



OBERVERWALTUNGSGERICHT  
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

Verkündet am: 10. Juli 2003  
Haas  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

20 A 4257/99  
8 K 2684/97 Düsseldorf

In dem Verwaltungsrechtsstreit

der Kies- und Sandwerk [REDACTED] GmbH & Co. KG, vertreten durch den Geschäftsführer, [REDACTED]

Klägerin,

Prozessbevollmächtigte: Anders & Thomé Rechtsanwaltsgesellschaft mbH,  
Bischofstraße 120, 47809 Krefeld, Az.: 95/89,

g e g e n

den Landrat des Kreises Kleve, Nassauer Allee 15 - 23, 47533 Kleve, Az.: 30 V  
38/97-294/99 R,

Beklagten,

Beteiligter: Der Vertreter des öffentlichen Interesses beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Haroldstraße 5,  
40213 Düsseldorf,

wegen wasserrechtlicher Planfeststellung

hat der 20. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 10. Juli 2003

durch  
den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht T u s c h e n ,  
den Richter am Oberverwaltungsgericht O e s t r e i c h ,  
den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. W y s k ,  
den ehrenamtlichen Richter B e c k e r und  
die ehrenamtliche Richterin C z y l w i k

auf die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 8. Juli 1999

für Recht erkannt:

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Der Beklagte wird unter Aufhebung seines Bescheides vom 20. März 1997 verpflichtet, den Planfeststellungsantrag der Klägerin vom 21. Dezember 1995 / 12. August 1996 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens beider Instanzen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung der Klägerin durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin zuvor in gleicher Höhe Sicherheit leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

#### T a t b e s t a n d

Die Klägerin betreibt ein Unternehmen zur Gewinnung und zum Vertrieb von Kies und Sand. Sie beabsichtigt die Nassabgrabung auf Grundstücken im Gebiet der Stadt Kevelaer. Das Abgrabungsgelände liegt östlich von [REDACTED] beider-

seits der [REDACTED] einer Gemeindestraße, die von der Landesstraße [REDACTED] abzweigt. Die Landesstraße führt nach Osten in Richtung [REDACTED] und zur Anschlussstelle [REDACTED] der Bundesautobahn [REDACTED]. Die zum Abbau vorgesehene Fläche ist ca. 28,4 ha groß und wird derzeit als Ackerland genutzt. Eine benachbarte Grünlandfläche von weiteren ca. 5,8 ha soll zusätzlich für landschaftspflegerische Kompensationsmaßnahmen in Anspruch genommen werden. In einem Zeitraum von 16,5 Jahren sollen in 11 Abbauabschnitten ca. 2,2 Mio. m<sup>3</sup> Sand und Kies gewonnen werden. Nach der Herrichtung des Geländes sollen zwei durch die [REDACTED] getrennte offene Seen mit einer Fläche von insgesamt ca. 19,9 ha verbleiben.

Das Gelände gehört zum Landschaftsschutzgebiet. Es liegt außerhalb der im Gebietsentwicklungsplan (GEP) 1986 dargestellten Bereiche für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen sowie der im nachfolgenden GEP 1999 dargestellten Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze. Im Zuge der Überarbeitung des GEP 1986, die der Bezirksplanungsrat im November 1996 beschlossen hat, hat die Bezirksplanungsbehörde ein "Gutachten über die zukünftige Rohstoffsicherung/-gewinnung im Regierungsbezirk" eingeholt. Sie hat des weiteren unter Hinzuziehung des Fachverbandes Kies und Sand sowie von im Regierungsbezirk tätigen Abgrabungsunternehmen deren Abgrabungsabsichten erkundet und die benannten Projekte zur Information des Bezirksplanungsrates in einer "Optionsliste" zusammengestellt. Das Vorhaben der Klägerin ist aufgrund von Stellungnahmen ihrer Prozessbevollmächtigten in dieser Liste als Nr. 19 aufgeführt mit der Anmerkung: "Im Rahmen der Hausabstimmung entfallen; Wasserschutz, Naturschutz".

