

**Fortführung eines Regionalplanverfahrens nach Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW durch die Landesplanungsbehörde**

**Gutachten im Auftrag  
der  
Bezirksregierung Arnsberg**

erstattet von

Rechtsanwalt Prof. Dr. Alexander Schink, Staatssekretär a.D.  
Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs Bonn

Bonn, im Juni 2014

## Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag .....	4
I. Sachverhalt .....	4
II. Gutachtenauftrag .....	6
III. Gang der Untersuchung.....	6
B. Rechtscharakter und Rechtswirkungen der Einwendungen der Landesplanungsbehörde .	8
I. Rechtscharakter .....	8
1. Verfahren nach § 19 Abs. 6 LPIG NRW .....	8
2. Rechtscharakter der Einwendungen nach § 19 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW .....	10
II. Möglichkeiten der Aufhebung von Einwendungen der Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW.....	14
1. Aufhebung durch die Landesplanungsbehörde .....	14
a) Rücknahme .....	14
b) Widerruf.....	14
2. Anfechtungsklage gegen die erhobenen Einwendungen.....	15
C. Zulässigkeit der Wiederaufnahme des Verfahrens zur Änderung des Regionalplanes ....	19
D. Verfahren zum Wiederaufgreifen des Änderungsverfahrens mit dem Ziel der Heilung von Rechtsmängeln .....	24
I. Neuer Erarbeitungsbeschluss gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW .....	24
II. Ergänzendes Verfahren gemäß § 12 Abs. 6 ROG.....	25
1. Das ergänzende Verfahren nach § 12 Abs. 6 ROG.....	25
2. Grenzen der Durchführung eines ergänzenden Verfahrens.....	25
3. Ergänzendes Verfahren als Element der Planerhaltung .....	28
III. Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW.....	30
1. Anwendbarkeit des § 13 Abs. 3 LPIG NRW.....	30
2. Verfahren.....	32
a) Erforderlichkeit eines erneuten Beteiligungsverfahrens.....	33
b) Kennzeichnung von Änderungen in den Planunterlagen.....	37
c) Keine Verkürzung der Dauer der Auslegung .....	37
d) Vorwirkung von Zielen der Raumordnung im Entwurf des LEP.....	38
IV. Ergebnis zu D.....	38

E. Anforderungen an die Überarbeitung der Planbegründung sowie der Alternativenprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung .....	39
I. Planbegründung zum Ziel B. III. 3.21 - Walderhaltungsgebot .....	39
1. Walderhaltung und Planungsziel .....	39
2. Ersatzaufforstung .....	41
II. Umweltprüfung/Alternativenprüfung .....	45
1. Umweltbericht .....	45
2. Alternativenprüfung .....	47
3. Planerische Abwägung .....	49
F. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse .....	52

## A.

### Sachverhalt und Gutachtenauftrag

#### I. Sachverhalt

Durch Beschluss vom 01.10.2013 beschloss der Regionalrat bei der Bezirksregierung Arnsberg die 1. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Arnsberg, Teilabschnitt Oberbereich 7 (Kreis Siegen-Wittgenstein und Kreis Olpe), im Bereich der Stadt Freudenberg. Gegenstand der 1. Änderung war die Erweiterung eines Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB). Konkret wird zur Erweiterung des bestehenden GIB „Wilhelmshöhe-Bühl“ ein GIB „Wilhelmshöhe-Nord“ festgelegt, das eine Fläche von ca. 17 ha umfasst.

Durch Schreiben vom 03.01.2014 (Aktenzeichen III B 2-13.13.08.02) machte die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 Landesplanungsgesetz NRW Einwendungen geltend. Eine Beteiligung oder Anhörung des Regionalrates oder der Bezirksregierung Arnsberg ist vor Geltendmachung der Einwendungen nicht erfolgt. Insbesondere ist dem Regionalrat nicht Gelegenheit gegeben worden, Mängel bei der Aufstellung der 1. Änderung des Regionalplans Arnsberg Bereich Freudenberg zu heilen. Inhaltlich werden zusammenfassend folgende Einwendungen erhoben:

„1. Die Planung widerspricht dem Ziel B. III. 3.21 des LEP NRW. Danach 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. Das betreffende LEP-Ziel B. III. 3.21 schließt eine Inanspruchnahme von Wald nicht vollständig aus, macht diese jedoch von strengen Voraussetzungen abhängig. An die Begründung für eine Waldinanspruchnahme sind deshalb besonders hohe Anforderungen zu stellen, denen die vorgelegten Anzeige-Unterlagen nicht gerecht werden.

2. Die Planung beinhaltet erhebliche Abwägungsfehler, da sie auf unzureichend ermittelten Abwägungsgrundlagen aufbaut. Wesentlicher Bestandteil der Abwägung ist die Umweltprüfung und die damit verbundene Prüfung von Planungsalternativen. Die Umweltprüfung insgesamt und die Alternativenprüfung im Besonderen sind ungenügend. Diese unzureichende Prüfung wiegt umso schwerer vor dem Hintergrund, dass der Planungsträger selbst von erheblichen Umweltauswirkungen ausgeht und zu dem Schluss kommt, dass aus Umweltsicht auf eine Realisierung eines Gewerbegebietes an diesem Standort verzichtet werden sollte.“

Im Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde vom 03.01.2014 werden diese Einwendungen näher begründet.

Zu den Einwendungen nahm die Geschäftsstelle des Regionalrates gegenüber der Planungs- und Strukturkommission des Regionalrates durch Schreiben vom 29.01.2014 Stellung. Darüber hinaus wurden sie in einem Gespräch am 07.03.2014 zwischen der Landesplanungsbehörde, dem Regionalrat, der Bezirksregierung Arnsberg und der Stadt Freudenberg erörtert. In dieser Erörterung wurde auch die Frage eines Wiederaufgreifens des Verfahrens zur Änderung des Regionalplanes angesprochen.

Mit den Einwendungen und dem Ergebnis des Erörterungsgesprächs mit der Landesplanungsbehörde befasste sich der Regionalrat auf der Grundlage einer Vorlage vom 11.03.2014 mit den von der Landesplanungsbehörde erhobenen Einwendungen. Der Regionalrat fasste in seiner Sitzung vom 19.03.2014 einstimmig folgenden Beschluss:

„1. Der Regionalrat bekräftigt seine Überzeugung, dass der Aufstellungsbeschluss „1. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Arnsberg – Teilabschnitt Oberbereich Siegen (Kreis Siegen-Wittgenstein und Kreis Olpe) im Gebiet der Stadt Freudenberg; Erweiterung eines Bereichs für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)“ formell und materiell rechtmäßig ist.

2. Für den Fall dass die Landesplanungsbehörde nicht bereit ist, ihre Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 Landesplanungsgesetz NRW vom 03.01.2014 zurückzunehmen, beschließt der Regionalrat die Beauftragung eines Rechtsgutachtens mit den Fragen:

a) Prüfung des streitigen Sachverhalts, insbesondere der Begründetheit des Erlasses vom 03.01.2014 sowie

b) Rechtsgutachterliche Klärung, ob der Regionalrat als Träger eigener Rechte (Regionalrat als Rechtssubjekt) klagebefugt ist und für den Fall einer evtl. Klage die Klärung des zutreffenden Rechtsmittels (Feststellungs-, Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage).

3. Die abschließende Entscheidung über das weitere Verfahren sowie die Einlegung eines Rechtsmittels wird bis zur Sitzung des Regionalrates am 03.07.2014 zurückgestellt.

4. Der Regionalrat beauftragt die Bezirksregierung, den Wiedereinstieg in das Verfahren zur Ausweisung des beantragten GIB Freudenberg dahingehend zu prüfen, ob die von der Staatskanzlei gerügten Mängel im Rahmen einer 2. Offenlage rechtsfehlerfrei aufgearbeitet werden können, um damit die Voraussetzungen für eventuelle

kommunale Planungsschritte zu schaffen. Der Regionalrat bittet die Bezirksregierung, über das Ergebnis der Rechtsprüfung in der Sitzung am 03.07.2014 zu berichten.“

## **II. Gutachtauftrag**

Auf der Grundlage dieses Beschlusses hat die Bezirksregierung Arnberg den Unterzeichner beauftragt, ein Rechtsgutachten zu folgenden Fragen zu erstellen:

1. Ist eine „Wiederaufnahme des Verfahrens“ rechtlich möglich?
2. Mit welchem Verfahrensschritt muss ein ergänzendes Verfahren beginnen?
3. Bietet ein ergänzendes Verfahren ausreichende Erfolgsaussichten, die erhobenen Einwände zu heilen?

Diesen Fragen soll im Folgenden nachgegangen werden.

## **III. Gang der Untersuchung**

In einem ersten Schritt ist aber zunächst zu klären, welchen Rechtscharakter die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde hat (B. I.). Hiervon hängt einerseits ab, welche Rechtswirkungen die Erhebung der Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde für das Verfahren zur Änderung des Regionalplanes hat und ob und in welcher Weise dieses wieder aufgegriffen werden kann. Zum anderen ist diese Frage von Bedeutung für rechtliche Möglichkeiten der Aufhebung der Einwendungen (B. II.) mit der Folge, dass der geänderte Regionalplan gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG bekanntgemacht und in Kraft gesetzt werden darf. Insbesondere hängt von der Rechtsqualität der Einwendungen ab, ob eine Klage gegen die Einwendungen zulässig ist (B. II. 2.) und welches die richtige Klageart ist. In einem weiteren Schritt soll so dann untersucht werden, ob die Landesplanungsbehörde ihre Einwendungen von sich aus aufheben kann und welche Rechtswirkungen sich daraus ergeben (B. II. 1.). Des Weiteren wird untersucht, welche Klagemöglichkeiten gegen die Einwendungen bestehen und welches die richtige Klageart ist (B. II. 2.).

Sodann soll geprüft werden, ob nach der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde ein Wiederaufgreifen des Planverfahrens überhaupt zulässig ist (C.).

Im nächsten Schritt wird sodann geprüft, in welcher Weise ein Wiedereinstieg in das

Aufstellungsverfahren zur Änderung des Regionalplanes erfolgen kann (D.). Zu erörtern sind insoweit die Fassung eines neuen Erarbeitungsbeschlusses (D. I.), die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens gemäß § 12 Abs. 6 ROG (D. II.) und eine Änderung des Planentwurfs ohne neuen Aufstellungsbeschluss gemäß § 13 Abs. 3 LPlG NRW (D. III.).

In einem weiteren Schritt (E.) soll sodann geprüft werden, ob ein ergänzendes Verfahren ausreichende Erfolgsmöglichkeit bietet, die erhobenen Einwände zu heilen. In diesem Zusammenhang wird dargestellt, welche Anforderungen in der Regionalplanung an die Umweltprüfung einschließlich der Alternativenprüfung zu stellen sind und wie die Ergebnisse der Umweltprüfung in die planerische Abwägung eingehen (E. II.). Darüber hinaus ist darzustellen, welche Anforderungen sich aus dem Ziel B. III. 3.21 LP NRW für die Zulässigkeit der Inanspruchnahme von Wald ergeben (E. I.). Aus diesen rechtlichen Anforderungen können sodann Kriterien für erforderliche Nachbesserungen bei der Umwelt- und Alternativenprüfung sowie der Begründung der Waldinanspruchnahme und damit der Anforderungen an die Heilung der erhobenen Einwendungen erarbeitet werden.

Das Gutachten schließt mit einer Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse (F.).

## B. Rechtscharakter und Rechtswirkungen der Einwendungen der Landesplanungsbehörde

### I. Rechtscharakter

#### 1. Verfahren nach § 19 Abs. 6 LPIG NRW

Durch Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes NRW (LPIG) und weiterer Vorschriften vom 16.03.2010<sup>1</sup> wurde die bisherige Genehmigungspflicht für Regionalpläne gestrichen und durch ein Anzeigeverfahren ersetzt. In § 19 Abs. 6 S. 1 wird ausdrücklich festgestellt, dass Regionalpläne und Änderung von Regionalplänen nicht der Genehmigung der Landesplanungsbehörde bedürfen. Nach S. 2 sind sie der Landesplanungsbehörde anzuzeigen.

Nach § 19 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW erfolgt die Bekanntmachung des Regionalplanes, wenn die Landesplanungsbehörde nicht innerhalb der Frist von höchstens drei Monaten nach Anzeige aufgrund einer Rechtsprüfung unter Angabe von Gründen im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien Einwendungen erhoben hat. Aus dieser Bestimmung folgt, dass bei der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde eine Bekanntmachung und damit Inkraftsetzung des Regionalplanes unzulässig ist.

Ziel der Änderung des Landesplanungsgesetzes war, Genehmigungspflichten soweit wie möglich durch Anzeigepflichten zu ersetzen und hierdurch eine Beschleunigung des Verfahrens zu erreichen.<sup>2</sup> Diese Zielsetzung kommt auch in der Einzelbegründung zu § 19 LPIG NRW zum Ausdruck. Dort wird zur Begründung der Neuregelung darauf hingewiesen, dass Ziel der Novellierung u.a. die Beschleunigung von Verfahren sei. Die in der Modellregion OWL gemachten Erfahrungen mit dem Anzeigeverfahren für Regionalpläne nach § 3 des Bürokratieabbaugesetzes I vom 13.03.2007<sup>3</sup> seien in die Gesetzesnovelle eingeflossen. Dem Aspekt der Verfahrensbeschleunigung werde mit der landesweiten Einführung der Frist von 3 Monaten Rechnung getragen.<sup>4</sup> Weiter heißt es, dass durch

---

<sup>1</sup> GV.NRW S. 211.

<sup>2</sup> Gesetzentwurf der Landesregierung, Gesetz zur Änderung des Landesplanungsgesetzes NRW (LPIG) und weiterer Vorschriften vom 26.11.2009, LT-Drucks. 14/10088, S. 1.

<sup>3</sup> 1. Gesetz zum Bürokratieabbau (Bürokratieabbaugesetz I) vom 13. März 2007, GV.NRW.129.

<sup>4</sup> Zum Aspekt der Verfahrensbeschleunigung als Ziel der Ersetzung des Genehmigungsverfahrens durch ein Anzeigeverfahren auch: P. W. *Schneider*, Neue Ansätze der Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Jarass

die Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien eine Rechtskontrolle durchgeführt wird. Aus dieser Begründung, aber auch aus der Formulierung des § 19 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW folgt, dass das in § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW geregelte Einwendungsverfahren ein Verfahren der reinen Rechtskontrolle ist. Wie § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW zum Ausdruck bringt, hat die Landesplanungsbehörde auf die Anzeige von Regionalplänen bzw. ihrer Änderungen eine Rechtsprüfung durchzuführen. Einwendungen dürfen nur erhoben werden, wenn die Rechtsprüfung durch die Landesplanungsbehörde ergeben hat, dass die Aufstellung des Regionalplanes oder ein Änderungsverfahren Rechtsfehler aufweist. Welche Art diese Rechtsfehler sind, ist dabei unbeachtlich. Einwendungen kann die Landesplanungsbehörde sowohl wegen formeller Rechtsfehler als auch wegen materiell-rechtlicher Mängel eines Regionalplanes bzw. einer Regionalplanänderung erheben.

Für die Erhebung von Einwendungen gelten nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW formelle Anforderungen:

- Die Erhebung von Einwendungen ist fristgebunden. Sie hat innerhalb von 3 Monaten nach Anzeige des Regionalplans oder seiner Änderung bei der Landesplanungsbehörde zu erfolgen. Für den Fristbeginn bestimmt § 19 Abs. 6 S. 4 LPIG NRW, dass diese mit Eingang der vollständigen Unterlagen bei der Landesplanungsbehörde beginnt.
- In formeller Hinsicht ist weiter nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW das Einvernehmen der Landesplanungsbehörde mit den fachlich zuständigen Landesministerien erforderlich. Die fachlich zuständigen Landesministerien müssen deshalb der Erhebung von Einwendungen zustimmen. Einvernehmen bedeutet im juristischen Sprachgebrauch uneingeschränkte Zustimmung. Der Begriff wird in diesem Sinne z.B. in § 36 Abs. 1 BauGB verwendet. Ist eine bloße Anhörung und Beteiligung anderer Behörden gemeint, wird der Begriff des Benehmens verwendet.<sup>5</sup>

---

(Hrsg.), Zur Zukunft der Landesplanung, 2002, S. 1, 7 f.; *Schink*, Dezentralisierung der Landesplanung, das., S. 85, 100f.

<sup>5</sup> Zu dieser Differenzierung: BVerwG, Beschl. v. 11.08.2008 – 4 B 25.08 –, BauR 2008, 1844; Urt. v. 14.04.2000 – 4 C 5.99 –, BauR 2000, 1312; Urt. v. 07.02.1986 – 4 C 43.83 –, BauR 1986, 425. Vgl. auch *Schiller*, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 8. Aufl. 2014, Rn. 1956. *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 36 Rn. 5.

## 2. Rechtscharakter der Einwendungen nach § 19 Abs. 6 Satz 3 LPIG NRW

Welchen Rechtscharakter die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW hat, erschließt sich weder aus der Regelung selbst noch aus den Gesetzgebungsmaterialien.

