig erhoben worden sind. Stellt sich die Rechtswidrigkeit der Einwendungen heraus, können eventuelle verfahrensrechtliche Rechtsmängel der Einwendungen wegen des Fristablaufs durch ein erneutes Einwendungsschreiben nicht mehr ausgeräumt werden.

1. Widerspruch zum Raumordnungsziel B.III.3.21?

Die Landesplanungsbehörde rügt in ihrem Einwendungsschreiben vom 03.01.2014, die vom Regionalrat Arnsberg angezeigte Planänderung widerspreche dem Ziel B.III.3.21 LEP NRW. Fraglich ist, ob die Landesplanungsbehörde die Planaussage zu Recht als Ziel der Raumordnung einordnet und ob gegebenenfalls die verbindlichen Zielvorgaben durch die Planänderung missachtet werden.

a) Einordnung als Ziel der Raumordnung

Nach der Planaussage B.III.3.21 des LEP NRW dürfen Waldgebiete nur dann für andere Nutzungen in Anspruch genommen werden, wenn die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Die Landesplanungsbehörde führt in ihrem Schreiben vom 03.01.2014 dazu aus, dieses Ziel der Raumordnung schließe eine Inanspruchnahme von Wald zwar nicht vollständig aus, mache diese jedoch von strengen Voraussetzungen abhängig. An die Begründung einer Waldinanspruchnahme seien deshalb besonders hohe Anforderungen zu stellen, denen die mit der Anzeige vorgelegten Unterlagen nicht gerecht würden.

Ziele der Raumordnung sind im Sinne des planungsrechtlichen Sprachgebrauchs strikt bindende Planungsleitsätze, die zwar dem gebundenen Planungsträger Konkretisierungsspielräume innerhalb der Zielsetzung belassen können, die aber nicht durch Abwägung überwunden werden können.²⁸

²⁸ BVerwG, B. v. 15.06.2009 – 4 BN 10.09, NVwZ 2009, 1226; BVerwG, Urt. v. 20.01.1984 – 4 C 43.81, BVerwGE 68, 311, 313 f.; dazu *Hoppe*, in: *Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht*, 4. Aufl., München 2010, § 3 Rn. 10 ff.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind Ziele der Raumordnung – wie sich auch aus § 1 Abs. 4 BauGB ergibt – der planerischen Abwägung rechtlich vorgelagert. Die sich aus den Zielen der Raumordnung ergebenden Bindungen sind insoweit vor die Klammer des Abwägungsprozesses gezogen. Die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB lässt keinen Raum für eine Abwägung und für eine Überwindung der verbindlichen Aussagen von Zielen der Raumordnung im Rahmen der planerischen Abwägung.²⁹

Die Ziele der Raumordnung sind insoweit anders als die Grundsätze der Raumordnung nicht Maßstäbe, sondern das Ergebnis einer landes- oder regionalplanerischen Abwägung. Die notwendige überörtliche und überfachliche Koordinierung und Gesamtabwägung hat bereits bei der Aufstellung des Ziels der Raumordnung stattgefunden, so dass auf der Grundlage des § 1 Abs. 4 BauGB für die nachfolgende Bauleitplanung eine Anpassungspflicht besteht.³⁰

Im Unterschied zu den Grundsätzen der Raumordnung sind die Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Raumordnungsziele treffen als landesplanerische Letztentscheidung eine auf der landesplanerischen Ebene nicht mehr ergänzungsbedürftige Aussage und sind nicht nur eine Abwägungsdirektive für die nachgeordneten Planungsträger.³¹

²⁹ *BVerwG*, Urt. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91, *BVerwGE* 90, 329 ff.; einschränkend *BVerwG*, Urt. v. 20.11.2003 – 4 CN 6/03, *NuR* 2004, 362, 363: „nicht ohne weiteres im Wege der Abwägung überwindbar“.

³⁰ *BVerwG*, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10, *juris* Rn. 9; *BVerwG*, Urt. v. 18.09.2003 – 4 C 20/02, *UPR* 2004, 115 f.

³¹ *BVerwG*, B. v. 20.08.1992 – 4 NB 20/91 *DVBl.* 1992, 1438; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 29.08.1995 – 1 C 894/94, *NuR* 1996, 360.

Es handelt sich bei einer Planaussage nur dann um ein Ziel der Raumordnung, wenn die Aussagen hinreichend konkret³² und grundsätzlich konfliktfrei sind. Nur dann können sie eine strikte Beachtung verlangen.

aa) Kennzeichnung durch den Plangeber

Gem. § 7 Abs. 4 ROG sind in den Raumordnungsplänen die Ziele und Grundsätze der Raumordnung als solche zu kennzeichnen. Der Plangeber hat die Planaussage des Landesentwicklungsplans, dass Waldgebiete für andere Nutzungen nur in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird, als „Ziel“ gekennzeichnet. Das könnte dafür sprechen, dass es sich bei dieser Planaussage um ein Ziel der Raumordnung handelt.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hängt die Beantwortung der Frage, ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels hat, allerdings nicht von der Bezeichnung ab, sondern richtet sich nach dem materiellen Gehalt der Planaussage. Erfüllt eine planerische Regelung die begrifflichen Voraussetzungen des § 3 Nr. 2 ROG für ein Ziel der Raumordnung, so entsteht kraft der materiellen Aussage ein Ziel der Raumordnung unabhängig davon, ob dies dem Willen des Planungsträgers entspricht oder nicht. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Planaussage nicht geeignet, eine Zielbindungswirkung zu entfalten. Das bedeutet aber nicht, dass ihr keinerlei rechtliche Relevanz zukommt. Wie sich aus § 7 Abs. 1 ROG ergibt, stellen Zielfestlegungen nur eine der Erscheinungsformen der Erfordernisse der Raumordnung dar, die als Gegenstand zulässiger raumordnerischer Regelung in Betracht kommen. Von den Grundsätzen und den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung heben sie sich nur durch die unterschiedliche Reichweite der Bindungswirkungen ab. Während Ziele von den Adressaten „beachtet“ werden müssen,

³² *Folkerts*, Raumordnungsziele und deren Umsetzungsschwierigkeiten für die Adressaten, DVBl. 1989, 733, 735.

sind die Grundsätze und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nach Maßgabe des § 4 ROG nur zu „berücksichtigen“.³³

Dass zahlreiche textliche Planaussagen des Landesentwicklungsplans als „Ziele“ bezeichnet werden, bedeutet insoweit nicht, dass es sich bei ihnen tatsächlich um Ziele der Raumordnung handelt. Entscheidend sind letztlich Inhalt, Zweck und Konkretisierungsgrad der jeweiligen Planaussage, so dass der Kennzeichnung allenfalls eine Indizwirkung zukommen kann.³⁴

bb) Hinreichende Bestimmtheit

Zweifel an einer hinreichenden Bestimmtheit der Planaussage zum Schutz von Waldgebieten bestehen nicht. In Verbindung mit der zeichnerischen Darstellung von Waldbereichen ist die Planaussage räumlich hinreichend konkret. Die textliche Planaussage regelt auch sachlich eine als hinreichend bestimmte Verpflichtung, Waldgebiete nur unter bestimmten Voraussetzungen in Anspruch zu nehmen.

cc) Landesplanerische Letztentscheidung

Gegen die Einordnung der Planaussage zum Schutz des Waldes als Ziel der Raumordnung könnte auf den ersten Blick eingewendet werden, bei der Planaussage handele es sich nicht um eine landesplanerische Letztentscheidung. Die Planaussage verbietet nämlich eine Inanspruchnahme von Wald nicht, sondern macht sie von bestimmten Voraussetzungen abhängig. Das spricht jedoch nicht zwingend gegen den Zielcharakter der Planaussage. Abschließend abgewogen muss ohnehin nur ein raumordnerischer Zielkern, nicht jedoch der Zielrahmen sein. Die raumordnerische

³³ *BVerwG*, Urt. v. 15.04.2003 – 4 BN 25/03, *BauR* 2004, 285.