Mit Antrag vom 21. Dezember 1995, geändert unter dem 12. August 1996, suchte die Klägerin um die Zulassung des Vorhabens nach. Betroffen von dem Vorhaben sind hiernach die Grundstücke Gemarkung [REDACTED] Flur [REDACTED] Flurstücke [REDACTED] sowie Flur [REDACTED] Flurstück [REDACTED]. Die Aufbereitungsanlage soll nördlich der [REDACTED] errichtet werden. Die südlich der [REDACTED] gelegenen Abbauabschnitte sollen durch einen die Straße unterquerenden Bandstraßentunnel mit der Aufbereitungs-

anlage verbunden werden. Nach Beendigung des Vorhabens sollen die in Anspruch genommenen Flächen dem Arten- und Biotopschutz zur Verfügung gestellt werden. Das gewonnene Material soll mit Lkw über die [REDACTED] und die Landesstraße zur Bundesautobahn [REDACTED] abtransportiert werden.

Der Beklagte leitete das Planfeststellungsverfahren ein und beteiligte die zuständigen Behörden. Die Bezirksregierung Düsseldorf machte unter Hinweis auf die Darstellungen im GEP 1986 und den Entwurf von dessen Neufassung landesplanerische Bedenken geltend. Die Untere Landschaftsbehörde beim Beklagten verwies darauf, das Vorhaben widerspreche den Landschaftsplänen Nrn. 10 und 11, den Festsetzungen für das Landschaftsschutzgebiet und der Konzeption des Kreises für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen. Wegen der Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet gehöre das Gelände zu einem Restriktionsbereich im Sinne dieses Konzeptes. Eine bei Abgrabungen in Restriktionsbereichen notwendige erhebliche ökologische Aufwertung des Landschaftsraums werde nicht bewirkt. Die in den Planunterlagen ermittelte Überkompensation des Eingriffs sei deutlich niedriger anzusetzen. Nach Beendigung der Abgrabung sei mit einem erheblichem Erholungsdruck aus der Bevölkerung zu rechnen. Die Abgrabung und die Biotoptypen fügten sich nicht in die Landschaft ein. Eine Befreiung von dem Abgrabungsverbot im Landschaftsschutzgebiet könne wegen Beeinträchtigung der schützenswerten Donken-Landschaft nicht erteilt werden. Die Stadt Kevelaer lehnte das Vorhaben aus Gründen des Landschaftsschutzes, der Stadtentwicklung und der Erholungsfunktion der Landschaft ab. Die für die Landschaft charakteristische Geländestruktur aus eiszeitlich bedingten Donken und Rinnen werde im betroffenen Bereich zerstört. Eine Anreicherung der Landschaft sei nicht erforderlich; vielmehr seien die gegebenen Landschaftsstrukturen zu erhalten. Es sei beabsichtigt, den Flächennutzungsplan um die Darstellung von Vorrangflächen für Abgrabungen zu ergänzen. Das Vorhabengelände sei jedoch nicht als Vorrangfläche vorgesehen.

Eine vom Beklagten für erforderlich gehaltene Einverständniserklärung der Stadt Kevelaer als Eigentümerin der [REDACTED] brachte die Klägerin nicht bei.

Der Beklagte sah von der Beteiligung der Öffentlichkeit ab und lehnte den Antrag mit Bescheid vom 20. März 1997 ab. Die Zulassung des Vorhabens sei zwingend zu versagen. Das Vorhaben widerspreche den im GEP 1986 festgesetzten Zielen der Raumordnung und Landesplanung, weil es außerhalb der festgelegten Bereiche für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen geplant sei. Es sei ferner nicht vereinbar mit den Belangen von Natur und Landschaft, vor allem dem Schutz der eiszeitlich beeinflussten Donken-Landschaft. Die Voraussetzungen für eine Befreiung vom Abgrabungsverbot im Landschaftsschutzgebiet seien nicht erfüllt. Außerdem fehle die notwendige Einverständniserklärung der Stadt Kevelaer als Eigentümerin des Flurstücks [REDACTED]