Für das in § 11 Abs. 3 S. 2 BauGB 1987 geregelte Anzeigeverfahren ist allgemein angenommen worden, dass die Erhebung von Einwendungen durch die höhere Verwaltungsbehörde nach der genannten Regelung einen belastenden Verwaltungsakt darstellt.<sup>6</sup> Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass die Geltendmachung von Einwendungen gemäß § 11 Abs. 3 S. 2 BauGB 1987 dazu führe, dass die Gemeinde den Bebauungsplan nicht in Kraft setzen kann. Die Geltendmachung von Einwendungen sei deshalb als Untersagung der Bekanntmachung des Bebauungsplans zu verstehen. Es handele sich um ein Verbot und damit um einen „typischen Fall eines Verwaltungsakts“.<sup>7</sup>

Für die Geltendmachung von Einwendungen nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW gilt im Ergebnis nichts anderes; auch hierbei handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt:

Die Geltendmachung von Rechtsmängeln gemäß § 11 Abs. 3 S. 1 BauGB 1987 wurde deshalb als die Gemeinde belastender Verwaltungsakt angesehen, weil hiermit eine Sperre für den weiteren Verfahrensgang verbunden war und die Gemeinde hierdurch daran gehindert war, den Bebauungsplan in Kraft zu setzen.<sup>8</sup> Die gleiche Wirkung ist mit der Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW verbunden. Auch sie hindert das in Kraft setzen des Regionalplans bzw. einer Regionalplanänderung durch Bekanntmachung.<sup>9</sup> Das folgt aus dem Wortlaut des § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW. Danach darf eine Bekanntmachung von Regionalplänen oder ihrer Änderungen nur erfolgen, wenn durch die Landesplanungsbehörde nicht inner-

<sup>6</sup> OVG NRW, Urt. v. 19.11.1991 – 7 A 799/90 –, NWVBl 1992, 246, 247; *Bielenberg/Krautzberger/Söfker*, BauGB, Leitfaden, 5. Aufl. 1998, Rn. 142; *Gaentzsch*, in: Schlichter/Stich, Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, 2. Aufl. 1995, § 11 Rn. 14; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 5. Aufl. 1996, § 11 Rn. 5; *Finkelburg*, in: Finkelburg/Ortloff, Öffentliches Baurecht, Band I, 3. Aufl. 1995, S. 36.

<sup>7</sup> *Löhr*, a.a.O. In der Begründung ebenso: *Gaentzsch*, a.a.O.; OVG NRW, Urt. v. 19.11.1991 – 7 A 799/90 –, NWVBl 1992, 246, 247.

<sup>8</sup> OVG NRW, Urt. v. 19.11.1991 – 7 A 799/90 –, NWVBl 1992, 246, 247; *Löhr*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 5. Aufl. 1996, § 11 Rn. 5.

<sup>9</sup> *Von Kraack*, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2011, § 19 Anm. 5 (S. 125).

halb der Frist von 3 Monaten Einwendungen erhoben worden sind. Im Umkehrschluss folgt aus dieser Formulierung, dass eine Bekanntmachung und damit der Abschluss des Planungsverfahrens und das Inkraftsetzen des Regionalplans bzw. von Regionalplanänderungen nicht erfolgen darf, wenn die Landesplanungsbehörde Einwendungen erhoben hat. Die Erhebung von Einwendungen hat damit eine Sperrwirkung für das weitere Verfahren. Sie wirkt in gleicher Weise wie die Geltendmachung von Rechtsmängeln nach § 11 Abs. 3 S. 1 BauGB 1987. Auch hierbei handelt es sich deshalb um einen belastenden Verwaltungsakt.

Fraglich kann allerdings sein, ob die Geltendmachung von Einwendungen Außenwirkung im Sinne des § 35 Abs. 1 VwVfG hat. Denn die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde richtet sich an den Regionalrat als regionaler Planungsträger (vgl. § 6 LPIG NRW). Dieser wird zum Teil als eine „rein staatliche Einrichtung“ angesehen.<sup>10</sup> Hieraus könnte zu schließen sein, dass der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde keine Außenwirkung zukommt, da der Regionalrat Teil der staatlichen Verwaltung ist. Gegen eine Außenwirkung könnte auch eingewendet werden, dass der Regionalrat gemäß § 6 S. 6 LPIG NRW weisungsabhängig ist.

Andererseits wird jedoch angenommen, dass der Regionalrat bei nicht erteiltem Einvernehmen und Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde als Träger der Regionalplanung hierdurch ist und dagegen verwaltungsgerichtlich vorgehen kann.<sup>11</sup>

Verwaltungsaktqualität hat die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 35 S. 1 VwVfG nur, wenn sie „auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet“ ist. Die Regelungswirkung der Erhebung von Einwendungen darf deshalb nicht bloß im Innenbereich der Verwaltung verbleiben. Sie muss vielmehr außerhalb der Verwaltung Wirkung haben, indem sie regelnd in Rechtspositionen von Privaten oder Verwaltungsträgern eingreift.<sup>12</sup> Dies gilt umso mehr, als die Regionalräte bei einer Landesbehörde, nämlich den Bezirksregierungen angesiedelt sind und damit zumindest auch Entscheidungsträger des Landes sind.

---

<sup>10</sup> Von Kraack, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, LPIG NRW, § 6 Anm. 2 (S. 69).

<sup>11</sup> Von Kraack, a.a.O., § 19 Anm. 5 (S. 125).

<sup>12</sup> Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2011, § 12 Rn. 24; Ruffert, Verwaltungshandeln und Verwaltungsrechtsverhältnis, in: Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl. 2010, § 21 Rn. 44, Stuhlfauth, in: Obermayer/Funke/Kaiser, VwVfG, 4. Aufl. 2014, § 35 Rn. 104.

Dies steht jedoch einer Außenwirkung der Erhebung von Einwendungen im Sinne des § 35 S. 1 VwVfG nicht grundsätzlich entgegen. Vielmehr können Verwaltungsakte auch gegen Organe desselben Hoheitsträgers ergehen. Voraussetzung hierfür ist, dass diesen in bestimmten Angelegenheiten eine unabhängige Rechtsstellung auch gegenüber vorgesetzten Organen zukommt.<sup>13</sup> Eine solche Sachlage ist im vorliegenden Fall gegeben:

Der Regionalrat ist zwar Organ der Bezirksregierung und damit selbst Teil der staatlichen Einrichtung Bezirksregierung.<sup>14</sup> Daraus folgt jedoch nicht, dass der Regionalrat nicht Träger eigener Rechte sein kann, die durch die Erhebung von Einwendungen gegen einen Regionalplan verletzt werden könnten. Solche eigenen Rechte stehen dem Regionalrat zu. Dazu gehört neben den Vorschlags- und Beratungsrechten nach § 9 Abs. 3 – 5 LPIG NRW<sup>15</sup> insbesondere die Beschlussfassung über die Aufstellung von Regionalplänen und ihre Änderung gemäß §§ 9 Abs. 1 S. 1, 19 Abs. 4 S. 1 LPIG NRW. Die Regionalräte sind gemäß § 6 LPIG NRW regionale Planungsträger. Sie nehmen damit als eigene Aufgabe die der Regionalplanung wahr. Ihnen sind hierdurch eigene, selbständige Rechte verliehen.<sup>16</sup> Diese eigenen Rechte können sie klageweise durchsetzen.<sup>17</sup> Der Entscheidung der Landesplanungsbehörde, Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW zu erheben, Außenwirkung zu.

Das ergibt sich auch aus § 1 Abs. 2 LPIG NRW. Nach dieser Vorschrift ist die Landes- und Regionalplanung eine gemeinschaftliche Aufgabe von Staat und Selbstverwaltung. Bei der Regionalplanung, deren Planungsträger der Regionalrat ist, handelt es sich deshalb nicht um eine rein staatliche Aufgabe. Die Regionalplanung ist vielmehr ein Kondominium zwischen Staat und Kommunen.<sup>18</sup> Dies wird deutlich auch in der Zusammensetzung der Regionalräte, deren stimmberechtigte Mitglieder sich zu 2/3 aus kommunalen Vertretern zusammensetzen.<sup>19</sup> Auch die kondominialen Struktur der Aufgabe der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen spricht für eine Außenwirkung der Entscheidung der Lan-

<sup>13</sup> BVerwG, Urt. v. 14.02.1969 – 4 C 215.65 –, BVerfGE 31, 263, 267; Urt. v. 21.06.1974 – IV C 17.72 –, BVerwGE 45, 207; OVG Koblenz, Urt. v. 20.11.1969 – 3 C 14/67 – DÖV 1970, 351; *Stuhlfauth*, a.a.O.

<sup>14</sup> So für die Bezirksplanungsräte: *Depenbrock/Reiners*, LPIG NRW, § 5 Anm. 3.

<sup>15</sup> Zu diesen Befugnissen des Regionalrates: *Schink*, Integrierte räumliche Regionalpolitik – Aufgaben und Chancen der Regionalräte in Nordrhein-Westfalen, NWVBl 2002, 209, 210 ff.

<sup>16</sup> *Depenbrock/Reiners*, LPIG NRW, § 5 Anm. 3; *Hoppe/Bunse*, Städtetag 1984, 412 f.; *Pappermann*, VR 1979, 136 f.

<sup>17</sup> So die vorgenannten, jeweils a.a.O.

<sup>18</sup> Vgl. dazu nur *Depenbrock/Reiners*, LPIG NRW, § 1 Rn. 5.

<sup>19</sup> Näheres zur Besetzung der Regionalräte und ihrer Binnenstruktur bei *Schink*, NWVBl 2002, 210 ff.

desplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW.

Das Weisungsrecht der Landesplanungsbehörde gegenüber dem Regionalrat als regionalem Planungsträger nach § 6 S. 5 LPIG NRW steht einer Außenwirkung nicht entgegen. Das Weisungsrecht ändert an der Verleihung des selbständigen Rechts des Regionalrates zur Aufstellung und Beschlussfassung über den Regionalplan nichts. Auch der Rechtscharakter der Regionalplanung als kondominiale Aufgabe wird hierdurch nicht verändert. Schon hieraus folgt, dass das Weisungsrecht aus § 6 S. 5 LPIG NRW an der Verleihung selbständiger Rechte für den Regionalrat und damit der Außenwirkung der Entscheidung nach §§ 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW nichts ändert. Hinzu kommt, dass das Weisungsrecht nach § 6 S. 5 LPIG NRW inhaltlich beschränkt ist. Weisungen sind hiernach nur Maßgabe des LPIG NRW zulässig. Weisungen können nach dieser Regelung z.B. an den regionalen Planungsträger mit dem Inhalt ergehen, einen Raumordnungsplan in räumlichen oder sachlichen Teilabschnitten aufzustellen oder zu ändern oder vorzulegen oder (§ 33 Abs. 1 LPIG NRW) oder raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sowie die Entscheidungen über deren Zulässigkeit einzustellen (§ 35 Abs. 1 LPIG NRW).<sup>20</sup> Mit dem Weisungsrecht aus § 33 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW kann jedoch nur die Feststellung der Verpflichtung des Regionalrates zur Aufstellung oder Änderung eines Regionalplan nach § 33 Abs. 1 S. 1 durch die Landesplanungsbehörde durchgesetzt werden. Inhaltliche Vorgaben zur Planung erlaubt das Weisungsrecht aus § 33 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW jedoch nicht. Bei der Bestimmung handelt es sich deshalb um ein Aufsichtsmittel, dass die Rechtmäßigkeit der Erfüllung der Planungsaufgabe durch den Regionalrat sicherstellen soll.<sup>21</sup> § 33 Abs. 1 S. 2 LPIG NRW stellt eine Maßnahme der Rechtsaufsicht dar. An dem selbständigen Recht des Regionalrates zur Aufstellung von Regionalplänen oder ihrer Änderung ändert diese Bestimmung nichts.

Im Ergebnis kann deshalb festgehalten werden, dass die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW rechtliche Außenwirkung mit der Folge hat, dass die Erhebung von Einwendungen Verwaltungsaktqualität gegenüber dem Regionalrat hat.

---

<sup>20</sup> Vgl. von Kraack, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, LPIG NRW, § 6 Anm. 3.

<sup>21</sup> In diesem Sinne Keller, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, LPIG NRW, § 33 Anm. 2.

## **II. Möglichkeiten der Aufhebung von Einwendungen der Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW**

Hat die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW Einwendungen erhoben, können diese wegen ihrer Verwaltungsaktsqualität in folgender Weise aufgehoben oder wirkungslos werden:

### **1. Aufhebung durch die Landesplanungsbehörde**

Die Landesplanungsbehörde kann gemäß §§ 48/49 VwVfG NRW ihre Einwendungen aufheben, indem sie sie gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW zurücknimmt oder gemäß §§ 49 Abs. 1 VwVfG NRW widerruft.

#### **a) Rücknahme**

Eine Rücknahme gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG NRW kommt nur in Betracht, wenn die Landesplanungsbehörde nach Überprüfung der Erhebung von Einwendungen zum Ergebnis gelangt, dass die Erhebung von Einwendungen und damit der Verwaltungsakt nach § 49 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW rechtswidrig war.

#### **b) Widerruf**

Für den Fall, dass die Landesplanungsbehörde bei ihrer Rechtsauffassung verbleibt, die sie durch die Erhebung von Einwendungen nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW vertreten hat, ist nur ein Widerruf gemäß § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG möglich.

Allerdings scheidet ein Widerruf dann aus, wenn ein Verwaltungsakt gleichen Inhalts erneut erlassen werden müsste, wenn also die Landesplanungsbehörde erneut Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 2 LPlG NRW erheben müsste.

Ob die Landesplanungsbehörde in Fällen, in denen sie nach Rechtsprüfung von der Rechtswidrigkeit eines Regionalplans oder seiner Änderung überzeugt ist, verpflichtet ist, Einwendungen zu erheben, lässt sich § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW nicht unmittelbar entnehmen. Der Sinn der Regelung spricht jedoch dafür, dass in diesen Fällen eine Rechtspflicht zur Erhebung von Einwendungen besteht. Zwar soll das Anzeigeverfahren nach § 19

Abs. 6 S. 3 LPIG NRW beschleunigende Wirkung haben. Hieraus lässt sich jedoch nicht folgern, dass die Landesplanungsbehörde nicht verpflichtet wäre, Einwendungen gegen erkannt rechtswidrige Regionalpläne oder ihre Änderung nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW zu erheben. Denn auch im Anzeigeverfahren hat sie eine Rechtskontrolle von Regionalplänen oder Änderungsplänen vorzunehmen. Das Anzeigeverfahren bewirkt nicht, dass es im Ermessen der Landesplanungsbehörde steht, ob sie eine Rechtsprüfung vornimmt. Vielmehr wird lediglich eine Verfahrenserleichterung geschaffen, indem das frühere Genehmigungsverfahren für Regionalpläne und ihrer Änderung durch ein Anzeigeverfahren ersetzt wird. Die Verpflichtung zur aufsichtsbehördlichen Kontrolle von Regionalplänen durch die Landesplanungsbehörde ist hierdurch nicht entfallen. Entschiede man anders, würde die Funktion des Anzeigeverfahrens auch infrage gestellt. Denn dieses zielt darauf ab, zu gewährleisten, dass nur rechtmäßige Regionalpläne veröffentlicht und damit wirksam werden. Hierzu bedarf es, wie aus § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW folgt, der aufsichtlichen Kontrolle durch die Landesplanungsbehörde. Hierdurch soll die Rechtskonformität von Regionalplänen sichergestellt werden. Mit dieser Funktion des § 19 Abs. 6 LPIG NRW wäre es nicht vereinbar, wenn es im Ermessen der Landesplanungsbehörde stünde, bei erkannt rechtswidrigen Regionalplänen Einwendungen zu erheben.

Ein Widerruf gemäß § 49 Abs. 1 LPIG NRW kommt deshalb bei erhobenen Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW nur in Betracht, wenn der Rechtsfehler, der von der Landesplanungsbehörde in ihren Einwendungen gerügt worden ist, vor Ausspruch des Widerrufs beseitigt worden ist.

## **2. Anfechtungsklage gegen die erhobenen Einwendungen**

Wie ausgeführt, hat die Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW zur Folge, dass die Veröffentlichung des Regionalplanes untersagt ist.

Da der Regionalrat in seinem eigenständigen Aufgabenbereich der Regionalplanung eigene Rechte hat und deshalb als selbständiger „Dritter“ gegenüber der

Landesplanungsbehörde anzusehen ist<sup>22</sup> und es sich bei der Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW um einen den Regionalrat belastenden Verwaltungsakt handelt,<sup>23</sup> kann der Regionalrat die Erhebung von Einwendungen klageweise angreifen.<sup>24</sup>

Zulässige Klageart ist dabei nicht die Verpflichtungsklage, da das Begehren des Regionalrats bei Erhebung einer Klage gegen die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW nicht auf die Erteilung einer Genehmigung gerichtet ist. Zulässige Klageart ist vielmehr eine Anfechtungsklage.<sup>25</sup> Der gegenteiligen Auffassung von *Jäde*<sup>26</sup>, es sei eine Verpflichtungsklage zu erheben, ist nicht zu folgen. Die Prämisse *Jädes*, dass es sich beim Anzeigeverfahren um ein „entformalisiertes Genehmigungsverfahren“ mit der Folge handle, dass die Anzeige als Antrag auf Erlass eines begünstigenden Verwaltungsaktes, nämlich der „*Freigabe durch Stillschweigen*“ gedeutet werden müsse,<sup>27</sup> ist nicht zu folgen. Der Nichtäußerung der Landesplanungsbehörde im Verfahren der Bekanntmachung eines Regionalplans oder einer Regionalplanänderung kann entgegen *Jäde* keine Verwaltungsaktqualität beigemessen werden. Das ergibt sich schon daraus, dass § 19 Abs. 3 S. 1 LPIG NRW ausdrücklich regelt, dass Regionalpläne und ihre Änderung keiner Genehmigung durch die Landesplanungsbehörde bedürfen. Hieraus folgt, dass nach dem ausdrücklichen Willen des nordrhein-westfälischen Landesgesetzgebers das Genehmigungsverfahren durch die Neuregelung in § 19 Abs. 6 LPIG NRW nicht bloß entformalisiert wurde und die Genehmigungsentscheidung durch eine „*Freigabe durch Stillschweigen*“ ersetzt wurde. Vielmehr hat der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber auf eine Genehmigung verzichtet. Als einzige Möglichkeit der Reaktion der Landesplanungsbehörde bei erkannt rechtswidrigen Regionalplänen bzw. Regionalplanänderungen sieht er das Einwendungsver-

<sup>22</sup> Dazu für den Bezirksplanungsrat und seiner Rechtsstellung im Genehmigungsverfahren nach § 16 LPIG NRW a.F.: *Depenbrock/Reiners*, LPIG NRW, § 16 Rn. 10.1.

<sup>23</sup> Dazu schon oben.

<sup>24</sup> So für die Genehmigungsversagung gemäß § 16 LPIG NRW a.F.: *Depenbrock/Reiners*, LPIG NRW, § 16 Rn. 10.1; *Pappermann*, VR 1979, 136; *Niemayer/Dahlke/Lowiniski*, Landesplanungsrecht, 1977, § 14 Anm. 27; *Schmidt-Aßmann*, DÖV 1981, 243.