³⁴ *BVerwG*, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20.02, *UPR* 2004, 115, 116; *BVerwG*, B. v. 15.04.2003 – 4 BN 25.03, *SächsVBl.* 2003, 192; *Koch/Hendler*, *Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, 5.Aufl., Stuttgart 2009, § 3 Rn. 24.

Abwägung enthält regelmäßig keine tatsächlich abschließende Abwägung. Sie lässt vielmehr den Planadressaten bestimmte Spielräume. Im vorliegenden Fall geht es nicht einmal um solche Spielräume innerhalb eines verbindlichen Korridors. Vielmehr gibt die Planaussage selbst bereits die Voraussetzungen vor, bei deren Vorliegen eine Inanspruchnahme des Waldes zulässig ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts können auch abstrakte, vom Plangeber vorgegebene Kriterien ausreichen, um die für eine Einordnung als Ziel der Raumordnung notwendige Verbindlichkeit erzeugen zu können.

dd) Gegenläufige Ziele

Die Beachtungspflicht eines Ziels der Raumordnung entfällt allerdings dann, wenn der Plan gegenläufige, sich widersprechende Ziele der Raumordnung enthält. Da es sich bei den Zielen der Raumordnung um grundsätzlich letztverbindlich abgewogene Zielaussagen handeln muss, ist die Aufnahme sich widersprechender, gegenläufiger Ziele der Raumordnung in einen Raumordnungsplan nicht zulässig, weil sie unterschiedliche Beachtungspflichten auslösen. Widersprüchliche Ziele der Raumordnung können insoweit von den Planadressaten nur wie Grundsätze der Raumordnung bei ihrer Planungsentscheidung berücksichtigt werden. Eine Beachtungspflicht lösen sie nicht aus.

Zweifel an der Beachtungspflicht des Planziels B.III.3.21 könnten sich insoweit daraus ergeben, dass der Landesentwicklungsplan weitere Planaussagen enthält, die im Plan selbst als Ziele gekennzeichnet werden und die dem im Planziel B.III.3.21 geregelten Schutz des Waldes im konkreten Einzelfall tendenziell gegenläufig sind. Zu solchen gegenläufigen Planaussagen zählen die allgemeinen Ziele des Landesentwicklungsplans für die gewerbliche Wirtschaft. Das allgemeine Ziel des Landesentwicklungsplans zur Baulandversorgung für die Wirtschaft, wonach Möglichkeiten der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte genutzt werden sollen, steht im Einzelfall – wie auch in der vorliegenden Planungssituation – tendenziell dem intendierten Waldschutz entgegen.

Allerdings ist zweifelhaft, ob die erwähnten Ziele zur Baulandversorgung des Landesentwicklungsplans tatsächlich Ziele der Raumordnung im Rechtssinne sind. Auch in diesem Zusammenhang gilt, dass es nicht auf die Bezeichnung durch den Plangeber ankommt – aus ihr folgt allenfalls eine Indizwirkung –,³⁵ sondern auf den Inhalt der Planaussage. Die Ziele des Landesentwicklungsplans zur Baulandversorgung sind offenbar nicht für bestimmte Planungsräume letztverbindlich abgewogen; sie lösen dementsprechend keine konkreten Planungskonflikte in einer bestimmten räumlichen Situation, sondern enthalten abstrakt-generelle Kriterien, die bei planerischen Abwägungen berücksichtigt werden sollen. Es handelt sich dementsprechend um Grundsätze der Raumordnung, die zwar nicht zu beachten sind, gleichwohl im Sinne der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht bedeutungslos sind, sondern von den Planadressaten bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen gebührend zu berücksichtigen sind.

Die Planaussagen zur Erforderlichkeit einer hinreichenden Baulandversorgung für die Wirtschaft, sind insoweit aber nicht geeignet, die Verbindlichkeit des Ziels der Raumordnung zum Schutz des Waldes des Landesentwicklungsplans in Frage zu stellen. Die Grundsätze sind jedoch bei der planerischen Abwägung und bei der Auslegung dieses Ziels zu berücksichtigen.

ee) Zwischenergebnis

Es ist deshalb davon auszugehen, dass es sich bei dem Planziel B.III.3.21 um ein Ziel der Raumordnung handelt, das bei der Änderung des Regionalplans durch den regionalrat, nicht nur zu berücksichtigen, sondern zu beachten ist.

³⁵ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Kommentar zum Raumordnungsgesetz, München 2009, § 7 Rn. 51.

b) Auslegung der Zielaussage

Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Wald ist nach der Zielaussage B.III.3.21, dass die angestrebten Nutzungen nicht außerhalb des Waldes realisierbar sind. Fraglich ist dementsprechend, was die mit der Planänderung angestrebten Nutzungen sind. Außerdem ist zu klären, welche Anforderungen der Plangeber an eine Realisierbarkeit der angestrebten Nutzung außerhalb des Waldes stellt.

aa) Mit der Planänderung angestrebte Nutzung

Ausweislich des Aufstellungsbeschlusses des Regionalrats vom 01.10.2013 war Anlass für die Änderung des Regionalplans der für die Stadt Freudenberg festgestellte Gewerbeflächenbedarf. Um der Stadt Freudenberg die Ausweisung neuer Gewerbeflächen zu ermöglichen, wurde eine Änderung des Regionalplans für erforderlich gehalten, da zur Deckung des Bedarfs in den festgelegten Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen des gültigen Regionalplans keine Reserveflächen zur Verfügung stehen. Der vom Planungsträger zutreffend und insoweit auch von der Landesplanungsbehörde nicht in Zweifel gestellte Bedarf für die Festlegung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen darf allerdings nicht mit der durch die Planänderung angestrebten Nutzung im Sinne des vorgenannten Raumordnungsziels verwechselt werden. Der festgestellte Bedarf liefert die Planrechtfertigung für die angestrebte Nutzung, ist mit ihr jedoch nicht identisch. Die vom Regionalrat als Planungsträger auf der Grundlage einer planerischen Abwägung angestrebte Nutzung ist die Erweiterung des bestehenden GIB, die gegenüber der Festlegung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen an anderer Stelle aus Sicht des verantwortlichen Planungsträgers vorzugswürdig ist. Gegenstand der Planung ist ausweislich der Beschreibung in der Begründung des Aufstellungsbeschlusses somit die Erweiterung des bestehenden GIB. Diese Erweiterung des bestehenden GIB ist die im Sinne des Raumordnungsziels angestrebte Nutzung der in Rede stehenden Planfläche. Sie ist nicht außerhalb des Waldes realisierbar.

