

Professor Dr. Kyrill-A. Schwarz

Dönersberg 13
91550 Dinkelsbühl

Tel.: 0177-8310768

Mail: kyrillschwarz@web.de

KURZ-GUTACHTEN

**zur Frage der Rechtmäßigkeit des Landesentwicklungsplans NRW
(LEP NRW) und zu entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten**

im Auftrag des Verbandes des Bau- und Rohstoffindustrie e.V. (vero)

erstattet von

Professor Dr. iur. Kyrill-A. Schwarz (Universität Würzburg)

August 2019

I. Ausgangslage und Gutachtauftrag

Der Landesentwicklungsplan NRW (im Folgenden: LEP NRW) stellt einen überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnungsplan nach Maßgabe von § 2 Abs. 1 LPlG NRW dar, der die Rahmenbedingungen für die Erstellung von Regionalplänen, die ihrerseits konkrete Flächenfestsetzungen enthalten, aufstellt. Zugleich bündelt er als Rechtsverordnung (vgl. § 17 Abs. 2 LPlG NRW) alle Ziele und Grundsätze der Raumordnung (vgl. dazu § 3 Abs. 1 Nr. 2 und Nr. 3 ROG) und somit insgesamt alle mittel- und langfristigen Ziele zur räumlichen Entwicklung in Nordrhein-Westfalen.

Nach Maßgabe der bundesgesetzlichen Vorgaben im ROG (vgl. nur § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG) sind im Rahmen der Raumordnung auch die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund stellt der LEP NRW unter anderem auch die Versorgung mit Rohstoffen wie Kies, Sand und Naturstein sicher, um so – auch und gerade in einer langfristigen Perspektive – die Möglichkeit der Gewinnung entsprechender Rohstoffe offenhalten zu können. Dabei ist gerade die langfristige Sicherung von zentraler Bedeutung nicht nur für die rohstoffabbauenden Unternehmen, sondern auch für nachgelagerte Wirtschaftsbereiche, ist doch gerade hier – auch in Ansehung der Investitionsvolumina – Planungssicherheit notwendige Voraussetzung für entsprechende unternehmerische Tätigkeiten.

Vor diesem Hintergrund enthält der gegenwärtige Landesentwicklungsplan die ausdrückliche Feststellung, dass die planerische Sicherstellung der heimischen oberflächennahen Bodenschätze in Regionalplänen durch textliche und zeichnerische Festlegungen von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfolgt.

- Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, 2017, S. 99 -

Der Landesentwicklungsplan greift damit die in § 7 Abs. 3 Nr. 1 und Nr. 3 ROG genannten Gebietskategorien auf, wonach Gebiete für bestimmte raumbezogene Nutzungen vorgesehen sind und andere bedeutsame raumbezogene Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiet nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG) und in denen bestimmten raumbedeutsamen Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange

nicht entgegenstehen, wobei diese Nutzungen an andere Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 3 Nr. 3 ROG).

Von zentraler Bedeutung für die planerische Sicherung von Rohstoffen sind zudem die Vorgaben zu den Versorgungszeiträumen. So enthält der LEP NRW (2017) unter der Festlegung 9.2-2 LEP folgende Aussage:

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

Da aber die Versorgungsmengen mit zunehmendem Abbau geringer werden, ist es notwendig, dass die Ausweisungen zu den entsprechenden Rohstoffen in regelmäßigen Abständen überprüft und entsprechend dem landesplanerisch vorgegebenem Bedarf fortgeschrieben werden. Dementsprechend findet sich im LEP NRW (2017) unter der Festlegung 9.2-3 LEP folgende Festsetzung:

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

Diese planerischen Rahmenvorgaben sind gegenwärtig in der politischen Diskussion. In der Umsetzung der Vorgaben des Koalitionsvertrages soll die Ausweisung von Versorgungszeiträumen und Reservezeiträumen für die Rohstoffsicherung auf 25 Jahre verlängert werden. Mit der Umsetzung dieser Vorgaben im gegenwärtig im Entwurf vorliegenden Landesentwicklungsplan NRW 2019 (im Folgenden LEP-E NRW 2019) wird für die zur Umsetzung des Landesentwicklungsplans zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung ein neuer Handlungs- bzw. Planungsbedarf entstehen, da diese unter Berücksichtigung der Verlängerung einen größeren Flächenbedarf berücksichtigen müssen.