<sup>25</sup> Ebenso bei einer Klage gegenüber einem Bescheid gemäß § 11 Abs. 3 S. 1 BauGB zur Geltungsmachung der Verletzung von Rechtsvorschriften im damaligen Anzeigeverfahren: OVG NRW, Urt. 19.11.1991 – 9 A 799/90 –, NWVBl 1992, 246, 247; *Gaentzsch*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 11 Rn. 12; *Löhr*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 6. Aufl., § 11 Rn. 5; *Gierke*, in: *Kohlhammer-Kommentar zum BauGB*, § 11 Rn. 107, *Dürr*, VBIBW 1987, 201, 202.

<sup>26</sup> Präklusion im Anzeigeverfahren?, UPR 1993, 4, 5.

<sup>27</sup> *Jäde*, UPR 1993, 4, 5. Ausführlich auch *ders.*, Entwicklungsboot, Genehmigungspflicht und Anzeigeverfahren, BauR 1988, 163, 166 ff.

fahren nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW vor. Mit der ganz überwiegenden Meinung ist davon auszugehen, dass dieses Einwendungsverfahren eine Untersagung der Veröffentlichung der Bekanntmachung des Regionalplanes enthält. Will der Regionalrat den von ihm aufgestellten Regionalplan bzw. die Regionalplanänderung veröffentlichen, muss sein Klagebegehren deshalb darauf gerichtet sein, diese Untersagung zu beseitigen. Ein Klageziel, die Landesplanungsbehörde zu verpflichten, eine „Freigabe durch Stillschweigen“ zu erklären, ist weder mit der Rechtswirkung der Erhebung von Einwendungen nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW noch mit der Ersetzung des Genehmigungsverfahrens durch ein Anzeigeverfahren und damit den Verzicht auf eine Genehmigung von Regionalplänen und ihrer Änderung durch den Landesgesetzgeber in NRW zu vereinbaren.

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass der Regionalrat eine Anfechtungsklage gegen die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW erheben kann.

Voraussetzung für die Begründetheit dieser Klage ist, dass die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde rechtswidrig ist. Die von der Landesplanungsbehörde geltend gemachten Einwendungen müssen deshalb rechtsfehlerhaft sein oder anders gewendet: Die im Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde vom 03.01.2014 erhobenen rechtlichen Einwendungen gegen die Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Arnsberg im Gebiet der Stadt Freudenberg, vom 01.10.2013 müssen nicht nur unzutreffend sein; vielmehr muss die Änderung jedenfalls in den von der Landesplanungsbehörde im Bescheid vom 03.01.2014 gerügten Punkten rechtmäßig sein.

Fraglich ist überdies, ob die Klage nur dann Erfolg hat, wenn die Änderung des Regionalplans durch Beschluss des Regionalrates vom 01.10.2013 insgesamt rechtmäßig ist, ob also durch das Verwaltungsgericht geprüft werden muss, ob weitere Rechtsmängel bestehen und die Klage nur dann Erfolg hat, wenn die Änderung des Regionalplans insgesamt rechtmäßig ist. Gemäß § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO ist ein Verwaltungsakt auf verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage hin aufzuheben, soweit er rechtswidrig ist und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt ist. Handelt es sich um eine gebundene Entscheidung, folgt aus der Verpflichtung des Verwaltungsgerichts, die Sache spruchreif zu machen (vgl. § 113 Abs. 1 S. 3 VwGO), dass eine Anfechtungsklage nur dann Erfolg haben kann, wenn sich der Verwaltungsakt nicht auf andere Rechtsvorschriften stützen lässt

als diejenigen, die die Behörde in der Begründung des Verwaltungsakts angegeben hat.<sup>28</sup> Geht man davon aus, dass die Landesplanungsbehörde zur Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW bei rechtswidrigen Regionalplänen oder rechtswidrigen Änderungen von Regionalplänen verpflichtet ist,<sup>29</sup> hat eine Anfechtungsklage gegen die Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde nur dann Erfolg, wenn der Regionalplan bzw. die Änderung des Regionalplans insgesamt rechtmäßig sind. Dies ist vom Verwaltungsgericht im Rahmen der Anfechtungsklage zu prüfen.

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass der Regionalrat die Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde durch Bescheid vom 03.01.2014 mit einer Anfechtungsklage angreifen kann. Diese hat dann Erfolg, wenn die Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde rechtswidrig war, woraus folgt, dass die Änderung des Regionalplanes durch Beschluss vom 01.10.2013 insgesamt rechtmäßig aufgestellt worden sein muss.

---

<sup>28</sup> BVerwGE 80, 96, 98; *Wolff*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 113 Rn. 65.

<sup>29</sup> Dazu schon oben

**C.**  
**Zulässigkeit der Wiederaufnahme  
des Verfahrens zur Änderung des Regionalplanes**

Ob nach Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde ein Wiederaufgreifen des Regionalplanverfahrens mit dem Ziel, die geltend gemachten Fehler zu heilen, rechtlich zulässig ist, ist im LPIG NRW nicht ausdrücklich geregelt. § 19 Abs. 6 LPIG NRW beantwortet diese Frage nicht. Diese Bestimmung regelt lediglich das Anzeigeverfahren und die Zulässigkeit der Bekanntgabe von Regionalplänen oder Änderungen. Wie zu verfahren ist, wenn die Landesplanungsbehörde gegen den Regionalplan bzw. seine Änderung Einwendungen aus Rechtsgründen erhoben hat, lässt sich dieser Regelung nicht entnehmen. Das gilt auch für die Frage, ob überhaupt ein Wiederaufgreifen eines Regionalplanverfahrens nach Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde zulässig ist.

Gegen die Zulässigkeit eines Wiederaufgreifens könnte sprechen, dass die Landesplanungsbehörde – wie ausgeführt<sup>30</sup> - bei der Erhebung von Einwendungen nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW durch Verwaltungsakt die Bekanntmachung und damit Inkraftsetzung des Regionalplanes bzw. seiner Änderung untersagt. Hierdurch könnte ein Schlusspunkt unter das Verfahren mit der Folge gesetzt sein, dass das Verfahren endgültig abgeschlossen ist und ein Wiederaufgreifen desselben Planverfahrens bzw. Planänderungsverfahrens unzulässig wäre.

Eine solche Rechtswirkung kann der Erhebung von Einwendungen jedoch nicht beigemessen werden. Ziel der Erhebung von Einwendungen im Anzeigeverfahren nach § 19 Abs. 6 LPIG NRW ist es, die Rechtskonformität von Regionalplänen bzw. von Änderungen von Regionalplänen sicherzustellen. Zu diesem Zweck ist die Landesplanungsbehörde zu einer Rechtsprüfung verpflichtet; die Erhebung von Einwendungen dient dazu, das Inkrafttreten eines von der Landesplanungsbehörde für rechtswidrig gehaltenen Regionalplans zu verhindern. Zielsetzung der Erhebung von Einwendungen ist damit lediglich, den Abschluss des Regionalplanverfahrens durch Bekanntmachung des beschlossenen Plans oder beschlossenen Planänderung zu unterbinden. Es handelt sich deshalb bei der Erhebung von Einwendungen um eine aufsichtsrechtliche Interventionsmöglichkeit der Landesplanungsbehörde, mit der nicht das Planverfahren insgesamt abgeschlossen wird, sondern lediglich eine Teilhandlung der Aufstellung oder Änderung des Regionalplanes untersagt wird. Eine weitere Rechtswirkung als die Untersagung der öffentlichen Bekanntmachung ist mit der Erhebung von Ein-

---

<sup>30</sup> Dazu oben

wendungen nicht verbunden. Insbesondere wird hierdurch das Regionalplanverfahren nicht endgültig abgeschlossen.

Hätte der Landesgesetzgeber mit der Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 1 LPIG NRW die Rechtsfolge verbinden wollen, dass das Planverfahren endgültig gescheitert ist und nicht wieder aufgegriffen werden kann, hätte es auch nahegelegen, dies in der Vorschrift selbst zum Ausdruck zu bringen. Dies ist jedoch nicht geschehen. Vielmehr sieht § 19 Abs. 6 S. 3 lediglich die Erhebung von Einwendungen vor. Auch dies spricht dafür, dass Rechtsfolge der Erhebung von Einwendungen nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW lediglich ist, das das Planverfahren nicht durch Bekanntmachung des Regionalplans oder einer Regionalplanänderung abgeschlossen werden darf.

Dass die Erhebung von Einwendungen lediglich diese Rechtswirkung hat und einem Wiederaufgreifen des Planungsverfahrens nicht entgegensteht, ergibt sich weiter aus § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW. Nach dieser Regelung ist die Landesplanungsbehörde, die gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW unter Verweis auf einen Widerspruch zu Zielen der Raumordnung rechtliche Bedenken geltend gemacht hat, befugt, bei der erneuten Vorlage einen solchen Plan oder Teilabschnitt im Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien zum Zwecke der Anpassung zu ändern und bekannt zu machen. § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW regelt zwar eine Ersatzvornahme durch die Landesplanungsbehörde. Sie kann die Anpassung eines Regionalplans oder einer Regionalplanänderung an die Ziele der Raumordnung unter den in § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW genannten Voraussetzungen selbst vornehmen. Mittelbar bringt diese Regelung allerdings auch zum Ausdruck, dass ein Wiederaufgreifen des Planverfahrens rechtlich zulässig ist. Denn wenn nach § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW Voraussetzung für die Ersatzvornahmefugnis der Landesplanungsbehörde ist, dass ein Plan, gegen den rechtliche Bedenken geltend gemacht worden sind, erneut vorgelegt worden ist, lässt sich daraus schließen, dass der Plan mit dem Ziel der Heilung rechtlicher Bedenken durch den Regionalrat erneut behandelt worden sein muss. Denn die Regelung hat vor allem zum Ziel, eine erneute Kontrolle von Plänen zu ermöglichen, gegen die rechtliche Einwendungen erhoben wurden, nachdem der Bezirksplanungsrat den Plan erneut behandelt und die Mängel geheilt hat. Für diesen Fall soll die Möglichkeit bestehen, im Wege der Ersatzvornahme fortdauernde oder neue Rechtsverstöße gegen Ziele der Raumordnung zu heilen. Das aber setzt voraus, dass das Planverfahren wieder aufgegriffen worden ist. Allerdings könnte § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW nur den Fall betreffen, dass Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gegen den Regionalplan mit Maßgaben verbunden worden sind und der Regionalplan diesem

durch Beschluss beigetreten ist.<sup>31</sup> Zwar kommt bei einer Abweichung eines Regionalplanes von Zielen der Raumordnung die Erhebung von Einwendungen mit der Maßgabe in Betracht, den Regionalplan den Zielen der Raumordnung anzupassen und diesen nach einem Beitrittsbeschluss des Regionalrates erneut anzuzeigen.<sup>32</sup> Auf dieses Verfahren beschränkt § 33 Abs. 2 S. 1 die Fälle der erneuten Anzeige von Regionalplänen bei der Landesplanungsbehörde jedoch nicht. Die Vorschrift ist offen ausgestaltet. Sie findet deshalb auf alle Fälle Anwendung, in denen Regionalpläne erneut nach einem vom Regionalrat zur Fehlerbehebung durchgeführten Verfahren angezeigt werden. Mittelbar lässt sich aus dieser Regelung deshalb schließen, dass der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber davon ausgeht, dass nach der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW ein Wiederaufgreifen von Regionalplanverfahren bzw. Änderungsverfahren zulässig ist. In welcher Weise dies im Einzelfall möglich und zulässig ist, hat er hingegen nicht geregelt. Insbesondere ergeben sich hierzu aus § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW keine Erkenntnisse.

#### **Exkurs: Einwendungen mit Maßgaben**

Die LPI-Behörde vertritt in ihrem Einföhrungserlass vom 21.04.2010 zum Anzeigeverfahren in der Regionalplanung die Auffassung, dass im Anzeigeverfahren eine Korrektur von rechtsfehlerhaften Regionalplänen auf der Grundlage von Maßgaben nicht mehr möglich sei.

Diese Auffassung halte ich nicht für zutreffend:

Auszugehen ist vom Rechtscharakter und der Rechtswirkung der Einwendungen der Landesplanungsbehörde. Die Einwendungen haben nicht zur Folge, dass das Aufstellungsverfahren endgültig gescheitert ist und nicht wieder aufgegriffen werden darf. Vielmehr folgt daraus nur, dass die Bekanntmachung und damit Inkraftsetzung des Regionalplanes oder einer Änderung des Regionalplanes untersagt wird. Ebenso wie die frühere Genehmigungsversagung handelt es sich wegen der beschriebenen Rechtswirkungen bei der Erhebung von Einwendungen um einen belastenden Verwaltungsakt.

Geht man von dieser Rechtswirkung aus, dann unterscheidet sich diese von der früheren Versagung der Genehmigung eigentlich nicht. Denn auch die frühere Versagung der Ge-

---

<sup>31</sup> Zu diesem Verfahren: *von Kraack*, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, LPIG NRW, § 19 Anm. 5 (S. 125). Zur Genehmigung von Regionalplänen mit Maßgaben gemäß § 16 Abs. 1 LPIG NRW a.F.: OVG NRW, Urt. v. 03.12.2009 – 20 A 628/05 –, ZfB 2010, 5 ff. = juris Rn. 85 ff.

<sup>32</sup> So für ein dahingehendes Verfahren bei der Genehmigung von Regionalplänen nach § 16 LPIG NRW a.F. OVG NRW, Urt. v. 03.12.2009, a.a.O.

Genehmigung hatte zur Folge, dass der Regionalplan nicht bekannt gemacht und in Kraft gesetzt werden durfte. Auch hierbei handelte es sich um einen Verwaltungsakt.

Die Genehmigung unter Maßgaben hat ähnliche Rechtswirkungen. Aus ihr folgt nämlich zunächst, dass eine Bekanntmachung des Plans nicht erfolgen darf. Zulässig ist dies nur dann, wenn die Maßgaben durch Beitrittsbeschluss oder ein ergänzendes Verfahren erfüllt sind. Die Genehmigung unter Maßgaben ist rechtlich eine mit einer aufschiebenden Bedingung verbundene Genehmigung. Sie enthält zugleich die Ablehnung für den Fall der Nichterfüllung von Maßgaben.

Werden Einwendungen mit Maßgaben verbunden, lässt sich dies rechtlich wie folgt rechtfertigen:

Eine Genehmigungswirkung kommt der Erhebung von Einwendungen mit Maßgaben nicht zu, denn diese ist ja nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPlIG NRW nicht erforderlich. Allerdings hat die Erhebung von Einwendungen unter Maßgaben die Rechtsfolge, dass die Bekanntmachung des Regionalplanes einstweilen, nämlich bis zur Erfüllung der Maßgaben unzulässig ist. Die Erhebung von Einwendungen unter Maßgaben stellt deshalb ein Verbot der Veröffentlichung des Regionalplanes oder der Regionalplanänderung dar, die jedoch auflösend bedingt ist: Das Verbot gilt nur solange, bis den Maßgaben durch Beitrittsbeschluss oder ein ergänzendes Verfahren Rechnung getragen worden ist<sup>33</sup>.

Bei Berücksichtigung von Rechtsnatur und Rechtswirkung der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde zeigt sich, dass die Erhebung von Einwendungen mit Maßgaben rechtlich zulässig ist.

Die Maßgaben können sich dabei auf alle heilbaren Fehler des Erarbeitungs- und Aufstellungsverfahrens des Regionalplanes oder seiner Änderung beziehen. Deshalb sind sie nicht nur möglich für Verstöße gegen Raumordnungsziele, sondern auch zur Heilung von Verfahrens- und sie nicht nur Formfehlern, einschließlich der Heilung von Abwägungsmängeln. Die zur Genehmigung (von Flächennutzungsplänen) unter Maßgaben entwickelten Rechtsgrundsätze können entsprechend herangezogen werden. Danach sind solche Maßgaben zulässig, die sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen der Genehmigung

---

<sup>33</sup> Ebenso im Ergebnis für Anzeigeverfahren nach § 246 Abs. 1a BauGB für Bebauungspläne: *Krautzberger/Blechsmidt*, in: E/Z/B/K, § 246 Rn. 38

erfüllt werden; ob es sich um formelle oder materielle Voraussetzungen handelt, ist dabei nicht von Bedeutung<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> *Reidt*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 6 Rn. 14; *Gaentzsch/Philipp*. In: *Berliner Kommentar zum BauGB*, § 6 Rn. 13

**D.**  
**Verfahren zum Wiederaufgreifen des  
 Änderungsverfahrens mit dem Ziel der Heilung von Rechtsmängeln**

Für ein Wiederaufgreifen des Verfahrens zur Änderung des Regionalplanes Arnsberg, Teilabschnitt Oberbereich Siegen im Gebiet der Stadt Freudenberg könnten folgende Möglichkeiten in Betracht kommen:

- Fassung eines erneuten Erarbeitungsbeschlusses gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW und Durchführung eines erneuten Erarbeitungsverfahrens gemäß § 19 Abs. 1 LPIG NRW unter Einbeziehung und Ergänzung der für das Regionalplanänderungsverfahren bisher erarbeiteten Planunterlagen und abschließende Beschlussfassung durch den Regionalrat über die Aufstellung der Änderung gemäß § 19 Abs. 4 LPIG NRW und erneute Durchführung des Anzeigeverfahrens gemäß § 19 Abs. 6 LPIG NRW,
- Durchführung eines ergänzenden Verfahrens gemäß § 12 Abs. 6 ROG mit dem Ziel, rechtliche Mängel zu beheben und erneute Beschlussfassung und Anzeige gemäß § 19 Abs. 4, 6 LPIG NRW und
- Änderung des Planentwurfs gemäß § 13 Abs. 3 LPIG NRW, ohne neuen Erarbeitungsbeschluss mit erneutem Aufstellungsbeschluss und Anzeige gemäß § 19 Abs. 4, 6 LPIG NRW.