Die Bestimmung der durch die Planung angestrebten Nutzung ist Aufgabe des Planungsträgers. Soweit die Landesplanungsbehörde bemängelt, dass auf dem Gebiet der Stadt Freudenberg außerhalb des Waldes Flächen zur Verfügung stünden, kann dies allenfalls im Zusammenhang mit der Notwendigkeit einer Alternativenprüfung berücksichtigt werden, die im Rahmen der Umweltprüfung und ohnehin auf der Grundlage des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots notwendig ist. Bezogen auf das Raumordnungsziel B.III.3.21 kommt es jedoch nicht darauf an, ob der festgestellte Flächenbedarf anderenorts in der Stadt Freudenberg oder in benachbarten Städten befriedigt werden kann. Vielmehr ist es im Sinne der Beachtung des Raumordnungsziels zum Waldschutz entscheidend, dass der Plangeber zur Deckung des festgestellten Bedarfs in der Stadt Freudenberg eine Erweiterung des bereits vorhandenen GIB anstrebt. Die Landesplanungsbehörde ist im Rahmen ihrer Rechtsprüfung nicht berechtigt, die vom Regionalrat als Planungsträger angestrebte Nutzung, nämlich die Erweiterung des bereits vorhandenen GIB, durch alternative Möglichkeiten einer Befriedigung des festgestellten Flächenbedarfs in anderen Planbereichen zu ersetzen. Denn damit übernimmt die Landesplanungsbehörde eine originär dem Planungsträger obliegende Aufgabe der Definition der von ihm zur Lösung eines festgestellten Bedarfs angestrebten Flächennutzung.

bb) Realisierbarkeit außerhalb des Waldes

Ob und inwieweit eine Realisierung der angestrebten Erweiterung des bereits vorhandenen GIB außerhalb des Waldes möglich ist, lässt sich anhand der vorliegenden Unterlagen nicht abschließend prüfen. Es wird davon ausgegangen, dass eine sinnvolle Erweiterung des vorhandenen GIB außerhalb des Waldes nicht möglich ist. Aus dem Einwendungsschreiben der Staatskanzlei vom 03.01.2014 ergibt sich, dass die Landesplanungsbehörde hinsichtlich einer möglichen Realisierung der angestrebten Nutzung außerhalb des Waldes keine Alternativen für die Erweiterung des vorhandenen GIB am Standort im Auge hat, sondern tatsächliche oder nur vermeintliche Standortalternativen (Standort „Hommeswiese“ und die sog. „Stückwerkslösung“) anspricht, die nicht zu einer Erweiterung des vorhandenen GIB, sondern zu einer völlig

anderen Planung zur Deckung des festgestellten Bedarfs an GIB-Flächen führen würde. Es ginge insoweit nicht um eine Realisierung der angestrebten Nutzung im Sinne der Erweiterung einer bereits ausgewiesenen Fläche, sondern um alternative Planungsvorstellungen, die bei der Prüfung von Alternativen zu der angestrebten Nutzung berücksichtigungsfähig sein mögen, die jedoch nicht die vom Planungsträger angestrebte Flächennutzung ermöglichen. Im Sinne des Ziels der Raumordnung B.III.3.21 LEP NRW könnte mit Flächenausweisungen am Standort „Hommeswiese“ bzw. im Sinne der erwähnten „Stückwerkslösung“ nicht die angestrebte Nutzung, sondern nur eine Alternative dazu realisiert werden. Das ist allerdings kein Problem der Anpassungspflicht an das erwähnte Ziel der Raumordnung, sondern allenfalls im Zusammenhang mit der gebotenen Alternativenprüfung zu problematisieren. Hinzu kommt, dass die Landesplanungsbehörde hinsichtlich des Alternativstandortes „Hommeswiese“ die dazu bereits im Jahre 2004 ergangene Entscheidung des OVG NRW unberücksichtigt lässt, aus der sich erhebliche Nutzungseinschränkungen ergeben.

Dasselbe gilt für die weiteren Überlegungen der Staatskanzlei zur Begründung ihrer Einwendung der Unvereinbarkeit der angezeigten Planänderung mit dem genannten Raumordnungsziel, wonach dieses auch Abstriche von den Anforderungskriterien für die Suche und Auswahl geeigneter Standorte verlangt. Die Landesplanungsbehörde ist in diesem Zusammenhang der Auffassung, dass nicht nur eine größere Entfernung zu einem Autobahnanschluss zu akzeptieren sei, sondern dass auch in Kauf genommen werden müsse, dass die alternativ in Betracht zu ziehenden Flächen nur mit Einschränkungen der möglichen Nutzungsintensität ausgewiesen werden könnten. Mit diesen Überlegungen entfernt sich die Staatskanzlei weit – meines Erachtens deutlich zu weit – von den vom Regionalrat als Planungsträger zu definierenden Planungszielen, in diesem Zusammenhang von dem angestrebten Nutzungszweck der Erweiterungsfläche.

cc) Vertretbarer Aufwand

Der Landesentwicklungsplan geht mit der Zielaussage B.III.3.21 im Übrigen nicht von einem absoluten Vorrang des Waldschutzes vor allen anderen Belangen aus. Das ergibt sich bereits aus den Erläuterungen des Ziels B.III.2.2.1 und wird auch von der Landesplanungsbehörde in ihrem Einwendungsschreiben vom 03.01.2014 nicht behauptet. In den Erläuterungen des Raumordnungsziels heißt es, dass Waldgebiete nur dann in Anspruch genommen werden dürfen, wenn die angestrebten Nutzungen nicht mit vertretbarem Aufwand außerhalb des Waldes zu realisieren sind. Es bedarf insoweit einer Prüfung, ob und inwieweit sich die Planungsziele in gleicher Weise und mit vertretbarem Aufwand auch außerhalb des Waldes verwirklichen lassen.

Vertretbarer Aufwand im Sinne dieser Zielerläuterungen sind nicht nur finanzielle Aufwendungen, sondern auch planerischer und technischer Aufwand, der z.B. für eine hinreichende Verträglichkeit von Planungsalternativen (Sichtschutz, Lärmschutz etc.) zu betreiben wäre. Zusätzlicher Erschließungsverkehr, eine schwierigere Anbindung an die Autobahn, erhöhter Aufwand bei der Vermarktung von Restgrundstücken etc. sind genauso zu bedenken wie zeitliche Verzögerungen bei der Planung, die sich erheblich nachteilig für die Entwicklung der Standort bereits tätigen Betriebe auswirken können. Hinzu kommt, dass hinsichtlich der Vertretbarkeit des Aufwandes einer Realisierung von Nutzungen außerhalb des Waldes Planungsziele zur Bereitstellung von Gewerbeflächen und insbesondere zur Arrondierung vorhandener Standorte sowie zur Beachtung des Trennungsgrundsatzes des § 50 BImSchG zu berücksichtigen sind. Die Erläuterungen des Raumordnungsziels im Landesentwicklungsplan sind ausweislich der Begründung des Einwendungsschreibens, die angezeigte Planänderung beachte nicht das Ziel der Raumordnung B.III.3.21 LEP NRW, nicht hinreichend berücksichtigt worden. Eine Vertretbarkeitsprüfung hat die Landesplanungsbehörde erkennbar nicht durchgeführt. Insoweit ist das Einwendungsschreiben auch nicht hinreichend begründet.