Die Stadt Kamp-Lintfort hat zu den landesplanerischen Festlegungen zu den vorgenannten Versorgungszeiträumen und zu deren Fortschreibungen durch den LEP-E NRW 2019 ein rechtswissenschaftliches Gutachten durch Herrn Professor Dr. Martin Kment, LL.M. (Cambridge), Universität Augsburg erstellen lassen, dass im Wesentlichen zu folgenden Ergebnissen gelangt: Mangels sachlicher Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit handele es

sich bei den Festlegungen zu den Versorgungs- und Reservezeiträumen nicht um Ziele der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, die damit auch nicht die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG auslösen können. Dabei sei vor allem maßgeblich, dass die Landesregierung keine verbindlichen Vorgaben geschaffen habe, wie der Bedarf an oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffen zu ermitteln sei und wie sich daraus der Versorgungszeitraum ableiten lasse.

- *Kment*, Gutachten „Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW“, 2019, S. 58 -

Insbesondere fehle es an einer präzisen, hinreichend deutlichen Konzeptionsbeschreibung oder Methodenvorgabe sowie an einer eigenen Bedarfsdefinition oder Versorgungsgegenstandsfeststellung durch die Landesplanung. Insbesondere das Abgrabungsmonitoring sei nicht geeignet, zunächst den Bedarf und sodann den Inhalt des Versorgungszeitraums zu bestimmen.

- so auch: *Kment*, Gutachten „Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW“, 2019, S. 38, 54 -

Vor diesem Hintergrund hat der Auftraggeber den Unterzeichner um die Erstellung einer kurzgutachterlichen Stellungnahme zu folgenden Fragen gebeten:

- Zielqualität und Bedarfsberechnung der Vorgaben im LEP-E 2019
- Rechtsschutzmöglichkeiten für Kommunen und Rechtsschutzmöglichkeiten für Unternehmen

Das erbetene Kurzgutachten wird hiermit vorgelegt. Da in Ansehung der Tatsache, dass es sich um ein Kurzgutachten handelt, einzelne Fragen auch nur in der gebotenen Kürze beantwortet werden können, steht der Unterzeichner für eine vertiefende rechtliche Beurteilung einzelner Fragen ebenso wie für eine weitergehende Begleitung des politischen Prozesses sowie für ggf. für erforderlich gehaltene prozessuale Auseinandersetzungen gerne zur Verfügung.

II. Zielqualität und Bedarfsberechnung

Das bereits in Bezug genommene Gutachten kommt – hier in der gebotenen Kürze zusammengefasst – zu dem Ergebnis, dass sowohl die Ermittlung des Rohstoffbedarfs und auch die darauf beruhende Festlegung der Versorgungszeiträume nicht ausreichend bestimmt bzw. bestimmbar seien und zudem auch nicht abschließend abgewogen worden seien. Dies gelte in Sonderheit für das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes, das keine ausreichende Basis für eine erforderliche Abwägung der Belange der betriebswirtschaftlich gebotenen Rohstoffgewinnung mit anderen Belangen, namentlich denen der in ihrer Planungshoheit betroffenen Kommunen, gestatte.

- vgl. dazu *Kment*, Gutachten „Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW“, 2019, S. 38, 54 u.ö. -

Diese Feststellungen übersehen allerdings, dass die Rechtsprechung sich bereits mit der Rechtmäßigkeit der entsprechenden Festlegungen und planerischen Vorgaben im Landesentwicklungsplan NRW 2017 (und die Ausführungen dürfen mangels abweichender Beurteilungsaspekte auch für den LEP-E NRW 2019 gelten) eingehend auseinandergesetzt hat. So kommt das VG Düsseldorf

- Urt. v. 19.2.2019, Az.: 17 K 8130/16, Juris, Rdnr. 58 ff. -

zu dem Ergebnis, dass die Vorgaben des Landesentwicklungsplans NRW 2017 zur Lagerstättensicherung mit höherrangigem Recht, insbesondere mit den Vorgaben des ROG zu vereinbaren sind. Insbesondere seien die der Bedarfsermittlung zu Grunde zu legenden Kriterien, nämlich die Quantität der verfügbaren Restrohstoffvolumina und der durchschnittliche jährliche Abbaufortschritt, sachgerecht und überschritten auch nicht das dem Landesplanungsträger zustehende Ermessen, da sich die für die Rohstoffgewinnung der überschaubaren Zukunft maßgeblichen Faktoren bereits so realistisch abbilden ließen.