**I. Neuer Erarbeitungsbeschluss gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW**

Die Fassung eines neuen Erarbeitungsbeschlusses gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW würde das Erarbeitungsverfahren neu eröffnen. Diese Möglichkeit ist deshalb in jedem Fall eröffnet. Für ein solches Verfahren wäre lediglich zu prüfen, welche Planunterlagen aus dem bislang abgeschlossenen Planaufstellungsverfahren für die Änderung des Regionalplans Arnsberg, Oberbereich Siegen, Gemeinde Freudenberg, weiter verwendet und in das neue Verfahren eingeführt werden könnten und welcher Änderungsbedarf an den erarbeiteten Unterlagen besteht. Rechtlich ist die Durchführung eines neuen Planungsverfahrens trotz Geltendmachung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW nicht ausgeschlossen. Wie ausgeführt,<sup>35</sup> hat die Geltendmachung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW lediglich die Wirkung, dass die Bekanntmachung untersagt wird. Eine erneute Planung der Änderung mit denselben Planinhalten unter Beseitigung der rechtlichen

---

<sup>35</sup> Dazu oben.

Mängel wird hierdurch deshalb nicht ausgeschlossen. Eine Fehlerheilung kann deshalb in jedem Fall durch einen neuen Erarbeitungsbeschluss und Durchführung des Verfahrens nach § 19 LPlG NRW erfolgen.

## II. Ergänzendes Verfahren gemäß § 12 Abs. 6 ROG

### 1. Das ergänzende Verfahren nach § 12 Abs. 6 ROG

§ 12 Abs. 6 ROG bestimmt, dass Raumordnungspläne durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden können. Ebenso wie nach § 214 Abs. 4 BauGB dient dieses ergänzende Verfahren dazu, Fehler der Planung zu korrigieren.<sup>36</sup> Im ergänzenden Verfahren sind dabei alle rechtlich beachtlichen materiellen und formellen Fehler behebbar, soweit nicht ihre Behebbarkeit im ergänzenden Verfahren wegen der Schwere der Mängel ausgeschlossen ist.<sup>37</sup> Geheilt werden können deshalb formelle und materielle Fehler. Für die Bauleitplanung hat das OVG NRW entschieden, dass auch eine fehlende Umweltverträglichkeitsprüfung geheilt werden kann, wenn ihr Unterbleiben ersichtlich keinen Einfluss auf die Grundlagen der Planung gehabt hat. In diesem Fall lasse sich die fehlende UVP im ergänzenden Verfahren nachträglich erstellen und zum Gegenstand einer erneuten Offenlage einschließlich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sowie einer daran anschließenden Beschlussfassung des Rates machen.<sup>38</sup>

Da die Landesplanungsbehörde Einwendungen gegen die durchgeführte Alternativenprüfung und die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Übereinstimmung der Änderungsplanung mit Zielen der Raumordnung erhoben hat, handelt es sich um Mängel, die prinzipiell in einem ergänzenden Verfahren heilbar sind.

### 2. Grenzen der Durchführung eines ergänzenden Verfahrens

Die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens ist allerdings nicht schrankenlos möglich. Für das Raumordnungsrecht wird darauf hingewiesen, dass es für

<sup>36</sup> Für § 12 Abs. 6: *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 12 Rn. 82. Zu § 214 Abs. 4 BauGB vgl. nur *Uechtritz*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 214 Rn. 124; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 12. Aufl., § 214 Rn. 23.

<sup>37</sup> So für § 12 Abs. 6 ROG: *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 12 Rn. 83. Für die Bauleitplanung: BVerwGE 110, 193, 202; BVerwG, DVBl. 2000, 804; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 12. Aufl. § 214 Rn. 23; *Uechtritz*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BauGB, § 214 Rn. 125. Ausführlich: *Kalb/Külpmann*, in: *E/Z/B/K*, BauGB; Stand: 01.09.2013, § 214 Rn. 219 ff., 223 ff.

<sup>38</sup> OVG NRW, Urt. v. 10.08.2000 – 7 aD 162/98.NE –, NWVBl 2001, 134 = BauR 2001, 202; dazu auch *Kalb/Külpmann*, in: *E/Z/B/K*, § 214, Rn. 222.

die Zulässigkeit einer Fehlerbehebung zwar nicht darauf ankommt, ob die Grundzüge der Planung hierdurch berührt sind, sondern dass entscheidend ist, ob eine isolierte Behebung des Abwägungsmangels möglich ist, ohne dass das Abwägungsergebnis insgesamt infrage gestellt wird.<sup>39</sup> Dabei sei nicht ausgeschlossen, dass der Raumordnungsplan inhaltlich in unveränderter Form erneut beschlossen werde, nachdem ein Abwägungsmangel im ergänzenden Verfahren geheilt worden ist. Andererseits scheidet ein ergänzendes Verfahren aus, wenn der Planinhalt nach Durchführung des ergänzenden Verfahrens so oder mit ähnlichem Inhalt nicht als vertretbares Abwägungsergebnis gehalten werden könne.<sup>40</sup>

Diese Grundsätze stimmen mit denen, die für die Zulässigkeit einer Fehlerheilung durch ein ergänzendes Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB entwickelt worden sind, inhaltlich überein. Hierzu wird zunächst festgestellt, dass dieses Verfahren der punktuellen Nachbesserung bei im Übrigen intakter Planung dient.<sup>41</sup> Wie ausgeführt verlangt das BVerwG darüber hinaus, dass der zu behobende Mangel nicht von solcher Art und Schwere ist, dass er die Planung als Ganzes von vornherein infrage stellt oder die Grundzüge der Planung berührt.<sup>42</sup> Der Kern der Abwägungsentscheidung, das Grundgerüst der Abwägung darf nicht betroffen sein.<sup>43</sup> Durch den Fehler dürfe nicht die Planung als Ganzes von vornherein infrage gestellt und das Grundgerüst der Planung zum Einsturz gebracht werden.<sup>44</sup> Diese – wenig griffigen – grundsätzlichen Aussagen hat das BVerwG im Ur. v. 18.09.2003<sup>45</sup> zusammengefasst und konkretisiert. Hiernach sind nur Nachbesserungen ausgenommen, die geeignet sind, das planerische Gesamtkonzept infrage zu stellen. Die Identität des Bebauungsplanes oder der sonstigen Satzung dürfe nicht angetastet werden.<sup>46</sup> Da die Zielsetzung des ergänzen-

<sup>39</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 12 Rn. 83.

<sup>40</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 12 Rn. 83.

<sup>41</sup> *Kalb/Külpmann*, in: *E/Z/B/K*, § 214 Rn. 223; *Lemmel*, in: *Berliner Kommentar zum BauGB*; Stand: 2013, § 214 Rn. 75; *Dolde*, Das ergänzende Verfahren nach § 215 a Abs. 1 BauGB als Instrument der Planerhaltung, *NVwZ* 2001, 976, 979.

<sup>42</sup> BVerwG, Ur. v. 08.10.1998 – 4 CN 7.97 –, *NVwZ* 1999, 414 = *DVBl* 1999, 243.

<sup>43</sup> BVerwG, Beschl. v. 10.11.1998 – 4 BN 45.98 –, *NVwZ* 1999, 420 = *DÖV* 1999, 340; Beschl. v. 16.03.2000 – 4 BN 6.00 –, *BauR* 2000, 1018.

<sup>44</sup> BVerwG, Beschl. v. 05.08.2002 – 4 BN 32.02 –, *UPR* 2003, 72 = *NVwZ-RR* 2003, 7 = *BauR* 2003, 73.

<sup>45</sup> 4 CN 20.02 –, *BVerwGE* 119, 45 = *NVwZ* 2004, 229 = *DVBl* 2004, 247 = *UPR* 2004, 118 = *BauR* 2004, 286.

<sup>46</sup> Ebenso für § 214 Abs. 4 BauGB: BVerwG, Beschl. v. 14.11.2005 – 4 BN 51.05 –, *NVwZ* 2006, 329 = *BauR* 2006, 478; *BayVGH*, Beschl. v. 18.07.2005 – 2 N 01.2706 –, *VGHE* 58, 200; *Kalb/Külpmann*, in: *E/Z/B/K*, § 214 Rn. 224; *Lemmel*, in: *Berliner Kommentar zum BauGB*, § 214 Rn. 67; *Uechtritz*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, *BauGB*, § 214 Rn. 132; *Stüer*, *Städtebaurecht: Abwägungsgebot/Rechtsprechungsbericht 2003/04 im Lichte des EAGBau*, *DVBl* 2005, 806, 815.

den Verfahrens nach § 12 Abs. 6 ROG dem des Verfahrens nach § 214 Abs. 4 BauGB entspricht, können die hierzu erarbeiteten Grundsätze entsprechend herangezogen werden.

Im vorliegenden Fall geht es um Rechtsmängel, die eine unterschiedliche Qualität haben. Verstöße gegen Ziele der Raumordnung stellen Rechtsverstöße dar. Sie können dadurch geheilt werden, dass eine Anpassung der Planung an die Ziele der Raumordnung erfolgt. Grundsätzlich kommt eine Heilung dieses Fehlers über ein ergänzendes Verfahren nach § 12 Abs. 6 ROG in Betracht. Denn die Anpassung an die Ziele der Raumordnung muss nicht zur Folge haben, dass die grundsätzliche Konzeption des Planes verändert wird. Vielmehr ist es möglich, dass sie erfolgt durch geringfügige Änderungen des Plans oder Änderungen in der Planbegründung, die den rechtlichen Mangel beheben. Möglich ist allerdings auch, dass eine Anpassung an Ziele der Raumordnung zu einer Änderung des Inhaltes des Regionalplanes führt. Eine solche Änderung wiederum kann von unterschiedlicher Qualität sein. Die Identität des Regionalplanes, die Grundzüge der Planung, verändert die Anpassung an die Ziele der Raumordnung nur dann, wenn das planerische Grundkonzept hierdurch verändert würde. Im vorliegenden Fall wäre dies z.B. der Fall, wenn aus dem Ziel B. III. 3.21 des LEP NRW der Schluss gezogen würde, dass eine Inanspruchnahme von Wald nicht oder nur teilweise erfolgen darf und deshalb der Plan inhaltlich erheblich geändert würde, indem z.B. die für die gewerbliche Nutzung dargestellte Fläche erheblich verkleinert oder die Änderung auch andere räumliche Teilbereiche erfassen würde. Eine solche Änderung wäre über ein ergänzendes Verfahren unzulässig. Keine Bedenken bestehen dem gegenüber jedoch dann, wenn bei der Prüfung der Voraussetzungen eine Abweichung vom Ziel B. III. 3.21 nachgebessert wird, indem eine ergänzende und vertiefte Prüfung der Voraussetzungen für eine Abweichung von diesem Ziel erfolgt und diese in die Unterlagen eingearbeitet wird. Denn hierdurch würden lediglich rechtliche Mängel behoben, die von der Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW geltend gemacht worden sind. Der Planinhalt als solcher und die Grundzüge der Planung würden hierdurch in keiner Weise verändert.

Soweit die Landesplanungsbehörde einwendet, dass die Planung erhebliche Abwägungsfehler beinhaltet, da sie auf unzureichend ermittelten Abwägungsgrundlagen und hier insbesondere auf einer nicht hinreichenden Alternativenprüfung aufbaut, kann dieser Mangel ebenfalls prinzipiell in einem ergänzenden Verfah-

ren geheilt werden. Voraussetzung für die Anwendung eines ergänzenden Verfahrens ist allerdings, dass durch den geltend gemachten Fehler der Kern der Abwägungsentscheidung nicht betroffen ist und diese nicht in ihren Grundzügen modifiziert wird. Das wäre bei einer Ergänzung der Alternativenprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht der Fall. Allgemein wird angenommen, dass Fehler im Abwägungsvorgang, also Ermittlungs- und Bewertungsfehler geheilt werden können. Sind einzelne relevante Belange übersehen oder nicht bzw. mit einer unzutreffenden Gewichtung in die Abwägungsentscheidung eingestellt worden, kann eine Heilung über ein ergänzendes Verfahren ebenso durchgeführt werden wie bei einem inhaltlich defizitären Umweltbericht.<sup>47</sup> Eine vergleichbare Situation besteht im vorliegenden Fall: Die Landesplanungsbehörde hat die Unvollständigkeit der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials gerügt. Nach ihrer Auffassung war die Alternativenprüfung unvollständig mit der Folge, dass hierdurch die Umweltprüfung infiziert wurde und ebenfalls unvollständig war. Diesen Mangel an der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, die inhaltlichen Defizite des Umweltberichts, können prinzipiell durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass durch die ergänzende Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und die hiernach erforderliche erneute zumindest Teilabwägung<sup>48</sup> die Grundzüge der Planung nicht infrage stellt. Das ist jedenfalls dann nicht der Fall, wenn nach ergänzender Durchführung einer Alternativenprüfung und Einstellung dieser Prüfung in die Gesamtabwägung die Abwägung nicht zu anderen Ergebnissen führt. Dann bleibt der Planinhalt identisch. Die Grundzüge der Planung, seine Identität werden dann nicht beeinträchtigt.

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass jedenfalls dann Planinhalte identisch bleiben oder nur unwesentlich geändert werden, prinzipiell in einem ergänzenden Verfahren die von der Landesplanungsbehörde im Einwendungsverfahren geltend gemachten Rechtsverstöße geheilt werden können.

### **3. Ergänzendes Verfahren als Element der Planerhaltung**

Fraglich ist allerdings, ob im vorliegenden Fall überhaupt ein ergänzendes Ver-

---

<sup>47</sup> Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 214 Rn. 213.

<sup>48</sup> Bei Abwägungsmängel muss nicht stets die Abwägung insgesamt neu durchgeführt werden; vielmehr kann das ergänzende Verfahren auch für Teilaspekte der Abwägung durchgeführt werden, wenn hierdurch das Gesamtergebnis nicht infrage gestellt. Das setzt voraus, dass sich die fehlerhafte Abwägung nur auf einen abtrennbaren Teil des Planes bezieht, ohne den Gesamtplan zu infizieren. Dazu: NdsOVG, Urt. v. 22.01.2009 – 12 KN 29/07 –, NVwZ-RR 2009, 546 = BauR 2009, 1407; Kalb/Külpmann, in: E/Z/B/K, § 214 Rn. 248.

fahren nach § 12 Abs. 6 ROG zur Behebung der in den Einwendungen der Landesplanungsbehörde geltend gemachten Rechtsverstöße in Betracht kommt. Bedenken gegen die Anwendung des § 12 Abs. 6 ROG können deshalb bestehen, weil es sich beim ergänzenden Verfahren um ein Fehlerheilverfahren handelt, das im Zusammenhang mit dem in § 12 ROG geregelten Grundsatz der Planerhaltung geregelt ist. Ebenso wie in § 214 Abs. 4 BauGB ist das ergänzende Verfahren nach § 12 Abs. 6 ROG Bestandteil der Regelungen der Bedeutung von Fehlerfolgen der Planung. Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung soll eine materiell-rechtliche Fehlerfolgenregelung darstellen, die zur Anwendung kommt, wenn Bestandsinteressen an der Erhaltung eines Plans überwiegen und das Nichtigkeitsdogma einer rechtsfehlerhaften Planung deshalb ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden kann. Hierzu soll die Fehlerheilung nach § 12 Abs. 6 ROG bzw. § 214 Abs. 4 BauGB dienen.<sup>49</sup> Die Bestimmung des § 12 Abs. 6 ROG ist nach diesem systematischen Regelungszusammenhang deshalb anzuwenden, wenn nach endgültigem Abschluss des Planaufstellungsverfahrens und Inkraftsetzung durch Bekanntmachung des Regionalplanes Fehler erkannt worden sind. Nur für diesen Fall gestattet § 12 Abs. 6 ROG eine Fehlerheilung in einem ergänzenden Verfahren.

Diese Bewertung wird durch die Genese des Grundsatzes der Planerhaltung bestätigt. Das BVerwG hat ihn seiner Rechtsprechung zu Planfeststellungsbeschlüssen entwickelt. Auch ohne gesetzliche Regelung ist es davon ausgegangen, dass die objektive Rechtswidrigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses nicht in jedem Fall zu einem subjektiven Anspruch auf Planaufhebung führt. Lasse sich eine erforderliche Schutzauflage nachholen, ohne dass dadurch die Gesamtkonzeption der Planung in einem wesentlichen Punkt berührt werde und ohne dass in dem Interessengeflecht der Planung alle anderen Belange nachteilig betroffen würden, bestehe lediglich ein Anspruch auf Planergänzung.<sup>50</sup>

Der Grundsatz der Planerhaltung zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, die Rechtswirksamkeit von in Kraft gesetzten Plänen, bei denen sich Rechtsfehler gezeigt haben, zu erhalten. Voraussetzung für die Anwendung des § 12 Abs. 6 ROG ist nach dem systematischen Zusammenhang der Regelung, dass ein

<sup>49</sup> Zu dieser Funktion der Planerhaltungsvorschrift: *Hoppe*, Der Rechtsgrundsatz der Planerhaltung, in: *Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte*, Abwägung in Recht, 1996, S. 133, 137 f.

<sup>50</sup> BVerwG, Urt. v. 14.09.1992 – 4 C 34-38.98 –, BVerwGE 91, 17 = NVwZ 1993, 362 = DVBl. 1993, 155 = UPR 1993, 57. Zu dieser Entwicklung auch *Hoppe*, a.a.O., S. 353; *Kalb/Külpmann*, in: *E/Z/B/K*, § 214 Rn. 204.

Raumordnungsplan nach Abschluss des Planverfahrens in Kraft gesetzt worden ist und sich der Fehler erst nach Abschluss des Planverfahrens gezeigt hat. Eine unmittelbare Anwendung des § 12 Abs. 6 ROG in Fällen, in denen Rechtsfehler vor In-Kraft-Setzen des Plans erkannt wurden, scheidet aus. Vom systematischen Zusammenhang her betrifft die Regelung vielmehr nur abgeschlossene Planverfahren, nicht jedoch Planverfahren, die z.B. mangels Bekanntmachung der Planung noch nicht zu Ende geführt waren mit der Folge, dass der Plan noch nicht in Kraft gesetzt war.

Da eine Bekanntmachung der Änderung des Regionalplans noch nicht stattgefunden hat, kommt im vorliegenden Fall die Anwendung des § 12 Abs. 6 ROG zur Fehlerheilung nicht in Betracht.