Die Klägerin hat am 29. März 1997 Klage erhoben. Sie hat vorgetragen, der GEP 1986 enthalte kein dem Vorhaben entgegensetzendes Ziel der Raumordnung und Landesplanung. Abgrabungskonzentrationszonen seien im GEP 1986 nicht ausgewiesen. Jedenfalls setzten sich die Darstellungen im GEP 1986, die in vielfacher Hinsicht rechtsfehlerhaft seien, gegenüber dem baurechtlich im Außenbereich privilegierten Vorhaben nicht durch. Auch aus dem Flächennutzungsplan sowie aus den Belangen von Natur und Landschaft ergebe sich kein zwingender Versagungsgrund. Einer auf das Flurstück [REDACTED] bezogenen Eigentümererklärung der Stadt Kevelaer bedürfe es nicht. Die [REDACTED] solle durch die Bandanlage oberirdisch gequert werden. Eine hierfür erforderliche Sondernutzungserlaubnis könne ohne Zustimmung der Stadt Kevelaer mit dem Planfeststellungsbeschluss erteilt werden. Das Abgrabungskonzept des Beklagten sei ohne rechtliche Verbindlichkeit. Sie – die Klägerin - werde in einigen Jahren zur Fortsetzung ihrer unternehmerischen Tätigkeit existenziell auf die Realisierung des Vorhabens angewiesen sein.

Die Klägerin hat beantragt,

den Beklagten unter Aufhebung seines Versagungsbescheides vom 20. März 1997 zu verpflichten, über ihren Antrag nach Durchführung der Offenlage und unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden.

Der Beklagte hat beantragt,

die Klage abzuweisen.

Er hat vorgetragen, der vollständigen Durchführung des Planfeststellungsverfahrens habe es nicht bedurft. Wegen der Lage des Vorhabens außerhalb der im GEP 1986 festgesetzten Abgrabungsbereiche sowie wegen des Fehlens des Einverständnisses der Stadt Kevelaer stehe das Vorliegen zwingender Versagungsgründe fest. Die beeinträchtigten natur- und landschaftsrechtlichen Belange reichten zwar für sich für eine Versagung vor Durchführung des gesamten Planfeststellungsverfahrens nicht aus. Jedoch sei realistischerweise auch insoweit keine Genehmigungsfähigkeit gegeben.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil, auf das Bezug genommen wird, abgewiesen.

Hiergegen hat die Klägerin die Zulassung der Berufung beantragt. Während des Berufungszulassungsverfahrens hat das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft mit Erlass vom 12. Oktober 1999 den im Juni 1998 aufgestellten neuen Gebietsentwicklungsplan unter Beifügung von Maßgaben genehmigt. Der Bezirksplanungsrat ist den Maßgaben beigetreten. Die Genehmigung ist sodann im Dezember 1999 bekannt gemacht worden. Die textlichen Darstellungen des GEP 1999 in Bezug auf die Rohstoffgewinnung (Kapitel 3.12) enthalten als Ziel 1 "Bodenschätze haushälterisch nutzen" u. a. folgende Aussagen:

- "1 Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Abgrabungsbereiche) sichern die Rohstoffversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Rohstoffbedarfs, der Begrenztheit bestimmter Vorkommen und der dauerhaft-umweltgerechten Raumentwicklung.

- 2 Der Gewinnung von Bodenschätzen kommt in diesen Bereichen bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen ein erhöhtes Gewicht zu.
- 3 ...
- 4 Abgrabungen sind nur innerhalb der Abgrabungsbereiche vorzunehmen."