- *VG Düsseldorf*, Urt. v. 19.2.2019, Az.: 17 K 8130/16, Juris, Rdnr. 61 ff. -

Auch sei das Abgrabungsmonitoring nach Ansicht des Gerichts durchaus geeignet, den erforderlichen Versorgungszeitraum sachgerecht zu ermitteln, wobei das Gericht die prognostischen Elemente einer solchen Entscheidung anerkennt und berücksichtigt. Entscheidend sei dabei allein, ob die der Planungsentscheidung zu Grunde liegende Prognose den an sie zu stellenden Anforderungen genügt; unerheblich sei, ob die Prognose durch eine spätere tatsächliche Entwicklung mehr oder weniger bestätigt oder widerlegt wird.

- VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019, Az.: 17 K 8130/16, Juris, Rdnr. 88 -

Ausführlich widmet sich das Gericht dann der Methodik des Abgrabungsmonitorings und der auf dieser Grundlage gefundenen Ergebnisse und sieht auch hier keine durchgreifenden Bedenken gegen die so gewonnenen prognostischen Entscheidungen, die sich der Plangeber dann – im Ergebnis zu Recht – zu eigen gemacht hat.

- VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019, Az.: 17 K 8130/16, Juris, Rdnr. 92 f. -

Zudem müsse berücksichtigt werden, dass Raumordnungspläne – und dies gilt auch für einen Landesentwicklungsplan – nach § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG Festlegungen von Standorten auch zur vorsorgenden Sicherung der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen enthalten. Dementsprechend erlaubt es auch § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG, in Raumordnungsplänen bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raumes nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorzusehen, wobei eine Folge und Zwischennutzung festgelegt werden kann, um so auch die zeitliche Verteilung von Nutzungen zu ermöglichen.

- VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019, Az.: 17 K 8130/16, Juris, Rdnr. 144 -

Gemessen an diesen Vorgaben ist festzustellen, dass das o.g. genannte Gutachten sich mit dieser Rechtsprechung nicht befasst, es also ein erhebliches Defizit mit Blick auf die maßstabbildende Rechtsprechung aufweist. Dementsprechend dürfte die gutachterliche Annahme, es bestünden (erfolgversprechende) Rechtsschutzmöglichkeiten gegen den Landesentwicklungsplan 2019 – seine parlamentarische Verabschiedung unterstellt – sich als verfehlt erweisen, da die einschlägige Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und in Sonderheit des OVG NRW – auf die in der vorgenannten Rechtsprechung des VG Düsseldorf wiederholt Bezug genommen wird – im Rahmen des Gutachtens nicht berücksichtigt wird. Im Ergebnis leidet das vorgenannte Rechtsgutachten an einem erheblichen Mangel und bleibt auch in der Tiefe der argumentativen Auseinandersetzung weit hinter den Anforderungen an eine zielorientierte Aufbereitung der streitgegenständlichen Fragen zurück. Die Aussagen in dem vorgenannten Gutachten dürften daher kaum geeignet sein, Zweifel an der Zielqualität der im LEP-E 2019 getroffenen Festlegungen zu erwecken.

III. Rechtsschutzmöglichkeiten

1. Rechtsschutzmöglichkeiten auf kommunaler Ebene

a) Die Bedeutung der kommunalen Planungshoheit

Unstreitig wird die kommunale Planungshoheit als Konkretisierung der verfassungsrechtlich sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene gewährleisteten Selbstverwaltungsgarantie

- vgl. dazu nur *Nierhaus/Engels*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rdnr. 53, 56 m.w.N.; *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl., 2018, Art. 28 Rdnr. 181

-

in dem Maße räumlich und sachlich eingeschränkt, in dem (rechtmäßige) außer- und überörtliche Planungen relevant werden und ihre Wirkungen entfalten. Dabei ist aber zunächst davon auszugehen, dass der sog. Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung jedenfalls dann nicht verletzt ist, wenn die Planungshoheit einzelner Gemeinden in räumlich abgegrenzten Gebieten eingeschränkt wird.