### III. Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW

#### 1. Anwendbarkeit des § 13 Abs. 3 LPIG NRW

In Betracht kommt im vorliegenden Fall ein Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW. Teilweise abweichend von § 10 Abs. 4 ROG ist hiernach ein geänderter Planentwurf erneut auszulegen, wenn der Planentwurf nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 13 Abs. 1, 2 LPIG NRW wesentlich geändert wird.<sup>51</sup> Obwohl es in dieser Vorschrift nicht ausdrücklich gesagt wird, setzt ihre Anwendung eine Änderung des Planentwurfs voraus.

Fraglich kann allerdings sein, ob die Regelung im vorliegenden Fall Anwendung finden kann. An sich ist die Bestimmung zugeschnitten auf Fälle, in denen nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens der Entwurf eines Regionalplanes geändert wird.<sup>52</sup> Beispielhaft werden insoweit Änderungen von Festlegungen mit Ziel- oder Grundsatzcharakter oder Änderungen der Begründung, insbesondere des Umweltberichts nach öffentlicher Auslegung genannt.<sup>53</sup> Für die parallele Regelung in § 4 a Abs. 3 BauGB ist allerdings anerkannt, dass sie auch Anwendung findet in Fällen, in denen nach Satzungsbeschluss in einem Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren von der Aufsicht Bedenken gegen die Wirksamkeit des Bauleitplans erhoben worden sind und eine Genehmigung unter Maßgaben erteilt

<sup>51</sup> Zu den Abweichungen von § 10 Abs. 1 ROG: *Garrelmann*, in: Keller/von Kraack/Garrelmann, LPIG NRW, § 13 Anm. 2.

<sup>52</sup> Vgl. *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 36.

<sup>53</sup> *Runkel*, a.a.O., Rn. 37 f.

wurde.<sup>54</sup> Das BVerwG hat für § 4 a Abs. 3 BauGB angenommen, dass unter den Begriff der Planänderung auch Änderungen fallen, die erst im ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB erfolgen.<sup>55</sup>

Da die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPlG NRW lediglich die Wirkung hat, dass die Veröffentlichung des beschlossenen Regionalplans bzw. seiner Änderung untersagt wird, spricht alles dafür, dass das Planverfahren durch Änderung des Planentwurfs gemäß § 13 Abs. 3 LPlG NRW wieder aufgegriffen werden kann, mit dem Ziel, die Rechtsmängel des Regionalplans bzw. seiner Änderung zu beseitigen und eine erneute Beschlussfassung über den Regionalplan herbeizuführen. Das Planungsverfahren wird durch die Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 6 Satz 3 LPlG NRW nicht insgesamt abgeschlossen. Wie ausgeführt,<sup>56</sup> ist mit der Erhebung von Einwendungen gemäß § 19 Abs. 2 LPlG NRW vielmehr lediglich ein Bekanntmachungsverbot verbunden. Die Rechtslage stellt sich damit ähnlich dar, wie bei der Genehmigung unter Maßgaben. Auch die frühere Genehmigung unter Maßgaben bewirkte, dass bis zur Heilung der in den Einwendungen der Landesplanungsbehörde beanstandeten Rechtsfehler eine Bekanntmachung des Regionalplans bzw. seiner Änderung unzulässig war. Wenn in diesen Fällen die Fehler in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden können, ist dies wegen der rechtlich gleichen Wirkungen auch für die Erhebung von Einwendungen nach § 19 Abs. 6 Satz 3 LPlG NRW zulässig. Denn der Plan ist noch nicht in Kraft gesetzt. Er befindet sich immer noch im Aufstellungsverfahren, da die Veröffentlichung und damit der Abschluss des Planungsverfahrens noch nicht erfolgt sind. Eine Fehlerheilung im Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPlG NRW ist deshalb zulässig.

Hinzuweisen ist im vorliegenden Zusammenhang auch darauf, dass allgemein angenommen wird, dass Ergänzungen des Umweltberichts in einem Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPlG NRW zulässig sind.<sup>57</sup> Um eine solche Änderung geht es im vorliegenden Fall. Neben einer weiteren Begründung für die Abweichung vom Ziel B. III. 3.21 LEP NRW (Gebot der Walderhaltung) ist nach den Ein-

<sup>54</sup> So: *Gatz*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 4 a Rn. 5; *Reidt*, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, Rn. 531; *Grigoleit/Spannowsky*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 4 a Rn. 7.2.

<sup>55</sup> BVerwG, Beschl. v. 08.03.2010 – 4 BN 42/09 –, juris. Vgl auch *Grigoleit/Spannowsky*, a.a.O..

<sup>56</sup> Dazu schon oben

<sup>57</sup> So für § 10 Abs. 1 S. 4 ROG: *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 38; für die Bauleitplanung: *Gatz*, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 4 a Rn. 6; *Reidt*, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, Rn. 533.

wendungen der Landesplanungsbehörde insbesondere der Umweltbericht und hier vor allem die Alternativenprüfung zu ergänzen und zu überarbeiten. Solchen Modifikationen des Planentwurfs dient das Verfahren nach § 10 Abs. 1 S. 4 ROG und damit auch das nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW. Allgemein gilt dabei, dass das Verfahren der erneuten Auslegung auch (oder vor allem) dann abzuwickeln ist, wenn die Änderung oder Ergänzung des Planentwurfs durch die Aufsichtsbehörde veranlasst worden ist.<sup>58</sup> Ein solcher Fall ist vorliegend gegeben mit der Folge, dass das Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW Anwendung finden kann. Das Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW kann dazu genutzt werden, die von der Landesplanungsbehörde angesprochenen rechtlichen Fehler im Planentwurf und hier insbesondere in der Umwelt- und Alternativenprüfung sowie der Planbegründung zu heilen und eine erneute Beschlussfassung des Regionalrates zur Aufstellung der Änderung des Regionalplanes gemäß § 19 Abs. 4 LPIG NRW und ein neues Anzeigeverfahrens nach § 19 Abs. 6 LPIG NRW durchzuführen.

## 2. Verfahren

Nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW ist der geänderte Teil erneut auszulegen, wenn die Änderung wesentlich ist. Auch die Stellungnahmen der zu beteiligenden Behörden sind dann erneut einzuholen.

Die Landesplanungsbehörde hat in ihrem Einwendungsschreiben Rechtsmängel bei der Erarbeitung und Begründung des Regionalplans geltend gemacht. Dies betrifft sowohl das Ziel B. III. 3.21 LEP NRW als auch den Umweltbericht bzw. die Alternativenprüfung als Bestandteil des Umweltberichts. Bei einer „Reparatur“ dieser Fehler geht es deshalb nicht – jedenfalls nicht in erster Linie – um Planänderungen. Vielmehr geht es um Ergänzungen der Begründung bzw. des Umweltberichts.

In Betracht kommt, zur Heilung der im Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde artikulierten Mängel die Regionalrat-Vorlage für den Aufstellungsbeschluss zu überarbeiten und – ohne Wiedereintritt in das Erarbeitungsverfahren einschließlich des Beteiligungsverfahrens – auf dieser Grundlage einen erneuten Aufstellungsbeschluss zu fassen. Die Änderung des Planentwurfs incl. Planbegründung und Umweltbericht setzt nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW nicht

---

<sup>58</sup> NdsOVG, Beschl. v. 16.06.1982 – 1 C 9/81 –, NVwZ 1983, 479 f.; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 4 a Rn. 4; *Krautzberger*, in: *E/Z/B/K*, § 3 Rn. 64.

notwendig den Wiedereintritt in das Erarbeitungsverfahren und schon gar nicht die Wiederholung des Beteiligungsverfahrens voraus. Der Wiedereintritt in das Verfahren kann vielmehr an der Stelle erfolgen, an der Fehler rechtswirksam, d. h. im Einklang mit den formellen und materiellen Anforderungen des Aufstellungs-/Änderungsverfahrens für Regionalpläne geheilt werden können. Wenn eine Fehlerheilung dadurch möglich ist, dass der Regionalrat auf der Grundlage einer überarbeiteten und ergänzten Vorlage den Aufstellungsbeschluss fasst, ist ein solches Verfahren zulässig. Das setzt folgendes voraus:

- Überarbeitung des Umweltberichts einschließlich der Alternativenprüfung
- Diese Änderungen dürfen nicht wesentlich i.S.d. § 13 Abs. 3 S. 1 LPlig NRW sein. Das ist dann nicht der Fall, wenn die Abwägung hierdurch nicht grundlegend beeinflusst werden kann.
- Rechtmäßigkeit des Erarbeitungsverfahrens einschließlich des Beteiligungsverfahrens.

**a) Erforderlichkeit eines erneuten Beteiligungsverfahrens**

Ob Ergänzungen des Umweltberichts eine wesentliche Änderung mit der Folge darstellen, dass ein erneutes Beteiligungsverfahren durchgeführt werden muss, wird unterschiedlich beurteilt. *Runkel*<sup>59</sup> ist der Auffassung, dass Änderungen nur der Begründung, die nicht zu einer Änderung des Planentwurfs führen, eine erneute Beteiligung nicht erforderlich machen. Ob auch eine Änderung des Umweltberichts nicht zu einer erneuten Durchführung des Beteiligungsverfahrens führt, lässt sich seinen Äußerungen allerdings nicht klar entnehmen. Es wird lediglich darauf hingewiesen, dass dann, wenn sich aus der öffentlichen Beteiligung ergibt, dass der Umweltbericht in wesentlichen Punkten unvollständig ist, dies jedoch nicht zu einer Änderung des Planentwurfs führt, diese Punkte nach § 12 Abs. 4 Nr. 1 ROG in die zusammenfassende Erklärung aufzunehmen sind. Offenbar geht Runkel jedoch davon aus, dass auch dieser Fall keine wesentliche Änderung des Planentwurfs mit der Folge darstellt, dass ein erneutes Beteiligungsverfahren nicht erforderlich ist.

Demgegenüber wird für die Bauleitplanung überwiegend vertreten, dass

---

<sup>59</sup> In: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 10 Rn. 38.

eine Änderung des Umweltberichts regelmäßig die Durchführung eines erneuten Beteiligungsverfahrens erforderlich macht. Dazu heißt es bei *Gatz*<sup>60</sup>:

„Änderungen (auch Ergänzungen) des Umweltberichts – als Bestandteil der Begründung des Planentwurfs – zwingen aber auch dann zur erneuten Auslegung, wenn die Gemeinde sie (noch) nicht zum Anlass für Änderungen oder Ergänzungen von Darstellungen bzw. Festsetzungen des Planentwurfs nimmt. Die erneute Auslegung und Behördenbeteiligung nach Änderung der erforderlichen Angaben im Umweltbericht (auch bei unverändertem Regelungsgehalt des Planentwurfs) soll den Bürgern und den Behörden die Möglichkeit eröffnen, zu den zu besorgenden zusätzlichen (bisher noch nicht benannten) oder anderen (andersartigen) nachteiligen Umweltauswirkungen Stellung zu nehmen. Dies ist unverzichtbar bei der UVP wie auch der UP, für die die Herstellung der Öffentlichkeit zu allen zu besorgenden erheblichen Umweltauswirkungen ein zentrales Element ist“

In ähnlicher Weise votieren auch *Reidt*<sup>61</sup>, *Battis*<sup>62</sup> und *Krautzberger*<sup>63</sup>.

Dem ist auch für die Regionalplanung zuzustimmen. Eines der wesentlichen Elemente der UP ist die Verknüpfung der systematischen Untersuchung der Umweltauswirkungen eines Regionalplans mit der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeit soll über alle wesentlichen Umweltauswirkungen unterrichtet werden und hierzu Stellung nehmen können.<sup>64</sup> Wird diese Funktion beeinträchtigt, besteht die Gefahr einer Fehlerhaftigkeit der Planung, einer Unvereinbarkeit mit den Vorgaben des EU-Rechts.<sup>65</sup> Vor diesem Hintergrund ist der Auffassung von *Gatz* zuzustimmen, dass bei einer erheblichen Veränderung des Umweltberichts auch dann ein erneutes Beteiligungsverfahren durchzuführen ist, wenn die Planinhalte nicht geändert werden.

§ 13 Abs. 3 LPIG NRW ist in diesem Sinne europarechtskonform auszule-

<sup>60</sup> In: Berliner Kommentar zum BauGB, § 4 a Rn. 6.

<sup>61</sup> In: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, Rn. 533.

<sup>62</sup> In: Battis/Krautzberger/Löhr, § 4 a Rn. 4.

<sup>63</sup> In: E/Z/B/K, § 4 a Rn. 25 f.

<sup>64</sup> EuGH, Rs. C-431/92, Slg. 1995, I-2189 Rn. 43 – Großkrotzenburg; *Messerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 8 Rn. 18; *Lippert*, Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben, ZUR 2013, 203; *Schink*, EU-rechtliche Spielräume für eine Begrenzung der Öffentlichkeitsbeteiligung in UVP-pflichtigen Verfahren, EurUP 2014, Heft 2, jeweils für die Projekt-UVp.

<sup>65</sup> Dazu: EuGH, Urt. v. 07.11.2013 – Rs. C-72/12 – DVBl. 2013, 1597 (Altrip).

gen. Hiernach ist ein erneutes Beteiligungsverfahren nur bei wesentlicher Änderung des Planentwurfs erforderlich. Bei Berücksichtigung der notwendigen Verknüpfung zwischen den im Umweltbericht durchzuführenden Erhebungen und Untersuchungen zu den Wirkungen eines Regionalplans auf die Umwelt und der Öffentlichkeitsbeteiligung sind wesentlich jedenfalls solche Änderungen des Umweltberichts, die gegebenenfalls zu einer Neubewertung der Umweltauswirkungen der Planung Anlass geben können. Werden die Umweltprüfung vertieft und die Alternativenprüfung um weitere Alternativen ergänzt, besteht die Möglichkeit, dass hierdurch die Beurteilung der „Umweltverträglichkeit“ des gewählten Standortes verändert und dadurch die planerische Abwägung beeinflusst wird. In einem solchen Fall spricht alles dafür, das Beteiligungsverfahren zu wiederholen, und zwar unabhängig davon, ob die Vertiefung des Umweltberichts und/oder die Ergänzung der Alternativenprüfung zu geänderten Planinhalten führen.

§ 13 Abs. 3 S. 1 LPIG NRW sieht eine erneute Öffentliche Auslegung eines geänderten Planentwurfs allerdings nur dann vor, wenn die Änderung wesentlich ist. Selbst wenn an sich eine Änderung des Umweltberichts regelmäßig ein erneutes Beteiligungsverfahren auslöst, ist für § 13 LPIG NRW immer weiter die Frage zu stellen, ob die Änderung des Umweltberichts sowie die weiteren Änderungen wesentlich sind. Die Frage, ob die Änderungen des Plans (einschließlich seiner Begründung und der Abwägungsentscheidung) wesentlich sind, beurteilt sich vor allem auch danach, ob die Abwägung durch die ergänzende Alternativenprüfung und die ggf. vertiefte Untersuchung beeinflusst wird. Voraussichtlich wird dies nicht der Fall sein. Das Abwägungsergebnis wird hierdurch nicht in Frage gestellt werden. Das spricht dafür, dass auf ein erneutes Beteiligungsverfahren verzichtet werden kann. Andererseits sind die genannten Punkte im Beteiligungsverfahren ebenso wie die Frage der Zielkonformität des Ausgleichs der Waldinanspruchnahme im Beteiligungsverfahren artikuliert worden. Zweck des Beteiligungsverfahrens ist, Bürger und Umweltverbände über die Planinhalte und die diesen zugrunde liegenden Erwägungen zu informieren. Daraus lässt sich allerdings nicht ableiten, dass Bürger und Verbände über Änderungen des Plans, die auch Folge des Beteiligungsverfahrens sind, durch ein erneutes Beteiligungsverfahren zu unterrichten sind. Das ist vielmehr nur dann der Fall, wenn die Planänderungen wesent-

lich sind. Im vorliegenden Fall werden die Planinhalte nicht geändert. Vielmehr werden lediglich der Umweltbericht und die Planbegründung ergänzt. Diese Änderung ist nicht wesentlich i. S. d. § 13 Abs. 3 Satz 1 LPIG NRW. Ob eine Änderung wesentlich ist, wird danach beurteilt, ob die Änderung die Grundzüge der Planung, also das der Planung zugrundeliegende Leitbild<sup>66</sup> verändert<sup>67</sup>. Weiter wird die Wertung des § 9 Abs. 2 ROG herangezogen<sup>68</sup>. Danach kann bei geringfügigen Änderungen eines Raumordnungsplans von einer Umweltprüfung abgesehen werden. Als geringfügig i. S. d. § 9 Abs. 2 ROG werden bereichsspezifische Änderungen angesehen, die das konzeptionelle Festlegungsprogramm und die planerische Abwägungsentscheidung des Raumordnungsplanes insgesamt nicht berühren<sup>69</sup>. Stellt man darauf ab, dass die planerischen Festlegungen nicht geändert werden, liegt keine wesentliche Änderung vor. Allerdings können auch die nach den Einwendungen der Landesplanungsbehörde notwendigen Änderungen des Umweltberichts zu Änderungen in der Abwägung führen, und zwar auch ohne dass Änderungen der Festlegungen erfolgen. Diese Änderungen in der Abwägung sind aber nur dann wesentlich i. S. d. § 13 Abs. 3 S. 1 LPIG NRW, wenn sie die Gesamtkonzeption der planerischen Abwägung in Frage stellen oder ändern. Das ist nicht der Fall, da es lediglich um eine ergänzende Einbeziehung von Alternativen und eine Änderung in der Begründung zur gebotenen Waldumwandlung geht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung dieser Frage rechtssicher erst nach Abschluss der Änderungen in der Umweltprüfung sowie der Aufstellungsvorlage an den Regionalrat möglich ist.

Ein erneutes Beteiligungsverfahren nach § 13 Abs. 3 Satz 1 LPIG NRW ist - mit der zuletzt gemachten Einschränkung – rechtlich nicht erforderlich, da die Planänderungen voraussichtlich nicht wesentlich sein werden.

Es wird deshalb empfohlen, wie folgt zu verfahren:

- Ergänzung der Planbegründung zum Ziel B. III. 3.21 LEP NRW

---

<sup>66</sup> BVerwG, ZfBR 2001, 131.