dd) Erforderlichkeit des Umfangs der Waldinanspruchnahme

Das Ziel B.III.3.21 setzt für eine Inanspruchnahme von Wald außerdem voraus, dass der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Diese Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Wald betrifft nicht das „Ob“ der Inanspruchnahme, sondern das „Wie“, d.h. den Umfang der Inanspruchnahme im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung. Ob bei einer Realisierung der Erweiterung des vorhandenen GIB der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt würde, kann ohne weitere Unterlagen nicht abschließend beurteilt werden. Die Einwendung der Landesplanungsbehörde bezieht sich allerdings auch gar nicht auf die Möglichkeit einer größeren Schonung des Waldes bei einer Erweiterung des vorhandenen GIB.

ee) Waldausgleich

Die Landesplanungsbehörde weist zur Begründung ihrer Einwendung noch darauf hin, dass die Planänderung mit Blick auf das Raumordnungsziel zum Waldschutz auch dann zu beanstanden wäre, wenn die beabsichtigte Planänderung unabweisbar wäre. Denn die Planung scheitere dann gleichwohl an der fehlenden Festsetzung eines möglichst gleichwertigen Waldausgleichs bzw. Waldersatzes, weil der Waldanteil der betroffenen Gemeinde geringer als 60 % sei (Bl. 4 des Einwendungsschreibens der Landesplanungsbehörde vom 03.01.2014).

Die Landesplanungsbehörde bezieht sich damit auf die Planaussage B.III.3.22 LEP NRW. Danach ist durch Planungen und Maßnahmen möglichst gleichwertiger Ausgleich oder Ersatz vorzusehen, wenn die Inanspruchnahme von Waldgebieten unabweisbar ist. Davon kann aus landesplanerischer Sicht jedoch abgesehen werden, wenn der Waldanteil einer Gemeinde mehr als 60 % ihres Gemeindegebietes beträgt. Die Landesplanungsbehörde erkennt m.E. den verbindlichen Aussagegehalt dieses Raumordnungsziels. Dieser liegt nur darin, die Möglichkeit vorzusehen, von einem Ausgleich oder Ersatz von Waldflächen von vornherein abzusehen, wenn der Waldanteil einer Gemeinde mehr als 60 % ihres Gemeindegebiets beträgt. Die verbindli-

che Planaussage dürfte demgegenüber nicht darin liegen, dass Gemeinden, deren Waldanteil nur knapp unter 60 % liegt, einen vollständigen Ausgleich bzw. Ersatz zu schaffen haben, während Gemeinden, deren Waldanteil knapp über der genannten Schwelle liegt, von einem Ausgleich vollständig befreit werden. Bei einer derart pauschalen Anwendung dieser Planaussage würde unberücksichtigt bleiben, dass gegen einen vollständigen Ausgleich bzw. Ersatz in Anspruch genommener Waldflächen erhebliche öffentliche Interessen, z.B. der Landwirtschaft und des Landschaftsschutzes, z.B. mit Blick auf die Veränderung des Landschaftsbildes durch einen vollständigen Ausgleich oder Ersatz, betroffen sein können. Diese öffentlichen Belange sind ebenfalls durch Erfordernisse der Raumordnung geschützt. Zutreffend wird in der Begründung des Aufstellungsbeschlusses darauf hingewiesen, dass nach Ziel 16 Abs. 2 des geltenden, von der Landesplanungsbehörde auch insoweit nicht beanstandeten Regionalplans Erstaufforstungen nur dort in Betracht kommen, wo sie wichtige waldfreie Biotope, das Kleinklima oder das Landschaftsbild nicht beeinträchtigen; insbesondere sind Wiesentäler, die das Landschaftsbild prägen, von Aufforstungen freizuhalten. Kommt aus diesen Gründen in einer Gemeinde ein möglichst gleichwertiger Waldausgleich bzw. Waldersatz nicht in Betracht, darf das Erfordernis B.III.3.22 LEP NRW nicht dazu führen, dass der Träger der Regionalplanung der Gemeinde keine Weiterentwicklung von Siedlungsflächen mehr ermöglichen kann. Eine solchermaßen strenge Auslegung dieser Planaussage wäre mit der als Ziel der Raumordnung im LEP NRW bezeichneten Regelung C.II.2.1 unvereinbar, wonach die Regional- und Bauleitplanung durch Darstellung und Festsetzung ausreichender Siedlungsbereiche, Bauflächen und Baugebiete in den Gebiets-, Flächennutzungs- und Bebauungsplänen die Baulandversorgung für den regionalen und kommunalen Bedarf sicherzustellen haben. Dies schließt nach dem LEP ausdrücklich die Bereitstellung ausreichenden Baulands insbesondere für qualitativ hochwertige gewerbliche Nutzungen ein.

Zwar behauptet die Landesplanungsbehörde in ihrem Einwendungsschreiben vom 03.01.2014, das Ziel der Raumordnung B.III.3.21 LEP N. BW bzw. die Planaussage B.III.3.22 LEP NRW sei gegenüber dem LEP-Ziel C.II.2.1 als spezielleres Ziel vor-

rangig. Begründet wird dieser Vorrang allerdings nicht. Es ist auch nicht ersichtlich, woraus sich ein solches Verhältnis der Spezialität ergeben soll. Grundsätzlich führt die Kollision verschiedener Raumordnungsziele dazu, dass die Anpassungspflicht bzw. die Beachtungspflicht gegenüber diesem Ziel der Raumordnung sich in eine Berücksichtigungspflicht umwandelt. Die Kollision verschiedener Raumordnungsziele ist insoweit im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen und auszugleichen. Geht man davon aus, dass die Planaussage C.II.2.1 kein Ziel der Raumordnung, sondern lediglich ein Grundsatz der Raumordnung ist, lässt sich die Kollisionslage auch nicht mit dem Vorrang einer spezielleren Regelung lösen. Vielmehr ist bei der Auslegung des Raumordnungsziels, das insoweit genügend Spielraum lässt, dem zu berücksichtigenden Grundsatz hinreichende Bedeutung beizumessen.

Auch insoweit bedarf es einer planerischen Abwägung bzw. einer Beachtung von gegenläufigen Erfordernissen der Raumordnung. Hinzu kommt schließlich, dass der Schwellenwert von 60 % Waldanteil nicht auf einer sachlich/fachlich begründeten Erkenntnis und auch nicht auf einer konkreten planerischen Abwägung der durch einen solchen Schwellenwert betroffenen privaten und öffentlichen Belange beruht; er kann deshalb, wenn man ihn nicht ohnehin nur als im Rahmen der planerischen Abwägung berücksichtigungsfähigen Grundsatz der Raumordnung ansieht, nur als Orientierungswert und nicht als Grenzwert verstanden werden.

c) **Zwischenergebnis**

Es bestehen erhebliche Bedenken gegen das Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde, soweit sich die Landesplanungsbehörde auf einen Verstoß der Planänderung gegen das Raumordnungsziel B.III.3.21 LEP NRW und auf eine Missachtung der Planaussage B.III.3.22 LEP NRW beruft.