- so *BVerfGE* 56, 298 (313); 76, 107 (118 f.); dazu auch *Clemens*, NVwZ 1990, 834 (838); *Nierhaus/Engels*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rdnr. 56 -

Zudem ist zu berücksichtigen, dass der Schutz der Selbstverwaltungsgarantie mit Blick auf die Planungshoheit nur den „Wesensgehalt“ und nicht etwa die Planungshoheit in „vollem Umfang“ und in „all ihren Erscheinungsformen“ umfasst.

- *BVerfGE* 103, 332 (366) -

Auf der anderen Seite darf die Planungshoheit durch Hoheitsakte aber auch nicht beliebig eingeschränkt werden. Wird einzelnen Gemeinden hinsichtlich ihrer Planungshoheit eine besondere Einschränkung im Sinne eines Sonderopfers auferlegt, so ist fachgerichtlich zu prüfen, ob überörtliche Interessen von höherem Gewicht den Eingriff in die Planungshoheit rechtfertigen können.

- so auch: *Nierhaus/Engels*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2018, Art. 28 Rdnr. 56 -

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts folgt allerdings aus der Planungshoheit der Gemeinden auch das Recht, sich gegen Planungen anderer Stellen zur Wehr setzen zu können, wenn die eigene Planungshoheit tangiert wird.

- *BVerwGE* 40, 323 (328 ff.) -

Das ist jedenfalls dann anzunehmen, wenn den betroffenen Kommunen die Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben unmöglich gemacht wird oder wenn das jeweilige Vorhaben hinreichend konkrete gemeindliche Planungen nachhaltig beeinträchtigt; dabei wird eine nachhaltige Störung oder Beeinträchtigung dann angenommen, wenn die Auswirkungen von erheblichem Einfluss auf die eigene (hinreichend konkrete) Planung sind oder wenn großräumige Vorhaben der Fachplanung wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzieht.

- *BVerwGE* 74, 124 (132); 77, 128 (138); 81, 95 (106); 84, 209 (215); 90, 96 (100); 97, 203 (211 f.); 100, 388 (394); 117, 25 (32); 118, 181 (185 f.9 – std. Rspr.) -

Unter Berücksichtigung dieser Aussagen dürfte aber auch davon auszugehen sein, dass eine lediglich für die Zukunft behauptete mögliche Beeinträchtigung der Planungshoheit (im Sinne einer Verhinderungs- oder Negativ-Planung) kaum geeignet sein dürfte, der kommunalen Ebene prozessual Hilfe gegen einen fachplanerischen Akt gewähren zu können. Erforderlich ist vielmehr eine hinreichend konkretisierte gemeindeeigene Planung, beispielsweise durch konkrete Festlegungen im Flächennutzungsplan oder im Bebauungsplan.

- siehe dazu nur *Kment*, DÖV 2003, 349 (351) m.w.N. -

Dementsprechend müssen zumindest eine planerische Zielsetzung, eine Konzeption zur Verwirklichung der Ziele sowie die Einleitung entsprechender Verfahrensschritte ersichtlich sein. Die Gemeinde ist umso wehrfähiger, je stärker sich die kommunale Planung verfestigt hat.

- vgl. dazu auch *VGH Mannheim*, NVwZ 1987, 1088 (1089); ferner auch *Grziwotz*, DVBl. 1988, 768 (773); *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. Ergl., 2019, § 1 Rdnr. 92 -

b) Rechtsschutz für Kommunen gegenüber Raumordnungsplänen

Ausgehend von der Erwägung, dass grundsätzlich nur Fachplanungsmaßnahmen in der Rechtsform von Verwaltungsakten oder Planfeststellungsbeschlüssen unmittelbare Rechtswirkungen auslösen, während die Raumordnung dem Grunde nach nur mittelbare Auswirkungen hat, da sie auf spätere – zeitlich nachgelagerte – Umsetzung angelegt ist, könnte man davon ausgehen, dass ein gerichtliches Vorgehen gegenüber raumordnungsrechtlichen Entscheidungen wie beispielsweise einen Landesentwicklungsplan unzulässig ist.

Allerdings ist in der Zwischenzeit in der Rechtsprechung anerkannt, dass – unbeschadet der Rechtsform eines Raumordnungsplans – die in einem Regionalplan – und dies gilt in gleicher Weise auch für einen Landesentwicklungsplan – enthaltenen Ziele der Raumordnung Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sind und daher vom Adressaten auch zum Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gemacht werden können.