<sup>67</sup> Garrelmann, in: Keller/von Kraak/Garrelmann, LPIG NRW, § 13 Anm. 2 (S. 105).

<sup>68</sup> Garrelmann, in: Keller/von Kraak/Garrelmann, LPIG NRW, § 13 Anm. 2 (S. 105).

<sup>69</sup> Spannowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 9 Rn. 23.

- Vertiefung der Umweltprüfung insbesondere durch Ergänzung der Alternativenprüfung und
- erneuter Aufstellungsbeschluss des Regionalrates.

**b) Kennzeichnung von Änderungen in den Planunterlagen**

Wird ein erneutes Beteiligungsverfahren durchgeführt, ist nach der Rechtsprechung des OVG NRW (zur Bauleitplanung) bei in für den Bürger zumutbarer Weise in den ausgelegten Planunterlagen deutlich zu machen, welche Veränderungen gegenüber der ursprünglichen Planung vorgenommen worden sind.<sup>70</sup> Es empfiehlt sich deshalb bei der erneuten Beteiligung im Planentwurf etwa durch andersfarbige Schrift Ergänzungen der Umweltprüfung und der Begründung hervorzuheben, damit Dritte erkennen können, inwieweit Änderungen erfolgt sind.

**c) Keine Verkürzung der Dauer der Auslegung**

§ 13 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW sieht die Möglichkeit einer angemessenen Verkürzung der Dauer der Auslegung und der Frist zur Stellungnahme vor. Nach der Rechtsprechung ist eine Verkürzung der Auslegungs- und Stellungnahmefrist nur dann angemessen, wenn sich ein interessierter Bürger innerhalb der gewählten Frist über die Änderungen und Ergänzungen des Planentwurfs und den Inhalt der ausgelegten Unterlagen informieren und anschließend substantiiert dazu Stellung nehmen kann. Dies ist unter Würdigung aller Umstände des konkreten Einzelfalls, insbesondere des Umfangs und der Komplexität der Änderungen und Ergänzungen und ihrer Bedeutung für die Planungskonzeption insgesamt festzustellen.<sup>71</sup> Dabei handelt es sich bei der Fristverkürzung nicht um eine Ermessensentscheidung, sondern um eine inhaltlich der umfassenden gerichtlichen Kontrolle unterliegende Entscheidung über die Anwendung des Rechtsbegriffs der Angemessenheit.<sup>72</sup> Angesichts der Unwägbarkeiten, die bei der Auslegung und Anwendung des Begriffs der Angemessenheit der Fristverkürzung bestehen, sollte auf eine Fristverkürzung nach § 13 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW

<sup>70</sup> OVG NRW, Urt. v. 19.07.2013 – 10 D 107/11.NE –, DVBl. 2013, 133 = NWVBl 2014, 64 = juris Rn. 40 ff. Ebenso: OVG Hamburg, Urt. v. 10.04.2013 – 2 E 14/11.N –, NVwZ 2014, 78 = UPR 2013, 459 = juris Rn. 73.

<sup>71</sup> BaWü VGH, Urt. v. 28.11.2012 – 3 S 2313/10 –, VBIBW 2013, 143 = NVwZ-RR 2013, 459 = juris Rn. 42.

<sup>72</sup> OVG NRW, Urt. v. 19.07.2013 – 10 D 107/11.NE –, DVBl. 2013, 133 = NWVBl 2014, 64 = juris Rn. 59 ff. zur Bauleitplanung

verzichtet werden.

**d) Vorwirkung von Zielen der Raumordnung im Entwurf des LEP**

Hinzuweisen ist im vorliegenden Zusammenhang darauf, dass nach der Rechtsprechung auch in Aufstellung befindliche Zielen der Raumordnung Vorwirkung in dem Sinne zukommen kann, dass diese, soweit sie über ein Mindestmaß inhaltlicher Konkretisierung verfügen und eine Verfestigung ihrer Verabschiedung besteht, als sonstige Erfordernisse der Raumordnung bei der Planaufstellung zu berücksichtigen sind.<sup>73</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu überprüfen, ob im Entwurf des LEP Ziele der Raumordnung enthalten sind, die ggf. zu einer geänderten Beurteilung der Anpassung des geänderten Regionalplanes an die Ziele der Raumordnung führen können. Ist dies der Fall, sind die Änderungsvorschläge wegen des weit fortgeschrittenen Verfahrens der Änderung des LEP als hinreichend konkretisierte Ziele der Raumordnung wie Erfordernisse der Raumordnung in der planerischen Abwägung zu beachten. Eine Anpassungspflicht hieran besteht nach der Rechtsprechung des BVerwG hingegen (noch) nicht.

**IV. Ergebnis zu D.**

Insgesamt wird damit folgendes Verfahren vorgeschlagen:

- Ergänzung der Planbegründung im Hinblick auf das Ziel B. III. 3.21 (Waldumwandlung) des Regionalplanes
- Überarbeitung der Umweltprüfung, d.h. Vertiefung der Prüfung und Ergänzung der Alternativenprüfung
- Ggf. Ergänzung der planerischen Abwägung als Folge der Ergänzung der Umweltprüfung
- Erneuter Aufstellungsbeschluss des Regionalrates
- erneute Durchführung eines Anzeigeverfahrens.

---

<sup>73</sup> So für § 35 Abs. 1 BauGB: BVerwG, Urt. v. 01.07.2010 – 4 C 4/08 –, BVerwGE 137, 247 ff. = DVBl. 2010, 1377 ff. = NVwZ 2011, 61 ff. = juris Rn. 20; Urt. v. 27.01.2005 – 4 C 5/04 –, BVerwGE 122, 364 = DVBl. 2005, 706 = UPR 2005, 367 = NVwZ 2005, 578.

## E.

### **Anforderungen an die Überarbeitung der Planbegründung sowie der Alternativenprüfung und der Umweltverträglichkeitsprüfung**

Im Folgenden soll dargestellt werden, welche rechtlichen Anforderungen für die Überarbeitung der Planbegründung gelten. Das gilt sowohl für das Ziel B. III. 3.21 – Walderhaltungsgebot – als auch für die übrigen von der Landesplanungsbehörde zur Umweltverträglichkeitsprüfung und hier insbesondere zur Alternativenprüfung geltend gemachten rechtlichen Mängel. Nicht Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen ist dabei, ob die Einwendungen der Landesplanungsbehörde rechtlich zutreffend sind. Es geht vielmehr lediglich um die Frage, welche inhaltlichen ergänzenden Anforderungen aus rechtlicher Sicht erforderlich sind, um den rechtlichen Bedenken der Landesplanungsbehörde in einem ergänzenden Verfahren zur Planaufstellung Rechnung zu tragen.

#### **I. Planbegründung zum Ziel B. III. 3.21 - Walderhaltungsgebot**

##### **1. Walderhaltung und Planungsziel**

Das Ziel B. III. 3.21 LEP NRW besagt, dass Waldgebiete nur dann für andere Nutzungen 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. In ihrem Einwendungsschreiben vom 03.01.2014 macht die Landesplanungsbehörde geltend, dass dieses Ziel der Raumordnung eine Inanspruchnahme von Wald zwar nicht vollständig ausschließe, dies jedoch von strengen Voraussetzungen abhängig mache. An die Begründung einer Waldinanspruchnahme seien deshalb besonders hohe Anforderungen zu stellen, denen die mit der Anzeige vorgelegten Unterlagen nicht gerecht würden.

Das Ziel B. III. 3.21 LEP NRW dient der Walderhaltung. Nach den Erläuterungen zu diesem Ziel dürfen Waldgebiete nur dann in Anspruch genommen werden, wenn die angestrebten Nutzungen nicht mit vertretbarem Aufwand außerhalb des Waldes realisierbar sind und der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird. Voraussetzung für ein Verbot der Darstellung von zur baulichen Nutzung vorgesehenen Flächen im Regionalplan ist hiernach, dass

- die angestrebten Nutzungen nicht mit vertretbarem Aufwand außerhalb des

Waldes realisierbar sind und

- der Eingriff in den Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.

Nach dieser Regelung ist eine Inanspruchnahme von Wald für Siedlungszwecke durchaus möglich. Das gilt auch im vorliegenden Fall. Das Ziel B. III. 3.21 LEP NRW steht einer Waldinanspruchnahme nicht generell entgegen. Vielmehr hängt es davon ab, ob überhaupt die angestrebte Nutzung außerhalb des Waldes realisierbar ist und ob dies mit vertretbarem Aufwand geschieht und ob die Inanspruchnahme von Wald auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.

Wichtig dabei ist, dass nach den Erläuterungen in B. III. 3.21 das Ziel der Walderhaltung einer Regionalplanung nur dann entgegensteht, wenn die beabsichtigte Nutzung auf andere mit vertretbarem Aufwand zu realisierende Weise verwirklicht werden kann. Das Gebot der Walderhaltung ist deshalb vor dem Hintergrund der angestrebten Nutzung anzuwenden. Kann die angestrebte Nutzung nur dann verwirklicht werden, wenn hiervon, z.B. im Hinblick auf die baulich nutzbare Fläche, erhebliche Abstriche gemacht werden müssen und damit das Nutzungsziel nicht verwirklicht werden kann, steht das Ziel B. III. 3.21 LEP NRW der Darstellung einer Fläche für die Siedlungsentwicklung im Regionalplan nicht entgegen.

Im vorliegenden Fall gibt es nach den uns zugänglichen Unterlagen keine Alternative, durch die die angestrebte zusammenhängende gewerbliche in der vorgesehenen Größe im Gebiet der Stadt Freudenberg realisiert werden kann. Möglich ist ggfs. eine Stückelung. Da die Stückelung jedoch keine größeren zusammenhängenden Gewerbeflächen darstellen kann, handelt es sich hierbei um ein alternatives Planungsziel, das bei der Anwendung des Ziels B. III. 3.21 LEP NRW nicht berücksichtigt werden muss. Dies ergibt sich eindeutig aus den Erläuterungen B. III. 3.3. Zu fragen ist, ob die angestrebte Nutzung und damit das Planungsziel außerhalb des Waldes realisiert werden kann. Ist dies nicht der Fall, steht das Ziel B. III. 3.21 einer Darstellung im Regionalplan nicht entgegen.

Da im vorliegenden Fall eine zusammenhängende gewerbliche Nutzung über eine Stückelung nicht dargestellt werden kann, steht das Ziel B. III. 3.21 LEP NRW einer Darstellung im geänderten Regionalplan schon unter diesem Gesichtspunkt nicht entgegen. In der Begründung der Änderung ist deutlich zu ma-

chen, dass die Stückelung kein identisches Planungsziel darstellt, dass sie nicht die „angestrebte Nutzung“ im Sinne der Erläuterungen B. III. 3.3 LEP NRW ist, sondern eine alternative Planung beinhaltet. Darüber hinaus ist in der Begründung näher dazulegen, warum andere alternative Flächen zur Realisierung des Planungsziels eines zusammenhängenden Gewerbegebietes ausscheiden.

## **2. Ersatzaufforstung**

Die Landesplanungsbehörde hat weiter beanstandet, dass dem Ziel B. III. 3.22 nicht Rechnung getragen worden ist. Ist eine Inanspruchnahme von Waldgebieten unabweisbar, ist hiernach durch Planungen und Maßnahmen ein möglichst gleichwertiger Ausgleich/Ersatz vorzusehen. Davon kann aus landesplanerischer Sicht abgesehen werden, wenn der Waldanteil einer Gemeinde mehr als 60 % ihres Gemeindegebietes beträgt.

Die Landesplanungsbehörde fordert einen vollen Ausgleich des Eingriffs in den Wald, weil der Waldanteil in Freudenberg geringer als 60 % ist.

Eine solche Forderung kann aus B. III. 3.22 S. 1, 2 nicht abgeleitet werden. S. 2 des Ziels B. III. 3.22 LEP NRW bestimmt lediglich, dass in Gemeinden, in denen der Waldanteil mehr als 60 % ihrer Fläche beträgt, auf einen Ausgleich insgesamt verzichtet werden kann, also überhaupt keine Ersatzaufforstung vorgesehen werden muss. Demgegenüber ist im Ziel B. III. 3.22 LEP NRW nicht geregelt, dass stets ein voller Waldausgleich vorzusehen ist. Vielmehr verlangt das Ziel B. III. 3.22 S. 1 nur einen „möglichst gleichwertigen Ausgleich/Ersatz“. Der Wortlaut bringt das mit schon zum Ausdruck, dass nur "möglichst", d.h. umgekehrt – nicht immer – ein voller Waldausgleich erfolgen muss. Von dieser Forderung kann abgewichen werden. Unter welchen Voraussetzungen dies möglich ist, regelt Ziel B. III. 3.22 S. 1 nicht. Verlangt durch die Formulierung "möglichst" wird allerdings, dass der Ausgleich/Ersatz sich einem gleichwertigen Ausgleich/Ersatz annähert. Die Regelung enthält damit einen Soll-Vorschriften vergleichbaren Inhalt.

Ob das Ziel B. III. 3.22 S. 1 damit noch ein Ziel der Raumordnung oder nicht lediglich einen Grundsatz der Raumordnung darstellt, ist zweifelhaft. Im Gegensatz zu Plansätzen mit Regel-Ausnahme-Struktur, die allgemein als Ziele der

Raumordnung angesehen werden<sup>74</sup>, ist für Soll-Ziele umstritten, ob es sich hierbei um Ziele oder Grundsätze der Raumordnung handelt. Während *Hoppe*<sup>75</sup> und *Beckmann*<sup>76</sup> Soll-Ziele als Grundsätze der Raumordnung ansehen, gehen andere davon aus, dass es sich um Ziele der Raumordnung und damit um verbindliche Plansätze handelt<sup>77</sup>. Nach der Rechtsprechung des BVerwG können Soll-Ziele Ziele der Raumordnung sein. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass neben der Regel- auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender Bestimmtheit oder jedenfalls Bestimmbarkeit im Ziel selbst festgelegt werden.<sup>78</sup> Dieser Auffassung ist schon wegen § 6 Abs. 1 ROG zuzustimmen. Danach können im Raumordnungsplan von den Zielen der Raumordnung Ausnahmen festgelegt werden. Diese müssen zwar nicht selbst bestimmt gefasst, jedoch auf der Grundlage abstrakter Festlegungen im Raumordnungsplan bestimmbar sein.<sup>79</sup>

Wendet man diese Regeln auf das Ziel B. III. 3.22 LEP NRW an, handelt es sich nicht um ein Ziel der Raumordnung. Es handelt sich um ein Soll-Ziel, bei dem die näheren Voraussetzungen der Abweichungsmöglichkeit nicht näher bestimmt sind. Auch aus sonstigen Plansätzen des LEP NRW lässt sich eine hinreichende Bestimmtheit nicht ableiten. Das "Ziel" B. III. 3.22 LEP NRW ist deshalb ein Grundsatz der Raumordnung. Allerdings ist dieser Grundsatz nicht lediglich abwägungsrelevant, sondern für die Abwägung mit einem höheren Maß der Verbindlichkeit als "einfache" Grundsätze der Raumordnung ausgestattet. Die Formulierung "möglichst" bringt zum Ausdruck, dass es sich um ein sog. Optimierungsgebot handelt, d.h. um einen Grundsatz, der zwar eine möglichst weitgehende Beachtung verlangt, im Konfliktfall mit anderen Grundsätzen der Raum-

<sup>74</sup> BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20.02 -, UPR 2004, 115, 116; Bay VGH, Urt. v. 22.05.2002 – 26 B 1.2234 -, NuR 2002, 555, 556; OVG NRW, Urt. v. 07.12.2000 – 7 a D 60/99 -, DVBl 2001, 1233, 1239; *Beckmann*, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand 2011, N Rn. 68 m. w. Nachw.

<sup>75</sup> *Hoppe*, Stehen die "Ziele der Raumordnung" in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus?, DVBl 2004, 478, 480

<sup>76</sup> *Beckmann*, Raumordnungsrecht, in: Hoppenberg/de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Stand 2011, N Rn. 70

<sup>77</sup> OVG NRW, Urt. v. 07.12.2000 – 7 a D 60/99 -, DVBl 2001, 1233, 1239; Ba Wü VGH, Urt. v. 17.12.2009 – 3 S 2110/08, juris Rn 38; *Spannowsky*, Möglichkeiten zur Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe durch die Raumordnung und ihre Durchsetzung, UPR 2003, 248, 253.

<sup>78</sup> BVerwGE 119, 54; Bay VGH, DVBl. 2005, 80. Ebenso: *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 19.

<sup>79</sup> *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 3 Rn. 19; *Hoppe*, Zu den neuen Regelungen der Ausnahme von Zielen der Raumordnung, DVBl. 2008, 966; *Kment/Grüner*, Ausnahmen von Zielen der Raumordnung, UPR 2009, 90, 93.

ordnung von erheblichem Gewicht zumindest teilweise zurücktreten kann.<sup>80</sup> Damit kann festgestellt werden, dass das "Ziel" B. III. 3.22 LEP NRW weitgehend verwirklicht werden soll, bei einer Abwägung mit hinreichend gewichtigen anderen Grundsätzen der Raumordnung jedoch auch zumindest teilweise zurückgestellt werden kann. Rechtlich verbindlich in dem Sinne, dass stets ein vollständiger Ausgleich/Ersatz für den in Anspruch genommenen Wald geboten ist, ist es hingegen nicht.