2. Abwägungsfehler

Die Landesplanungsbehörde rügt neben der Unvereinbarkeit der Planänderung mit dem Ziel der Raumordnung B.III.3.21 LEP NRW erhebliche Abwägungsfehler der

Planänderung. Die Umweltprüfung insgesamt und die Alternativenprüfung im Besonderen seien ungenügend.

Die Landesplanungsbehörde kritisiert in diesem Zusammenhang, zu den im Verfahren vorgetragenen Bedenken zur Umweltprüfung verweise der Planungsträger überwiegend auf Ergebnisse des Scoping-Verfahrens bzw. auf den Umweltbericht sowie auf eine noch erforderliche Umweltprüfung auf der nachfolgenden städtebaulichen Planungsebene. Detailliertere Untersuchungen seien abgelehnt worden, weil sie aus Sicht des Planungsträgers zu keinem grundlegend anderen Ergebnis der Abwägung hätten führen können. Der Planungsträger habe auch im Erarbeitungsverfahren Hinweise und Bedenken erhalten, die im weiteren Verlauf unbeachtet geblieben seien und nicht zu einer Nachbesserung des Umweltberichts oder einer abschließenden Klärung im Rahmen der zusammenfassenden Erklärung geführt hätten (Bl. 5 des Einwendungsschreibens der Landesplanungsbehörde vom 03.01.2014).

Zu den Aussagen der zusammenfassenden Umwelterklärung, aus Sicht des Planungsträgers sei eine Fortschreibung des Umweltberichts nicht erforderlich, stehe die weitere Aussage auf Seite 34 des Aufstellungsbeschlusses in Widerspruch, wonach der gewählte Standort nach Abschluss des Verfahrens noch schlechter als im Umweltbericht zunächst angegeben, bewertet werde. Diese Neubewertung des geplanten Standortes hätte nach Auffassung der Landesplanungsbehörde zwangsläufig zu einer nochmaligen vergleichenden Nachbewertung mit den bereits im Umweltbericht untersuchten Alternativen führen müssen (Bl. 5 des Einwendungsschreibens der Landesplanungsbehörde vom 03.01.2014).

Die Kritik der Landesplanungsbehörde an der angezeigten Planänderung ist anhand der Begründung des Einwendungsschreibens nicht nachvollziehbar. Möglicherweise ist auch insoweit die Begründung unzureichend.

a) Mängel des Umweltberichts

Die Landesplanungsbehörde behauptet in ihrem Einwendungsschreiben Mängel des Umweltberichts ohne diese Mängel näher zu erläutern. Zutreffend ist selbstverständlich, dass nach § 9 Abs. 1 S. 1 ROG bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen eine Umweltprüfung durchzuführen ist und dass in diesem Zusammenhang die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf die Umwelt zu ermitteln und in einem Umweltbericht frühzeitig zu beschreiben und zu bewerten sind. Der Umweltbericht hat bestimmte Angaben zu enthalten, die in Anl. 1 zu § 9 Abs. 1 ROG aufgeführt sind. Ein Umweltbericht ist für die Planänderung erstellt und im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgelegt worden. Dass dieser öffentlich ausgelegte Umweltbericht den gesetzlichen Anforderungen nicht entspricht, behauptet die Landesplanungsbehörde neben einem Schreiben nicht.

Soweit die Landesplanungsbehörde jedoch rügt, dass der Umweltbericht im weiteren Verfahren auf der Grundlage von im Verfahren vorgetragene Bedenken zur Umweltprüfung nicht nachgebessert worden sei (Bl. 5 des Einwendungsschreibens), verkennt die Landesplanungsbehörde, dass es keine Fortschreibungspflicht für den Umweltbericht gibt.³⁶ Anlass, den erarbeiteten Umweltbericht fortzuschreiben, besteht nur dann, wenn der ursprünglich vorgelegte Umweltbericht die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestinhalte nicht aufweist. Dies ist allerdings von der Landesplanungsbehörde nicht gerügt worden. Dass der Umweltbericht auf der Grundlage von neuen Erkenntnissen nicht fortgeschrieben werden muss, bedeutet nicht, dass diese nicht bei der Planungsentscheidung des Regionalrats zu berücksichtigen wären. Allerdings ist die pauschale Behauptung, der Umweltbericht sei fehlerhaft, nicht nachvollziehbar.

b) Zusammenfassende Erklärung nach § 11 Abs. 3 ROG

Nach § 11 Abs. 3 S. 1 ROG ist dem Raumordnungsplan eine zusammenfassende Erklärung beizufügen über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergeb-

³⁶ *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 9 Rn. 59.

nisse der Öffentlichkeit- und Behördenbeteiligung in dem Aufstellungsverfahren berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde, sowie über die im Rahmen der Überwachung der Auswirkungen auf die Umwelt nach § 9 Abs. 4 S. 1 ROG durchzuführenden Maßnahmen.

Die zusammenfassende Erklärung liegt dem Unterzeichner nicht vor. Es kann deshalb nicht abschließend bewertet werden, ob rechtliche Bedenken an der zusammenfassenden Erklärung berechtigt sind. In dem Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde werden die insoweit von der Landesplanungsbehörde erhobenen Bedenken nicht nachvollziehbar begründet.

Vorab sei in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die Landesplanungsbehörde keine Aussage zu der Frage trifft, welche Konsequenzen sich aus dem Fehlen oder der Unvollständigkeit einer zusammenfassenden Erklärung nach § 11 Abs. 3 ROG ergeben. Das ROG regelt diese Frage nicht. Überwiegend wird angenommen, dass das Fehlen und eine Unvollständigkeit der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 Abs. 3 ROG unbeachtlich sind, wenn sich der notwendige Informationsgehalt bereits aus der Planbegründung im Übrigen erschließt.³⁷ Es ist deshalb zweifelhaft, ob ein in diesem Sinne unbeachtlicher Mangel eine Einwendung rechtfertigt oder nicht jedenfalls im Rahmen der Ermessensbegründung auf die mögliche Unbeachtlichkeit eines solchen Mangels hätte eingegangen werden müssen.

Dass der Planungsträger in der zusammenfassenden Erklärung auf den Umweltbericht einerseits und auf Umweltprüfungen nachfolgender Planungsverfahren im Sinne einer Abschichtung andererseits verweist, ist nicht zu beanstanden. Es bestehen keine Bedenken, im Rahmen der zusammenfassenden Erklärung auch auf Ergebnisse des Umweltberichts Bezug zu nehmen. Die Landesplanungsbehörde hätte zur Erläuterung ihrer Einwendung konkret darlegen müssen, welche zusätzlichen Erkenntnisse

³⁷ *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 9 Rn. 59; *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 6 Rn. 23; *Stock*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 10 Rn. 48; *Uechtritz*, ZfBR 2005, 11,14.

weiteren Untersuchungsbedarf für eine Umweltprüfung auf der Ebene des Regionalplans ausgelöst haben sollen. Der lediglich abstrakte Vorwurf, es fehle an zusätzlichen, detaillierteren Untersuchungen rechtfertigt die mit der Erhebung von Einwendungen verbundene Beeinträchtigung der Planungskompetenz des Planungsträgers nicht. Auch insoweit ist zumindest die Begründung des Einwendungsschreibens unzureichend.