- grundlegend *BVerwG*, NVwZ 2004, 614 (615 f.); vgl. auch *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., 2018, § 4 Rdnr. 84 ff.; *Kment*, DÖV 2003, 349 ff.; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. Ergl., 2019, § 1 Rdnr. 92 -

Vor diesem Hintergrund besteht für die von dem Landesentwicklungsplan betroffenen Gemeinden die Möglichkeit, sich gegen die dort aufgestellten Ziele der Raumordnung unter Beachtung der unter III.1.a) genannten Vorgaben im Wege der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 109a Justizgesetz NRW (JustG NRW) zur Wehr zu setzen.

Daneben besteht für betroffene Kommunen auch noch die (subsidiäre) Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Inzidentkontrolle der Ziele der Raumordnung im Wege der Feststellungsklage nach § 43 VwGO. Dies setzt ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis zwischen der Gemeinde und dem Planungsträger voraus, das dann zu bejahen ist, wenn das Ziel nicht nur allgemeine, auf weitere Präzisierung angelegte Aussagen aufweist, sondern inhaltlich so bestimmt ist, dass der planerische Bewegungsspielraum der Gemeinden spürbar eingengt ist.

- so auch *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., 2018, § 4 Rdnr. 96; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. Ergl., 2019, § 1 Rdnr. 93 -

2. Rechtsschutzmöglichkeiten für betroffene Unternehmen

a) Die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle (§ 47 VwGO)

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG sind Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen zu beachten; dementsprechend ist zunächst davon auszugehen, dass das Ergebnis einer solchen Planung zunächst gegenüber dem Einzelnen keine unmittelbaren Rechtswirkungen entfaltet.

- ausführlich zum Problem *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., 2018, § 4 Rdnr. 89; *Kohls*, in: Danner/Theobald, Energierecht, 100. Ergl., 2018, Rdnr. 278; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. Ergl., 2019, § 1 Rdnr. 95 -

Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die Raumplanung nicht mehr nur als Rahmenvorgabe für eine spätere planerische Entscheidung verstanden werden kann; vielmehr finden sich auch gebietsscharfe Planungen raumbedeutsamer Einzelvorhaben insbesondere im Außenbereich. Das muss dann aber auch zu einer Vorverlagerung eigentumserschützender Abwägungen aus der Bauleitplanung und dem eigentlichen Genehmigungsverfahren in die Raumplanung führen. Dieser Vorverlagerung muss dann konsequenterweise auch eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes folgen. Dies trägt dem Gedanken Rechnung, dass es für private Unternehmen nicht zumutbar erscheint, dass diese zwar durch Raumordnungsziele in ihren Rechten berührt werden, ohne dass ihre Interessen bei der Abwägung berücksichtigt worden sind und ihnen gleichwohl kein Rechtsschutz zusteht.

- dazu auch *Kment*, NVwZ 2003, 1047 ff.; *Kohls*, in: Danner/Theobald, Energierecht, 100. Ergl., 2018, Rdnr. 280; *Runkel*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. Ergl., 2019, § 1 Rdnr. 95 -

Dieser Mechanismus zeigt sich beispielsweise bei der Genehmigung privater Außenbereichsvorhaben. Hier ist die Bindungswirkungen von Zielen der Raumordnung (§ 4 ROG) über § 35 Abs. 3 BauGB grundsätzlich geeignet, eine mittelbare Rechtsverletzung – beispielsweise in der Eigentumsfreiheit des Art. 14 GG oder in der Berufsfreiheit des Art. 12 GG – als möglich erscheinen zu lassen, da nach § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB raumbedeutsame Vorhaben den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen dürfen.

- so auch *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., 2018, § 4 Rdnr. 89; *Kohls*, in: Danner/Theobald, Energierecht, 100. Ergl., 2018, Rdnr. 279; *Runkel*, in:

Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 132. Ergl., 2019, § 1 Rdnr. 95; grundlegend zur Wirkung des § 35 Abs. 3 BauGB auch *BVerwG*, NVwZ 2015, 1540 (1540 f.) -

Zulässigkeitsvoraussetzung einer durch ein privates Unternehmen initiierten verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 VwGO ist nach § 47 Abs. 2 VwGO die substantiierte Darlegung einer Rechtsverletzung. Diese kann sich zum einen schon daraus ergeben, dass die raumordnungsrechtlichen Ziele dazu führen, dass entsprechende unternehmerische Ziele nicht mehr oder nur noch in beschränktem Umfang verfolgt werden können.