Eine weitere Unschärfe in der Anwendung des "Ziels" B. III. 3.22 LEP NRW ergibt sich daraus, dass hiernach für in Anspruch genommenen Wald ein möglichst gleichwertiger Ausgleich/Ersatz festgelegt werden muss. Zulässig sind danach sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen, die möglichst gleichwertig sein sollen. Als Ausgleichsmaßnahmen werden in Anlehnung an die Definition in § 15 Abs. 1 S. 2 BNatSchG allgemein solche Kompensationsmaßnahmen beschrieben, die die gestörten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederherstellen. Idealtypisch müssen hierzu bei Störung der Waldfunktionen Wiederaufforstungen vorgenommen werden. Demgegenüber sind Ersatzmaßnahmen solche, durch die die gestörten Funktionen in gleichwertiger Weise wiederhergestellt werden (§ 15 Abs. 1 S. 3 BNatSchG). Zur Umsetzung kommen alle Maßnahmen in Betracht, die eine gleichwertige, d.h. den gestörten Funktionen ähnliche bzw. möglichst nahe kommende Kompensation darstellen.<sup>81</sup> Da das "Ziel" B. III. 3.22 LEP NRW zum einen keinen vollständigen Ausgleich verlangt, folgt auch daraus, dass eine 100%tige Wiederaufforstung nicht verlangt werden kann. Zudem verlangt das "Ziel" B. III. 3.22 LEP NRW nur einen "möglichst gleichwertigen Ausgleich/Ersatz". Hierdurch wird das Gebot der Wiederaufforstung weiter relativiert. Ausreichend ist die gleichwertige Wiederherstellung der Waldfunktionen. Eine Wiederaufforstung ist hierzu jedenfalls dann nicht erforderlich, wenn ein gleichwertiger Ersatz durch andere Maßnahmen, wie z. B. eine Optimierung von Wäldern durch Waldumbau von Nadel- in Misch- bzw. Laubwald möglich ist. Schließlich ist nur "möglichst" ein gleichwertiger Ausgleich/Ersatz erforderlich. Zumindest dann, wenn er sich nicht herstellen lässt, ist danach überhaupt keine gleichwertige Kompensation erforderlich.

---

<sup>80</sup> Zum Begriff des Optimierungsgebotes: *Hoppe*, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 7 Rn. 149; *Schink*, Umweltschutz durch Bauplanungsrecht, in: Sellner/Hansmann, Grundzüge des Umweltrechts, 5/Rn. 154.

<sup>81</sup> BVerwG, Urt. v. 23.08.1996 – 4 A 29/95 -, NVwZ 1997, 868 f.; Beschl. v. 10.09.1998 – 4 A 35/97 -, NVwZ 1999, 532, 533; *Guckelberger*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2012, § 15 Rn. 42.

Insgesamt ist festzustellen, dass das "Ziel" B. III. 3.22 LEP NRW nur relative Vorgaben macht, die eine erhebliche inhaltliche Bandbreite von Kompensationsmöglichkeiten eröffnen und zugleich nicht verbindlich sind, sondern nach den für Optimierungsgebote geltenden Regelungen abwägungsüberwindbar sind.

In welchem Umfang ein Ausgleich/Ersatz der gestörten Funktionen des Waldes zu erfolgen hat, kann auch hiernach nicht generell beantwortet werden. Vielmehr richtet sich die Frage danach, welche Funktionen im Hinblick auf den Naturhaushalt, die Forstwirtschaft und das Landschaftsbild dem Wald, der für eine andere Nutzung in Anspruch genommen wird, im Einzelfall zukommt. Diese Funktionen sind bei der Bemessung des Ausgleichs/Ersatzes gemäß dem Ziel B. III. 3.22 S. 1 LEP NRW zu identifizieren und zu benennen. Hieraus ist der „möglichst gleichwertige“ Ausgleich/Ersatz abzuleiten.

Angesichts dessen, dass das Ziel B. III. 2.22 LEP NRW nicht einen 100 % Ausgleich/Ersatz durch Ersatzaufforstung bei Änderung der Nutzungsart des Waldes verlangt, sollte in der Planbegründung zunächst näher dargelegt werden, welche Funktionen der in Anspruch genommene Wald im Einzelnen hat. Sodann wäre die Frage zu stellen, ob ein gleichwertiger Ausgleich möglich ist und ob hierfür Flächen zur Verfügung stehen. Da nur ein möglichst gleichwertiger Ausgleich verlangt wird, ist weiter die Frage zu stellen, ob es andere gewichtige Gründe gibt, auf einen vollen Ausgleich zu verzichten. In diesem Zusammenhang kann insbesondere das Landschaftsbild und damit der für das Sauerland typische Wechsel von Wald- und Wiesenflächen von Bedeutung sein. Führt ein 100 % Ausgleich dazu, dass dieses Landschaftsbild erheblich beeinträchtigt wird und damit die sauerländische Kulturlandschaft im Raum Freudenberg erheblich nachteilig verändert wird, wäre ein voller Ausgleich nicht verhältnismäßig.

Er würde überdies gegen andere Ziele verstoßen. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang z.B. das Ziel B. III. 2.2.4, wonach Gebiete, die reich mit natürlichen Landschaftselementen ausgestattet sind und eine funktionsfähige Landschaftsstruktur aufweisen, von nachteiligen Einwirkungen zu bewahren sind. Weiter ist hinzuweisen auf das Ziel B. III. 2.26, wonach wertvolle Kulturlandschaften mit nachhaltigen Nutzungen und hohem Anteil naturnaher Bereiche vorbildlich erhalten werden sollen. Diese Ziele müssen mit dem Ziel der möglichst umfassenden Kompensation bei der Inanspruchnahme von Wald in B. III. 3.22 ins Verhältnis gesetzt und zum Ausgleich gebracht werden. Keines dieser

Ziele genießt dabei Vorrang. Vielmehr sind sie im Sinne einer praktischen Konkordanz in der Weise zum Ausgleich zu bringen, dass sowohl dem Ziel der Erhaltung des Landschaftsbildes und der Kulturlandschaft als auch dem des Gebots einer möglichst umfassenden Wiederaufforstung Rechnung getragen wird. Idealtypisch kann dies dadurch geschehen, dass beide Ziele nicht in vollem Umfang sondern nach Möglichkeit so verfolgt werden, dass ihnen jeweils in möglichst großem Umfang Rechnung getragen wird. Dies kann etwa bedeuten, dass Ersatzaufforstungen an Stellen durchgeführt werden sollten, an denen sie im Hinblick auf das Bild der sauerländischen Kulturlandschaft und der Erhaltung einer reich gegliederten Landschaft, z.B. wegen ihrer Lage verträglich sind. Im Einzelnen ist in der Planbegründung deshalb darzustellen, auf welchen Flächen überhaupt eine Ersatzaufforstung in Betracht kommt und in welchem Umfang sie dort mit den Zielen der Landschaftserhaltung und insbesondere der Erhaltung der sauerländischen Kulturlandschaft vereinbar ist. Abschließend ist sodann eine Gesamtbilanz der möglichen Aufforstungen durchzuführen; die Defizite im Hinblick auf die Erreichung des Ziels einer möglichst vollständigen Ersatzaufforstung sind im Einzelnen darzustellen und zu begründen.

## **II. Umweltprüfung/Alternativenprüfung**

Im Einwendungsschreiben vom 03.01.2014 rügt die Landesplanungsbehörde weitere Mängel des Umweltberichts und der Alternativenprüfung.

### **1. Umweltbericht**

Im Hinblick auf den Umweltbericht rügt die Landesplanungsbehörde vor allem, dass dieser im weiteren Verfahren auf der Grundlage von vorgetragene Bedenken nicht nachgebessert worden sei. Ob es eine Verpflichtung zur Nachbesserung des Umweltberichts gibt, wenn Bedenken gegen seine inhaltliche Richtigkeit oder Detailschärfe erhoben worden sind, soll nicht weiter problematisiert werden,<sup>82</sup> da Gegenstand der vorliegenden Untersuchung die Frage ist, inwieweit den Anforderungen der Landesplanungsbehörde durch Nachbesserungen im ergänzenden Verfahren nach § 13 Abs. 3 LEP NRW Rechnung getragen werden kann.

Den rechtlichen Bedenken der Landesplanungsbehörde kann, soweit gerügt wird, dass der Umweltbericht nicht auf Grund von im Beteiligungsverfahren erhobe-

---

<sup>82</sup> Ablehnend insoweit: *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel*, ROG, § 9 Rn. 59.

nen Bedenken überarbeitet worden ist, dadurch Rechnung getragen werden, dass diesen Bedenken nachgegangen wird und der Umweltbericht sich hiermit begründet auseinandersetzt.

Soweit in diesen Bedenken geltend gemacht worden ist, dass eine vertiefte Bestandsaufnahme hätte erfolgen müssen, ist hierzu auf Folgendes hinzuweisen:

In ihrer Stellungnahme vom 29.01.2014 zu den Einwendungen der Landesplanungsbehörde hat die Geschäftsstelle des Regionalrats darauf hingewiesen, dass es nicht Aufgabe der Umweltprüfung im Regionalplanverfahren sei, eine umfassende Bestandsaufnahme durchzuführen. Vielmehr genüge nach § 9 Abs. 1 S. 3 ROG die Umweltprüfung im Verfahren für Raumordnungspläne dem erforderlichen Untersuchungs- und Detaillierungsgrad dann, wenn „nach dem gegenwärtigen Wissensstand“ und auf das, was „nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Raumordnungsplanes angemessener Weise verlangt werden kann“ untersucht würde. Eigene oder gutachterlich zu erstellende neue Untersuchungen seien nicht erforderlich. Dies gelte vor allem, wenn der von Beteiligten geforderte Grad an Detaillierung und Tiefe der Untersuchung den regionalplanerischen Maßstab überschreitet.

Diesen Ausführungen ist überwiegend zuzustimmen. Zwar verfolgt die strategische Umweltprüfung und damit auch die Umweltprüfung in der Regionalplanung das Ziel, über alle relevanten Umweltgüter und ihre Beeinträchtigung durch Vollzug des Plans möglichst umfassende Erkenntnisse zu gewinnen, um diese dann optimal und frühzeitig in das Planungsverfahren einzubeziehen.<sup>83</sup> Daraus lassen sich für den erforderlichen Detaillierungsgrad der Umweltprüfung in der Regionalplanung jedoch nur ungefähre Anhaltspunkte gewinnen. Wichtig für den erforderlichen Detaillierungsgrad ist die Vorbereitungsfunktion der Umweltprüfung für die Entscheidung über den Plan, für die planerische Abwägung. Die Umweltprüfung in der SUP soll die planende Stelle in die Lage versetzen, eine fehlerfreie Gewichtung und Abwägung der Umweltbelange vorzunehmen.<sup>84</sup> Ein wissenschaftlicher Selbstzweck wird mit der Umweltprüfung nicht verfolgt. Deshalb sind nur die Fragen zu untersuchen, die nach Lage der Dinge für die

---

<sup>83</sup> Schink, Umweltprüfung – Verträglichkeitsprüfung – Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung – Umweltprüfung, NuR 2003, 647, 648. Ebenso: Erb, Untersuchungsumfang und Ermittlungstiefe in Umweltprüfungen, 2013, S. 164.

<sup>84</sup> Busse/Dirnberger/Pröbstl, Die neue Umweltprüfung in der Bauleitplanung, 2005, S. 174; Bunge/Nesemann, Umweltprüfung im Rahmen der Bauleitplanung, S. 27, in: Storm/Bunge, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung; Erb, Untersuchungsumfang, S. 164 f.

Entscheidung in der Regionalplanung von Bedeutung sein können.<sup>85</sup> Naturgemäß ist hierfür der Einzelfall maßgebend. Allerdings ergibt sich aus dem spezifisch überörtlichen Charakter der Regionalplanung, dass grundsätzlich nur solche Umweltauswirkungen zu betrachten sind, die überörtlich bedeutsam sind.<sup>86</sup> Sind sie es nicht, bleiben sie grundsätzlich der nachfolgenden Bauleitplanung überlassen.<sup>87</sup> Weiter gilt im Rahmen der SUP, dass die Ermittlungstiefe abhängig ist vom Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans. Da auf der Ebene des Regionalplanes die konkreten Auswirkungen bestimmter Projekte noch nicht oder wenig detailliert absehbar sind, genügt eine ebenenspezifische, überschlägige und nicht alle Umweltauswirkungen konkret erfassende Umweltprüfung.<sup>88</sup> Zwar dürfen nicht einzelne Umweltbelange und Umweltauswirkungen ohne weiteres aus der Prüfung ausgeklammert werden. Der Umfang der Untersuchungen wird durch die für die Regionalplanung ebenenspezifische Prüfung nicht begrenzt; vielmehr ist im Hinblick auf die Genauigkeit der Umweltfolgenabschätzung eine ebenenspezifische Betrachtung anzustellen, die nicht erfordert, dass konkretisierende Untersuchungen, z.B. durch Gutachten, angestellt werden müssen. Vielmehr genügen in der Regel überschlägige Betrachtungen.<sup>89</sup>

Vor diesem Hintergrund genügt die im Rahmen der Umweltprüfung durchgeführte überschlägige Prüfung der Umweltauswirkungen grundsätzlich dem Detaillierungsgrad, der für eine ebenenspezifische Umweltprüfung auf der Ebene der Regionalplanung gefordert ist. Soweit allerdings im Beteiligungsverfahren Hinweise auf zusätzliche oder andere Umweltauswirkungen gegeben worden sind, zu denen sich der Umweltbericht derzeit nicht verhält, ist eine ergänzende Prüfung erforderlich. Dies gilt jedenfalls insoweit, als die Hinweise eine weitergehende ebenenspezifische Prüfung erfordern. Soweit dies nicht der Fall ist, genügt in der ergänzenden Überarbeitung des Umweltberichts eine begründete Aussage dazu, warum eine weitere Detaillierung der Prüfungstiefe und des Prüfungsumfanges auf der Ebene der Regionalplanung nicht erforderlich war.

## 2. Alternativenprüfung

Gerügt wird im Einwendungsschreiben der Landesplanungsbehörde vom

<sup>85</sup> Berkemann/Halama, in: dies., BauGB, 1. Kommentierung 2004, § 2 Rn. 109.

<sup>86</sup> Grotefels, Umweltprüfung bei Raumordnungsplänen, NWVBl 2007, 41, 45.

<sup>87</sup> Grotefels, a.a.O.

<sup>88</sup> Schink, NuR 2003, 647, 648; Erb, Untersuchungsumfang, S. 165 f.

<sup>89</sup> Vgl. dazu auch Schink, Verhältnis der Planfeststellung zur Raumordnung, DÖV 2011, 905, 913 f.

03.01.2014 insbesondere eine Unvollständigkeit der Alternativenprüfung. Hin-  
gewiesen wird in der Begründung explizit auf die Alternativen „Hommes Wie-  
se“, eine „Stückswerkslösung“, eine kleinere – nicht bedarfsgerechte – GIB-  
Festlegung sowie eine interkommunale GIB-Festlegung in Freudenberg bzw. ei-  
ner anderen Gemeinde.

Die Bezirksplanungsbehörde geht in ihrer Stellungnahme davon aus, dass sie in  
ihrer Alternativenprüfung alle geeigneten Alternativen geprüft und in diese ein-  
bezogen hat. Ohne die Richtigkeit der Einwendungen der Landesplanungsbehör-  
de zu bewerten, ist zumindest aus pragmatischer Sicht zu empfehlen, die von der  
Landesplanungsbehörde in ihrem Schreiben vom 04.01.2014 genannten Alterna-  
tiven in die Prüfung von Alternativen einzubeziehen.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit und den Umfang der Alternativenprüfung  
sien folgende Hinweise gestattet:

In die Alternativenprüfung muss nach den allgemein für Alternativenprüfung  
geltenden Maßstäben nicht jedwede Alternative einbezogen werden. Sie be-  
schränkt sich vielmehr auf planzielkonforme Alternativen.<sup>90</sup> Der Planungsträger  
muss grundsätzlich in der Alternativenprüfung keine gänzlich abweichenden  
Planungen untersuchen; auch von seinen konkreten Planungszielen muss er nicht  
abweichen, wenn gleich er gewisse – kleinere – Abstriche hinnehmen muss.<sup>91</sup>  
Die Alternativenprüfung kann sich deshalb von vornherein auf die Räume be-  
schränken, in denen das Planungsziel überhaupt verwirklicht werden kann. In-  
nerhalb des Suchraumes für die Alternativen – hier im Gebiet der Stadt Freuden-  
berg – sind weiter nur solche Alternativen zu prüfen, die sich nach Lage der  
Dinge aufdrängen, nahe liegen oder im Verfahren der Behörden – und Öffent-  
lichkeitsbeteiligung ausdrücklich vorgeschlagen worden sind.<sup>92</sup> Letztere Alterna-  
tiven sind nach der Rechtsprechung stets mit in die Alternativenprüfung einzu-  
beziehen, auch wenn der Planungsträger sie nicht für geeignet hält.<sup>93</sup>

Im Fachplanungsrecht hat die Rechtsprechung verlangt, auch solche Alternativen

<sup>90</sup> BVerwG, Urt. v. 12. 03.2008 – 9 A 3.06 -, juris Rn. 169 f. für die Fachplanung

<sup>91</sup> So für die Bauleitplanung: *Gierke*, in: Kohlhammer-Kommentar zum BauGB § 2 Rn. 123; für die Planfest-  
stellung: *Schink*, in: Knack/Henneke, VwVfG, 10. Aufl. 2014 (im Druck), § 74 Rn. 126 a.

<sup>92</sup> Zu letzterem Gesichtspunkt: BVerwGE 81, 128, 136 f.; *Söfker*, in: E/Z/B/K, BauGB, § 1 Rn. 202; *Stüer*,  
Handbuch Bau- und Fachplanungsrecht, 4. Aufl. 2009, Rn. 4285 ff.; *Dirnberger*, in: Spannowsky/Uechtritz,  
BauGB, § 1 Rn. 179; *Schink*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 74 Rn. 126 a.

<sup>93</sup> BVerwGE 81, 128, 136 f

in die Prüfung einzubeziehen, mit denen der Bedarf nicht in Gänze befriedigt werden kann.<sup>94</sup> Maßgebend dafür, in welchem Umfang ggfs. Abstriche gemacht werden müssen, ist der Bedarf.<sup>95</sup> Wenn – wie im vorliegenden Fall – für die Darstellung eines GIB Bedarf in einer bestimmten Flächengröße fachlich zutreffend ermittelt worden ist, ist hiervon deshalb als Planungsziel auszugehen. Dasselbe gilt für die Frage, ob der Bedarf nur durch zusammenhängende Flächen befriedigt werden kann. In der Alternativenprüfung sind diese Fragen allerdings zu begründen.