Auch die Kritik der Landesplanungsbehörde, der Regionalrat habe weitere, detailliertere Untersuchungen abgelehnt, weil solche Untersuchungen zu keinem anderen Abwägungsergebnis führen würden (Bl. 5 des Einwendungsschreibens), ist nicht nachvollziehbar, weil der Regionalrat durchaus berechtigt ist, von zusätzlichen, für die planerische Abwägung nicht ergebnisrelevanten Untersuchungen abzusehen. Auch darin liegt zumindest ein Begründungsmangel.

Schließlich ist auch die Kritik der Landesplanungsbehörde nicht nachvollziehbar, es sei widersprüchlich, wenn in der zusammenfassenden Darstellung eine Fortschreibung des Umweltberichts nicht für erforderlich gehalten werde, im Aufstellungsbeschluss des Regionalrats vom 01.10.2013 jedoch der gewählte Standort noch schlechter als im Umweltbericht zunächst angegeben bewertet werde. Entgegen der Auffassung der Landesplanungsbehörde muss eine solche im Sinne der nachteiligen Umweltauswirkungen schlechtere Neubewertung des Standorts nicht zwingend zu einer nochmaligen vergleichenden Nachbewertung der bereits im Umweltbericht untersuchten Alternativen führen, wenn im Rahmen der umfassenderen planerischen Abwägung davon ausgegangen werden konnte, dass diese Alternativen aus anderen Gründen nicht vorzugswürdig sind. Es gibt insoweit keine Verpflichtung, ausschließlich unter Umweltgesichtspunkten die beste Standortalternative zu identifizieren.

Die Kritik der Landesplanungsbehörde, für die abschließende, im Vergleich zum Umweltbericht schlechtere Bewertung des gewählten Standorts mit Blick auf die nachteiligen Umweltauswirkungen ließen sich in der zusammenfassenden Erklärung

keine Argumente identifizieren, kann ohne Einsicht in die zusammenfassende Darstellung und in die weiteren Planunterlagen nicht nachvollzogen werden.

c) Alternativenprüfung

Schließlich bemängelt die Landesplanungsbehörde in ihrem Einwendungsschreiben vom 03.01.2014, trotz entsprechender Stellungnahmen dazu im Verfahren seien über die im Umweltbericht bereits geprüften Alternativen weder räumliche noch planerische Alternativen, z.B. Änderungen der Auswahlkriterien für die Standortsuche, Verteilung des Bedarfs auf unterschiedliche Flächen und Reduzierung der Fläche konsequent und ergebnisoffen untersucht worden. Gerade weil der Planungsträger selbst darauf hingewiesen habe, dass die Summe der Umweltauswirkungen so erheblich sei, dass aus Umweltsicht auf eine Realisierung eines Gewerbegebiets an diesem Standort verzichtet werden müsse, wäre – so die Landesplanungsbehörde – eine intensivere Befassung mit Planungsalternativen zwingend gewesen.

Neben Bedenken gegen den Bedarfsnachweis sowie gegen die Inhalte, Methoden und Bewertungen des Umweltberichts habe der Regionalrat Bedenken gegen die Standort- und Alternativenauswahl im Rahmen einer Vorabschichtung von Abwägungskriterien pauschal als nicht entscheidungserheblich zurückgewiesen. Dabei werde verkannt, dass die Regionalplanung die Planungsebene darstelle, auf der noch grundsätzliche Standortalternativen untersucht werden könnten, die sich auf der Ebene der Bauleitplanung nicht mehr untersuchen ließen.

In der abschließenden Gesamtabwägung reduziere der Regionalrat die Inkaufnahme der erheblichen Umweltauswirkungen am gewählten Standort allein auf die planerischen Alternativen einer vollständigen Festlegung eines GIB an diesem Standort im Sinne betroffener Wirtschaftsbelange oder den vollständigen Verzicht auf diesen Standort im Sinne ebenfalls betroffener Umweltbelange. Damit würde die Alternativenprüfung, die zentraler Bestandteil der Umweltprüfung sei, nur unzureichend durchgeführt. Insoweit habe sich der Regionalrat seiner Verpflichtung entzogen, ge-

eignete Alternativen eigenständig aufzuzeigen und im Verfahren vorgetragene Alternativen näher zu prüfen.

Ob der Vorwurf einer unzureichenden Alternativenprüfung berechtigt ist, kann anhand der vorliegenden Unterlagen nicht abschließend beurteilt werden. Die Begründung der Einwendung durch die Landesplanungsbehörde bleibt allerdings auch in diesem Zusammenhang aus sich heraus nicht nachvollziehbar. Sie genügt deshalb nicht den Begründungsanforderungen des § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG.

aa) Anforderungen an die Alternativenprüfung

Die Notwendigkeit bei der Aufstellung bzw. Änderung eines Regionalplans Alternativen zu prüfen, ergibt sich aus dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot einerseits und darüber hinaus aus der gesetzlichen Verpflichtung zu Umweltprüfung andererseits.³⁸

Die aus dem Abwägungsgebot abgeleitete Pflicht zur Alternativenprüfung verlangt, dass die Planungsbehörde ernsthaft in Betracht kommende Planungsalternativen berücksichtigt. Das setzt grundsätzlich voraus, dass eine bestimmte Alternative sich nach Lage der Dinge anbietet oder gar aufdrängt. Allerdings kommt es nach der Rechtsprechung für die vorzunehmende planerische Abwägung der einzustellenden Belange stets darauf an, rechtsmindernde Eingriffe nach Möglichkeit zu vermeiden. Zu rechtlich erheblichen Fehlgewichtungen kann es danach bereits dann kommen, wenn die Behörde die Bedeutung der objektiv betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkennt und die Abwägung in einer Weise vorgenommen hat, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Wenn die Planungsbehörde infolge einer derartigen Fehlgewichtung die Vorzugwürdigkeit eines anderen Standortes verkennt, handelt sie rechtswidrig. Dazu wird nicht vorausgesetzt, dass sich der Behörde ein anderer Standort als offensichtlich besser geeignet aufgedrängt. Grundsätzlich ist es allerdings ausreichend, wenn sich die Behörde mit dem für und wider die gegenläufigen Belange auseinandergesetzt hat und tragfähige

³⁸ Siehe dazu *Spannowsky*, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt, § 9 ROG Rn. 67.

Gründe für die von ihr gewählte Alternative anführen kann.³⁹ Ob gemessen an diesen Grundsätzen eine hinreichende Alternativenprüfung durchgeführt worden ist, kann erst auf der Grundlage vollständiger Verfahrensunterlagen geklärt werden.