Dabei kann die Antragsbefugnis im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren auch auf die Verletzung rein privater unternehmerischer Belange gestützt werden. Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und bedeutsam sind.

- zum raumordnungsrechtlichen Abwägungsgebot siehe nur *BVerwG*, NVwZ 2015, 1540 (1540 f.) -

Vor diesem Hintergrund muss ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen können, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch bestimmte Ziele des Raumordnungsplanes oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange verletzt wird. Das setzt voraus, dass einen eigenen Belang als verletzt benennt, der auch für die Abwägung zu beachten war.

- so *BVerwG*, NVwZ 2007, 229 (229 f.); *BVerwG*, NVwZ 2015, 1540 (1540 f.) -

Dies können beispielsweise rohstoffgewinnende Unternehmen sein, wenn sie darlegen können, dass sie durch entsprechende Zielvorgaben in ihrem privilegierten Status beeinträchtigt werden, weil sie zukünftig nicht mehr in dem ursprünglich zu erwartenden Umfang Rohstoffe gewinnen können.

- in diesem Sinne auch *Goppel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., 2018, § 4 Rdnr. 91; vgl. zum Problem auch *BVerwG*, NVwZ 2015, 1540 (1540 f.) -

Hier erweisen sich entsprechende Zielnormierungen für Grundstücke im Außenbereich als Beschränkung der aus der Eigentumsgarantie folgenden Nutzungsbefugnisse und wirken sich damit als Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums.

- so auch *BVerwG*, NVwZ 2015, 1540 (1541); ebenso schon im Schrifttum: *Kment*, NVwZ 2003, 1047 (1049) -

b) Die Möglichkeit einer Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO)

Eine weitere Möglichkeit des Rechtsschutzes könnte in einer Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 VwGO gesehen werden. Da aber nach allgemeiner Ansicht das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens keinen Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG darstellt,

- *BVerwG*, NVwZ-RR 1996, 67; *BVerwG*, ZfBR 2008, 592 -

scheidet eine Anfechtungsklage gegen das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens als Rechtsschutzmöglichkeit für die von dem Raumordnungsverfahren betroffenen Unternehmen aus. Eine andere Möglichkeit der gerichtlichen Überprüfung kann nur dann eröffnet sein, wenn bestimmte raumbedeutsame Vorhaben durch die Genehmigungsbehörden versagt werden, da dann im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Versagung auch – inzident – die Rechtmäßigkeit der Ziele der Raumordnung überprüft werden kann.

3. Rechtsschutzmöglichkeiten nach Maßgabe des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes (UmwRG)

Da nach Maßgabe von § 8 Abs. 1 ROG i.V.m. § 7 Abs. 2 ROG für die Änderung des LEP NRW eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen war,

- vgl. dazu ausführlich den Entwurf eines Umweltberichts zur Änderung des Landesentwicklungsplans vom 12.4.2018, im Internet unter: https://www.wirtschaft.nrw/sites/default/files/asset/document/umweltbericht_lep-aenderung_2018.pdf -

besteht nach § 1 Abs. 1 Nr. 1c UmwRG i.V.m. § 2 Abs. 1 UmwRG auch eine Klagemöglichkeit für die nach § 3 UmwRG anerkannten Vereinigungen.

- vgl. dazu umfassend: *Erbguth*, DVBl. 2018, S. 897 ff. -

Dementsprechend wären anerkannte Umweltverbände auch dann klagebefugt, wenn sie keine Verletzung in eigenen subjektiven Rechten geltend machen können; insoweit kommt

den Verfahren der Charakter einer eingeschränkten (abstrakten oder prinzipalen) Normenkontrolle zu. Entsprechende Verfahren gegen Änderungen eines Landesentwicklungsplanes werden – ohne hier im Einzelnen auf die jeweils streitigen Fragen einzugehen – bereits in einigen Bundesländern angestrengt.

gez. Kyrill-A. Schwarz