Angesichts dessen, dass die Rechtsprechung verlangt, im Beteiligungsverfahren vorgeschlagene Alternativen in die Alternativenprüfung einzubeziehen, sollten die im Beteiligungsverfahren benannten Alternativen in die Alternativenprüfung aufgenommen werden, und zwar unabhängig davon, ob sie nach Auffassung der Geschäftsstelle des Regionalrates bzw. des Regionalrates zur Befriedigung des konkreten Bedarfs geeignete Planungsalternativen sind. Unseres Erachtens scheidet hingegen eine vertiefte Prüfung solcher Alternativen aus, mit denen sich das Planungsziel überhaupt nicht verwirklichen lässt. Dazu gehören Stückelungslösungen, weil das Planungsziel der Ergänzung des GIB darauf ausgerichtet ist, die vorhandene Infrastruktur zu nutzen und größere, für eine gewerbliche Nutzung verfügbare Gewerbeflächen zu schaffen. Ein solches Ziel kann über eine Stückelungslösung nicht erreicht werden. Auch die Fragen der interkommunalen Kooperation müssen jedenfalls dann nicht vertieft untersucht werden, wenn hierdurch das gleiche Planungsziel nicht erreicht werden kann. In allen diesen Fällen genügt es für die Alternativenprüfung darzustellen, dass das Planungsziel, was in der Begründung des Regionalplans detaillierter umrissen und beschrieben werden sollte, durch die Planung nicht verwirklicht werden kann.

Im Übrigen gelten für die Detailschärfe der Untersuchung der Alternativen die gleichen Grundsätze wie für die Umweltprüfung: Es hat eine ebenenspezifische Untersuchung stattzufinden. Die Klärung von Detailfragen ist auch bei der Alternativenprüfung nicht Gegenstand der Umweltprüfung im Regionalplanverfahren.

### **3. Planerische Abwägung**

Die Landesplanungsbehörde ist in ihrer Stellungnahme offenbar der Auffassung,

<sup>94</sup> BVerwG, Urt. v. 06.11.2013 – 9 A 14.12 – juris Rn. 79.

<sup>95</sup> Hösch, Alternativen oder wo geht es lang?, Manuskript S. 11 f., demnächst in UPR.

dass wegen der erheblichen Umweltauswirkungen eine Entwicklung weiterer Alternativen erforderlich und ggf. ein Verzicht auf die Darstellung des GIB am ausgewählten Standort angezeigt gewesen wäre (vgl. Einwendungsschreiben vom 03.01.2014, S. 6 f.). Offenbar wird damit der auch in den Einwendungen vorgetragene Kritikpunkt aufgegriffen, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Umweltbelangen nicht abwägungsfähig sind und einer Umsetzung der Planungs- wie fachrechtlich entgegenstünden; bei der Gesamtabwägung der Umweltbelange könnten erhebliche Umweltauswirkungen nicht überwunden werden (dazu Vorlage der Geschäftsstelle des Regionalrates an den Regionalrat für die Sitzung vom 01.10.2013, S. 27). Diese Auffassung ist offenkundig unrichtig.

Zwischen der Umweltprüfung und der planerischen Abwägung ist zu unterscheiden.

Zweck der Umweltprüfung ist nicht, die Umweltverträglichkeit eines Projektes festzustellen. Vielmehr ist die SUP ein bloßes Verfahrensinstrument. Ihr Ziel ist – ebenso wie das der UVP – lediglich, in einem standardisierten und umfassenden, medienübergreifenden Prüfverfahren die Auswirkungen eines Regionalplans auf die Umwelt umfassend zu erfassen und zu bewerten.<sup>96</sup> Bei der Bewertung geht es dabei nicht um die Frage, ob der Plan mit seinen Darstellungen „umweltverträglich“ ist. Vielmehr ist Gegenstand der Bewertung eine Subsumtion unter die umweltbezogenen Zulassungsvoraussetzungen des Planungs- und Fachrechts.<sup>97</sup> Dabei wird insbesondere geprüft, ob sog. Planungsleitsätze, also zu beachtende Ziele der Raumordnung oder verbindliche Rechtssätze, einer Darstellung in einem Regionalplan entgegenstehen.<sup>98</sup> Letzteres kann etwa dann der Fall sein, wenn die Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 BNatSchG schon auf der Ebene des Regionalplans ergibt, dass erhebliche Beeinträchtigungen von NATURA 2000 Gebieten zu erwarten sind, für die eine Abweichung gemäß § 34 Abs. 3 BNatSchG nicht zulässig wäre. Nur soweit es Planungsleitsätze, d.h. verbindliche Rechtssätze gibt, die einer Darstellung im Regionalplan entgegenstehen, folgt aus dem Ergebnis der Umweltprüfung die Unzulässigkeit einer Planung.

---

<sup>96</sup> Allgemeine Auffassung. Vgl. nur *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, § 8 Rn. 6; *Schink*, Entwicklungen der UVP, in: Festschrift für Hans-Joachim Koch, im Druck, I.

<sup>97</sup> *Kment*, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, § 14g Rn. 79.

<sup>98</sup> *Kment*, a.a.O.

Im Übrigen geht das Ergebnis der Umweltprüfung in die planerische Abwägung ein.<sup>99</sup> Die allgemein hierfür geltenden Abwägungsgrundsätze werden durch die Umweltprüfung auch auf der Ebene der SUP und damit in der Regionalplanung nicht modifiziert. Vielmehr gelten hierfür die gleichen Abwägungsgrundsätze, die auch sonst Geltung beanspruchen. Selbst wenn als Ergebnis der Umweltprüfung festgestellt wurde, dass mit der Verwirklichung des Plans erhebliche Umweltauswirkungen verbunden wären, ist deshalb nicht ausgeschlossen, eine Darstellung im Regionalplan vorzunehmen. Auch erhebliche Umweltauswirkungen können im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden, soweit nicht verbindliche rechtliche Regelungen entgegenstehen.<sup>100</sup> Auch im Rahmen der Abwägung von alternativen Lösungen muss die planende Stelle nicht solche Alternativen wählen, die umweltverträglicher als die gewählte Alternative sind. Sie darf sich bei hinreichender planerischer Rechtfertigung auch für eine unter Umweltaspekten schlechtere Alternative entscheiden. Ein Abwägungsfehler liegt hierin nur dann, wenn sich die ausgeschiedene Lösung als vorzugswürdig hätte aufdrängen müssen.<sup>101</sup>

Im vorliegenden Verfahren ist deshalb trotz erheblicher Bedenken gegen die „Umweltverträglichkeit“ der planerischen Darstellung des GIB eine solche Darstellung rechtlich zulässig. Voraussetzung hierfür ist freilich eine planerische Begründung, aus der deutlich wird, warum trotz der erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt diese Planungsalternative gegenüber anderen den Vorzug genießt. Insoweit mag auch die Planbegründung zu ergänzen sein.

---

<sup>99</sup> Dazu eingehend: *Beckmann*, in: Hoppe/Beckmann, UVPg, § 12 Rn. 104 ff.; *Erbguth/Schink*, UVPg, 2. Aufl. 1996, § 12 Rn. 33 ff.

<sup>100</sup> So ausdrücklich *Schink*, FS Koch, I.

<sup>101</sup> BVerwG, NVwZ 2003, 485; *Schink*, in: Knack/Henneke, VwVfG, § 74 Rn. 126.

## F.

### Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

1. Bei der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW handelt es sich um einen belastenden Verwaltungsakt. Hiermit wird die Bekanntmachung und damit Inkraftsetzung des Regionalplanes untersagt.
2. Die Einwendungen können von der Landesplanungsbehörde gemäß §§ 48/49 VwVfG NRW aufgehoben werden. Ein Widerruf gemäß § 49 Abs. 1 VwVfG NRW kommt jedoch nur dann in Betracht, wenn die Aufstellung des Regionalplanes insgesamt rechtmäßig ist.
3. Der Regionalrat kann gegen die erhobenen Einwendungen verwaltungsgerichtliche Anfechtungsklage erheben. Die Anfechtungsklage ist die richtige Klageart, da die Wirkung der erhobenen Einwendungen nur darin besteht, dass die Bekanntmachung der Änderung des Regionalplans untersagt worden ist. Eine Genehmigungswirkung kommt ihr hingegen nicht zu.
4. Eine Wiederaufnahme des Verfahrens zur Änderung des Regionalplanes ist rechtlich zulässig. Die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde gemäß § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW entfaltet insoweit keine Sperrwirkung. Das folgt insbesondere aus § 33 Abs. 2 S. 1 LPIG NRW, wonach die Landesplanungsbehörde bei Wiedervorlage von nach § 19 Abs. 6 S. 3 LPIG NRW rechtlich beanstandeten Plänen eine Anpassung der Planinhalte an die Ziele der Raumordnung vornehmen darf. Diese Regelung setzt die Zulässigkeit des Wiederaufgreifens des Planungsverfahrens nach der Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde voraus.
5. Für das Wiederaufgreifen des Planverfahrens ist ein neuer Erarbeitungsbeschluss gemäß § 19 Abs. 1 S. 1 LPIG NRW zulässig. Folge hiervon wäre, dass das Planverfahren insgesamt neu durchgeführt werden müsste. Überarbeitete Teile des bisherigen Planverfahrens und hier insbesondere der Umweltbericht und die Alternativenprüfung in an die Einwendungen der Landesplanungsbehörde angepasster Form könnten verwendet werden.
6. Unzulässig ist ein ergänzendes Verfahren gemäß § 12 Abs. 6 ROG. Danach können Raumordnungspläne durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Diese Regelung dient der Planerhaltung und ist deshalb ausschließlich anwendbar auf Fälle, in denen nach Bekanntmachung des Regi-

onalplanes später Fehler festgestellt worden sind, die geheilt werden sollen. Eine solche Situation ist im vorliegenden Fall nicht gegeben, da eine Bekanntmachung der Änderung des Regionalplanes nicht erfolgt ist.

7. Zulässig ist jedoch ein Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW. Nach dieser Vorschrift ist ein geänderter Planentwurf erneut auszulegen, wenn er nach Durchführung des Beteiligungsverfahrens nach § 13 Abs. 1, 2 LPIG NRW wesentlich geändert wird. Diese Vorschrift findet auch im vorliegenden Fall Anwendung. Nach allgemeiner Auffassung ist eine Änderung des Planverfahrens insbesondere auch vor Abschluss des Verfahrens dann zulässig, wenn hierdurch rechtliche Mängel geheilt werden sollen. So findet das ergänzende Verfahren nach § 13 Abs. 3 LPIG NRW z.B. Anwendung, wenn die Erhebung von Einwendungen durch die Landesplanungsbehörde unter Maßgaben erfolgt und der Regionalrat diesen Maßgaben durch Änderung des Planes Rechnung tragen will. Mit einem solchen Verfahren ist das vorliegende vergleichbar.
8. Die Änderung des Planentwurfs kann nach § 13 Abs. 3 S. 1 LPIG NRW auch darin bestehen, dass die Regionalrat-Vorlage für den Aufstellungsbeschluss überarbeitet wird und ohne neues Beteiligungsverfahren ein neuer Aufstellungsbeschluss gefasst wird. Die Zulässigkeit dieses Verfahrens hängt davon ab, ob wegen der Änderung des Umweltberichts und insbesondere der Ergänzung der Alternativenprüfung ein erneutes Beteiligungsverfahren durchgeführt werden muss. Das ist dann der Fall, wenn die Planänderung wesentlich ist, d. h., wenn sie die Grundzüge der Planung und die Grundlagen für die Abwägung nicht verändert. Das ist nicht der Fall, so dass ein erneutes Beteiligungsverfahren verzichtbar sein dürfte. Allerdings spricht, da die Umweltverträglichkeitsprüfung und hier insbesondere die Alternativenprüfung angepasst werden muss, manches dafür, dass es aus europarechtlichen Gründen erforderlich ist, dass die Öffentlichkeit zu den geänderten Planunterlagen Stellung nehmen kann.
9. Für den Fall der erneuten Auslegung sind die Änderungen in den Planunterlagen nach der Rechtsprechung des OVG NRW zur Bauleitplanung kenntlich zu machen.
10. Eine Verkürzung der Dauer der Auslegung, die nach § 13 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW im Fall erneuter Auslegung eines Planentwurfs grundsätzlich zulässig ist, sollte im vorliegenden Fall nicht durchgeführt werden, um Verfahrensfehlern vorzubeugen.
11. Zu beachten ist, dass die Ziele der Raumordnung des Entwurfs des LEP rechtliche Vorwirkung haben. Sie sind im Ergänzungsverfahren nach § 13 Abs. 3 S. 2 LPIG NRW als Erfordernisse der Raumordnung in der Abwägung zu berücksichtigen.

12. Soll den Einwendungen der Landesplanungsbehörde Rechnung getragen werden, ist die Planbegründung zum Ziel B. III. 3.21 - Walderhaltungsgebot – zu überarbeiten. Diese Vorgabe ist nicht in jedem Fall umzusetzen, sondern nur unter den im B. 3. 3.21 LEP NRW genannten Voraussetzungen. Kann auf einer anderen Fläche das Nutzungsziel nicht verwirklicht werden, muss dem Walderhaltungsgebot nicht Rechnung getragen werden. Insbesondere eine Stückelung oder die Inanspruchnahme von Flächen, bei denen die Realisierung einer gewerblichen Nutzung unzulässig wäre, scheidet deshalb aus. In der Planbegründung sollten hierzu detaillierte ergänzende Ausführungen gemacht werden.
13. Das Ziel B. 3. 3.22 LEP NRW verlangt nicht eine 100 % Aufforstung in Gemeinden, in denen der Waldanteil geringer als 60 % ist. Hieraus ergibt sich vielmehr nur, dass in Gemeinden mit einem Waldanteil von mehr als 60 % auf einen Ausgleich vollständig verzichtet werden kann. In den übrigen Fällen ist zwar ein möglichst umfassender Ausgleich anzustreben, jedoch nicht zwingend durchzuführen. Als Soll-Ziel ohne detaillierte Beschreibung der Ausnahmemöglichkeiten handelt es sich nur um einen Grundsatz der Raumordnung, der allerdings als sog. Optimierungsgebot ausgestaltet ist und deshalb zwar nach Möglichkeit zu beachten, bei hinreichenden Gewicht entgegenstehender Belange jedoch auch abwägungsüberwindbar ist. Zudem fordert das "Ziel" B. III. 3.22 LEP NRW nur einen möglichst gleichwertigen Ausgleich/Ersatz und ist auch deshalb nur eine relative Planungsvorgabe, die jedenfalls keine 100%tige Wiederaufforstung verlangt. Daraus ergibt sich, dass das Ziel B. III. 3.22 LEP NRW mit anderen Zielen der Raumordnung zum Ausgleich gebracht werden muss. Dazu gehören z.B. das Ziel B. III. 2.4 und das Ziel B. III. 2.6 LEP NRW, die jeweils das Landschaftsbild und die vorhandene Kulturlandschaft schützen. Führt eine 100 %-ige Wiederaufforstung dazu, dass diese Ziele beeinträchtigt werden, ist ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Zielen herzustellen und in der Planbegründung darzustellen. Insoweit sollte die Planbegründung nachgearbeitet werden.
14. Bei der Überarbeitung des Umweltberichts sollte schon aus pragmatischen Gründen zu den im Beteiligungsverfahren erhobenen Einwendungen Stellung genommen werden.
15. In der Umweltprüfung auf der Regionalplanungsebene ist keine detailscharfe Untersuchung vor Ort, z.B. durch Gutachten vorzunehmen. Vielmehr ist lediglich eine überschlägige Prüfung durchzuführen, die dem überörtlichen Charakter der Regionalplanung Rechnung trägt. Nur solche Umweltauswirkungen sind zu betrachten, die überörtlich bedeutsam sind. Dabei genügen in der Regel überschlägige Betrachtungen.

16. Die Alternativenprüfung sollte um die Alternativen ergänzt werden, die im Beteiligungsverfahren vorgeschlagen worden sind. Dies verlangt die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung.
17. Als geeignete Alternativen kommen im Übrigen nur solche in Betracht, durch die das Planungsziel verwirklicht werden kann. Voraussetzung ist deshalb, dass der ermittelte Bedarf hierdurch tatsächlich befriedigt werden kann. Das gilt auch für die Frage des Angebots von zusammenhängenden größeren Flächen.
18. Für die Detailschärfe der Untersuchung von Alternativen gelten im Übrigen die gleichen Grundsätze wie für die Umweltprüfung. Es hat nur eine ebenenspezifische Untersuchung stattzufinden, wobei Alternativen schon ausgeschieden werden können, wenn sie zur Verwirklichung des Planungsziels überhaupt nicht geeignet sind. Dies ist im Einzelnen im Umweltbericht darzustellen.
19. Die Umweltprüfung ist lediglich ein Verfahren zur Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen des Plans, um diese möglichst optimal in die Abwägung einzubringen. Sie verändert den Stellenwert von Umweltbelangen nicht und hat nicht zur Folge, dass eine Planung, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt hat, nicht im Regionalplan dargestellt werden darf.
20. Das ist vielmehr nur dann der Fall, wenn die Planung gegen gesetzliche Verbotstatbestände, sog. Planungsleitsätze verstößt. Dafür gibt es im vorliegenden Fall keine Anhaltspunkte.
21. Das Ergebnis der Umweltprüfung geht im Übrigen in die planerische Abwägung ein. Auch erhebliche Beeinträchtigungen von Umweltbelangen können bei höherrangiger anderer Zielsetzung im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden. Dies ist in der Begründung des Planentwurfs im Einzelnen zu belegen und darzustellen.
22. Abschließend wird vorgeschlagen,
  - Ergänzung der Planbegründung im Hinblick auf das Ziel B. III. 3.21 (Waldumwandlung) des Regionalplanes
  - Überarbeitung der Umweltprüfung, d.h. Vertiefung der Prüfung und Ergänzung der Alternativenprüfung

- ggf. Ergänzung der planerischen Abwägung als Folge der Ergänzung der Umweltprüfung
- ggf. erneute Durchführung des Beteiligungsverfahrens gemäß § 13 Abs. 3 LPlIG NRW ohne Verkürzung der Auslegungs- und Äußerungsfristen
- erneute Beschlussfassung über die Aufstellung durch den Regionalrat
- erneute Durchführung eines Anzeigeverfahrens.