Fraglich ist zusätzlich, ob die im Rahmen der Umweltprüfung notwendige Alternativenprüfung nach denselben Maßstäben des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots durchzuführen ist. Anlage 1 zu § 9 Abs. 1 ROG verpflichtet zu einer Beschreibung der in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten, wobei allerdings die Ziele und der räumliche Geltungsbereich des Raumordnungsverfahrens zu berücksichtigen sind. Die Alternativenprüfung im Rahmen der Umweltprüfung beruht auf der Plan-UP-Richtlinie 2001/42/EG. Art. 5 Abs. 1 dieser Richtlinie schreibt vor, dass ein Umweltbericht zu erstellen ist, in dem vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans oder Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Zusätzlich verlangt Art. 5 Abs. 1 S. 2 der Richtlinie eine Kurzdarstellung der Gründe für die Wahl der Alternativen im Umweltbericht. Europarechtlich ist die Pflicht zur Alternativenprüfung damit auf zumutbare bzw. verhältnismäßige Alternativen beschränkt. Dem entspricht es, dass sich nach § 9 Abs. 1 S. 3 ROG die Umweltprüfung lediglich auf das bezieht, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Methoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Raumordnungsplans angemessenerweise verlangt werden kann. Die Beschränkung auf eine in diesem Sinne angemessene oder zumutbare Alternativenprüfung schließt die Untersuchung von Alternativen aus, die zwar möglicherweise aus Gründen des Umweltschutzes vorzugswürdig sein könnte, die aber an anderen Belangen scheitert. Eine allein auf die umweltfreundlichste Alternative ausgerichtete Prüfung wird gesetzlich nicht gefordert.⁴⁰

³⁹ siehe dazu BVerwG, Urt. v. 06.04.2011 – 9 VR 1/11 –, juris Rn. 15; Urteil vom 05.12.1986 – 4 C 13.85 –, BVerwGE 75,21 4,236 f.; B. v. 23.06.2009 – 9 VR 1.09 –, NVwZ-RR 2009,753; Beckmann, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), Kommentar zum UVPG, 4. Auflage, Köln 2012, § 12 Rn. 54 ff.

⁴⁰ Kment, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), Kommentar zum UVPG, 4. Auflage, Köln 2012 § 14 g Rn. 23; Spannowsky, UPR 2000, 201, 208; Schink, NuR 2005, 143, 146.

Es ist in diesem Sinne auch nicht zu beanstanden, dass der Regionalrat bei der Planänderung besonderes Gewicht darauf gelegt hat, dem festgestellten Flächenbedarf durch Erweiterung eines vorhandenen GIB Rechnung zu tragen. Die Alternativenprüfung muss an der Zielsetzung des Plans orientiert werden. Es können deshalb nur solche Alternativen als vernünftig in Betracht gezogen werden, die das angestrebte Planungskonzept verwirklichen können und dem Planungsziel des Planungsträgers nicht widersprechen. Art. 5 Abs. 1 der Plan-UP-Richtlinie verlangt insoweit ausdrücklich eine Prüfung vernünftiger Alternativen, die die Ziele des Plans oder des Programms berücksichtigen. Es geht dementsprechend nicht um Alternativen für die angestrebte Nutzung selbst, sondern um Varianten für einzelne planerische Festsetzungen bzw. für die in Rede stehende Ausführungsart.⁴¹ Gemessen an diesen Maßstäben ist es zweifelhaft, ob die von der Landesplanungsbehörde mit Blick auf die Alternativenprüfung erhobenen Einwendungen berechtigt sind. Dies kann abschließend allerdings der Grundlage vollständiger Unterlagen bewertet werden.

Der Regionalrat ist zwar als Planungsträger nicht daran gehindert, Erfordernisse der Raumordnung, die sich aus dem Regionalplan ergeben, unter Beachtung der höherstufigen Landesplanung zu ändern oder anzupassen. Er muss allerdings bei Planänderungen und im Übrigen unverändertem Inhalt des Regionalplans dafür Sorge tragen, dass die Planänderung sich in das bestehende Planungskonzept einfügt. Insoweit weist der Regionalrat im Aufstellungsbeschluss zu Recht darauf hin, dass nach Ziel 2 Abs. 2 des geltenden Regionalplans, die Siedlungsentwicklung sich bedarfsgerecht innerhalb der im Regionalplan dargestellten Siedlungsbereiche zu vollziehen hat und dass auf eine geordnete räumliche Gesamtentwicklung in der Kommune bei der Inanspruchnahme der Siedlungsbereiche zu achten ist. Nach Ziel 2 Abs. 2 S. 3 des für den Bereich der Stadt Freudenberg beachtlichen räumlichen Abschnitts des geltenden Regionalplans sind neue Bauflächen sind, soweit möglich und sinnvoll, an vorhandene Siedlungsflächen anzuschließen. Unabhängig davon, ob es sich bei diesen Planaussagen tatsächlich um ein Ziel der Raumordnung oder lediglich um einen Grund-

⁴¹ *Kment*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), Kommentar zum UVPG, 4. Auflage, Köln 2012 § 14 g Rn. 26; *Schink*, NuR 2005, 143, 146.

satz der Raumordnung handelt, ist dieses Erfordernis der Raumordnung auch bei der Alternativenprüfung vom Planungsträger gebührend zu berücksichtigen. Zutreffend wird dieses Erfordernis nicht nur abstrakt aus dem geltenden Plan übernommen und angewendet, sondern auch damit begründet, dass die bevorzugte Entwicklung einer zusammenhängenden, größeren Fläche aus verschiedenen Gründen vorteilhafter ist, unter anderem wegen des geringeren Planungs- und Erschließungsaufwands, wegen besserer Vermarktungsmöglichkeit für anzuwendende Betriebe, einer besseren Verkehrsanbindung, im vorliegenden Fall insbesondere auch aus Gründen des Immissionsschutzes und der geringeren Immissionsvorbelastung.

Nicht zuletzt entspricht dieses Erfordernis des Regionalplans der im geltenden LEP NRW als Ziel der Raumordnung bezeichneten Planaussage Nr. C.II.2. Danach soll die Möglichkeit der Arrondierung vorhandener Gewerbe- und Industriestandorte genutzt werden, bevor andere Flächen in Anspruch genommen werden. Handelt es sich bei dieser Planaussage, wie im LEP NRW angegeben, um ein Ziel der Raumordnung, dann wäre dieses Ziel vom Regionalrat zwingend zu beachten. Das würde auch für die Berücksichtigung von Planungsalternativen gelten. Selbst wenn man, abweichend von der Bezeichnung als Ziel der Raumordnung im Landesentwicklungsplan, davon ausgeht, dass die Planaussage kein Ziel der Raumordnung, sondern lediglich als Grundsatz der Raumordnung zu berücksichtigen ist, hat dies für die planerische Abwägung des Regionalplans und damit letztlich auch für die angemessene Prüfung von Planungsalternativen Konsequenzen. Es ist deshalb zweifelhaft, ob der Vorwurf, der Regionalrat habe sich zu Unrecht für die Alternative einer Erweiterung des vorhandenen GIB entschieden, tatsächlich aufrechterhalten werden kann. Es spricht vielmehr vieles dafür, dass der Vorwurf der Landesplanungsbehörde, der Regionalrat hätte die Standortalternativen „Stückwerklösung“ und „Hommeswiese-Halmenhof“ noch weiter untersuchen müssen, nicht berechtigt ist. Hinsichtlich der Alternative einer Festlegung eines GIB am Standort „Hommeswiese-Almenhof“ kommt hinzu, dass an diesem Standort erhebliche Einschränkungen für dort anzusiedelnde störende Betriebe und damit nur eingeschränkte Nutzungsmöglichkeiten in Kauf genommen werden müssten, die sich bereits aus der Entscheidung des OVG NRW aus dem Jahr

2004 ergeben. Es handelt sich insoweit nicht um eine echte Alternative zu der angestrebten Variante.

bb) Ermittlungsaufwand und Prüfungstiefe

Grundsätzlich hängen der Ermittlungsaufwand und die Prüfungstiefe der Alternativenprüfung von den Umständen des Einzelfalls ab. Der zu betreibende, noch angemessene Aufwand zur Ermittlung von Alternativen orientiert sich nach dem Gewicht der zu erwartenden Umweltauswirkungen. Es bedarf auch insoweit einer Abwägungsentscheidung des verantwortlichen Planungsträgers.⁴² Im Rahmen dieser Abwägung ist er berechtigt, weiteren Ermittlungsaufwand für solche Alternativen zu vermeiden, die entweder schon deshalb ausscheiden, weil sie mit den Planungszielen kollidieren oder angesichts der bereits erkennbaren Bedeutung anderer (Umwelt-) Belange ausscheiden.

cc) Abschichtungsmöglichkeiten

Zutreffend wird darauf hingewiesen, dass der Abschichtung der Umweltprüfung besondere Bedeutung zukommt, weil grundsätzlich auf allen Planungsebenen eine Umweltprüfung durchzuführen ist und die Planungsträger deshalb aufgrund des Verfahrensaufwandes und der Kosten auf die Vermeidung von Mehrfachprüfungen im Sinne einer sachgerechten Abschichtung angewiesen sind. Es ist deshalb mit Blick auf eine in der nachfolgenden Bauleitplanung stattfindenden Umweltprüfung nicht zu beanstanden, wenn nicht sämtlichen möglichen Umweltauswirkungen bereits auf der Ebene der Regionalplanung nachgegangen wird.

Zutreffend weist die Landesplanungsbehörde in ihrem Einwendungsschreiben allerdings darauf hin, dass auf der Ebene der Regionalplanung aufgrund des größeren Planungsgebiets andere Planungsalternativen zu berücksichtigen sein können, als auf der Ebene der gemeindegebietsbezogenen Bauleitplanung. Das bedeutet allerdings

⁴² *Kment*, in: Hoppe/Beckmann (Hrsg.), Kommentar zum UVPG, 4. Auflage, Köln 2012 § 14 g Rn. 31.

nicht, dass sich dadurch der gebotene Detaillierungsgrad der Umweltprüfung zu verändern hätte. Im Sinne des nach § 9 Abs. 1 S. 3 ROG gebotenen Angemessenheitsmaßstabes ist der Träger der Regionalplanung berechtigt, Planungsalternativen aus nachvollziehbaren Gründen auszuschneiden, ohne den Umweltauswirkungen sämtlicher theoretisch in Betracht zu ziehender Planungsalternativen im Detail nachgegangen zu sein. Bei der gebotenen Angemessenheitsprüfung darf der Träger der Regionalplanung auf eine intensivere Untersuchung der Umweltfolgen einer Alternative auch mit der Begründung verzichten, dass eine solche Alternative aus anderen, nicht umweltbezogenen Gründen ausscheidet. Es macht nämlich keinen Sinn die möglichen Umweltfolgen von Planungsalternativen mit großen zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand zu untersuchen, wenn eine Realisierung dieser Planungsalternative aus anderen Gründen scheitert.

D. Zusammenfassung

I. Rechtsschutzmöglichkeiten des Regionalrats

Eine Klage des Regionalrats vor dem zuständigen Verwaltungsgericht mit dem Ziel, die Rechtswidrigkeit der von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen gegen die angezeigte Änderung des Regionalplans gerichtlich feststellen zu lassen, ist zulässig.

Bei dem Regionalrat handelt es sich um eine beteiligungsfähige Vereinigung im Sinne von § 61 Nr. 2 VwGO. Eine Klage sollte für den Fall, dass das Einwendungsschreiben als Verwaltungsakt einzuordnen ist, innerhalb eines Jahres seit der Zustellung, Eröffnung oder Verkündung der Einwendungen erhoben werden.

II. Einwendungsbefugnis der Landesplanungsbehörde

Die Landesplanungsbehörde ist hinsichtlich ihrer Einwendungen auf die Rüge von rechtlichen Mängeln des angezeigten Plans beschränkt. Grundsätzlich ist die Landesplanungsbehörde zu einer umfassenden Rechtsprüfung berechtigt. Gegenstand ihrer Rechtsprüfung können auch Vorschriften sein, die unter Beachtung des Grundsatzes der Planerhaltung unbeachtlich sind.

Die Erhebung von Einwendungen steht im Ermessen der Landesplanungsbehörde. Dieses Ermessen ist nicht nur auszuüben, sondern auch zu begründen. Das ist von der Landesplanungsbehörde verkannt worden.

Die Rechtmäßigkeit der Einwendungen hängt auch davon ab, ob die Landesplanungsbehörde den Regionalrat zu der beabsichtigten Erhebung von Einwendungen anhört und ob eine hinreichende Begründung auch unter Berücksichtigung des der Landesplanungsbehörde eingeräumten Ermessens vorliegt. Es wird davon ausgegangen, dass eine Anhörung nicht stattgefunden hat und dass die Einwendungen nicht ausreichend begründet worden sind.

III. Berechtigung der erhobenen Einwendungen

Bei der Planaussage B.III.3.21 LEP NRW handelt es sich um ein Ziel der Raumordnung, das bei der Änderung des Regionalplans zu beachten ist. Es bestehen allerdings erhebliche Bedenken gegen das Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde, soweit sich die Landesplanungsbehörde auf einen Verstoß der Planänderung gegen das Raumordnungsziel B.III.3.21 LEP NRW sowie die Planaussage B.III.3.22 LEP NRW beruft.

Die von der Landesplanungsbehörde erhobene Rüge, dass der Umweltbericht nicht fortgeschrieben worden ist, ist unberechtigt, weil es eine solche Fortschreibungspflicht nicht gibt.

Es bestehen auch erhebliche Zweifel, ob die von der Landesplanungsbehörde geltend gemachten rechtlichen Bedenken gegen die zusammenfassende Erklärung nach § 11 Abs. 2 ROG berechtigt sind. Die Erläuterungen dieser Einwendung durch die Landesplanungsbehörde sind unzureichend.

Ob der Vorwurf einer unzureichenden Alternativenprüfung gerechtfertigt ist, kann erst auf der Grundlage vollständiger Verfahrensunterlagen abschließend bewertet werden. Die Begründung der entsprechenden Einwendung durch die Landesplanungsbehörde erscheint allerdings auch in diesem Zusammenhang unzureichend. Es bestehen außerdem erhebliche Zweifel, ob die Anforderungen an die Alternativenprüfung, die sich im Zusammenhang mit der erforderlichen Umweltprüfung und aus dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot ergeben, von der Landesplanungsbehörde nicht überspannt worden sind.

Münster, den 14.05.2014



Prof. Dr. Beckmann
Rechtsanwalt