Der Senat hat die Berufung mit Beschluss vom 12. Februar 2002 zugelassen. Zur Begründung der Berufung ergänzt und vertieft die Klägerin ihr bisheriges Vorbringen. Sie trägt insbesondere ausführlich zu Zielen der Raumordnung und deren Wirkungen bei der Zulassung des Vorhabens vor. U. a. macht sie geltend, aus dem nunmehr maßgeblichen GEP 1999 ergebe sich kein Versagungsgrund. Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 GEP 1999 sei unwirksam. Das Ziel sei ebenso wie die inhaltlich damit zusammenhängende Darstellung Kapitel 3.10 Ziel 2 bereits nicht wirksam genehmigt worden. Auch sei der Bezirksplanungsrat den insoweit der Genehmigung beigegebenen Maßgaben nicht beigetreten. Ein ordnungsgemäßer Erläuterungsbericht sei nicht vorhanden. Für die Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen in einem Gebietsentwicklungsplan gebe es keine zureichende Ermächtigungsgrundlage. Insofern könne die Rechtsprechung zum Flächennutzungsplan nicht auf einen Gebietsentwicklungsplan übertragen werden. Ein einer Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen und der Tatsache, dass die dargestellten Abgrabungsbereiche unternehmensbezogene Vorhabenflächen seien, adäquates Verwaltungsverfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Privaten sei landesgesetzlich nicht vorgesehen und auch nicht durchgeführt worden. Der Bezirksplanungsrat sei von der Bezirksplanungsbehörde nicht vollständig und zutreffend über die wesentlichen Umstände, vor allem auch über die privaten Belange der Betroffenen, unterrichtet worden. Insbesondere die ihr, der Klägerin, Vorhaben betreffenden Gesichtspunkte seien dem Bezirksplanungsrat fehler- und lückenhaft übermittelt worden. Die Darstellung der Abgrabungsbereiche verstoße gegen bindende höherrangige Ziele des Landesentwicklungsplans. Hiernach sei für die Versorgung mit nicht-energetischen Rohstoffen die Herstellung einer Sicherheit für 25 Jahre notwendig. Diese Vorgabe sei bei weitem nicht eingehalten. Die im Aufstellungsver-



fahren erstellte Berechnung des Bedarfs an Abgrabungsflächen sei in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft. Dem Mengenbedarf von 45 Mio. t/jährlich entspreche bei Zugrundelegung gesicherter Erfahrungswerte ein Flächenbedarf von 3,92 km<sup>2</sup>/jährlich. Die zu geringe Fläche der dargestellten Abgrabungsbereiche falle umso mehr ins Gewicht, als der Rohstoffgewinnung in diesen Bereichen kein verbindlicher Vorrang gegenüber anderen Nutzungen zukomme. Außerdem enthalte der GEP 1999 nicht die nach dem Landesentwicklungsplan erforderliche Karte der Reservegebiete für Abgrabungen. Des Weiteren gehe Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 GEP 1999 fehlerhaft über raumbedeutsame Maßnahmen hinaus. Die Anforderungen an eine gebotene ordnungsgemäße Detailabwägung zur Bemessung, Lage und Auswahl der dargestellten Abgrabungsbereiche seien in mehrfacher Hinsicht nicht eingehalten. Die wesentlichen Tatsachen seien nicht ermittelt worden. Die erstrebte Verlagerung von Abgrabungen in das rheinfernere Hinterland sei kein schlüssiges und zulässiges Konzept. Die herangezogenen Standortkriterien seien durch eine unvertretbare Überbetonung von Belangen des Umweltschutzes gekennzeichnet. Insbesondere dem Grundwasserschutz werde in unhaltbarer Weise der Vorrang eingeräumt. Den Abgrabungen werde dagegen in den Abgrabungsbereichen nicht in der erforderlichen substanziellen Weise, nämlich als Vorranggebiet, Raum gegeben. Private Belange seien gar nicht oder allenfalls unzureichend eingestellt worden. Das gelte gerade auch für ihre, der Klägerin, Belange; zudem seien die insoweit in einer Synopse zum Beschlussvorschlag der Bezirksplanungsbehörde und der "Optionsliste" angeführten Belange des Wasser- und Naturschutzes bereits in tatsächlicher Hinsicht verfehlt. Das Vorhaben habe überörtliche Bedeutung im Sinne des § 38 Baugesetzbuch (BauGB). Es strahle auf die Gemeinde [REDACTED] aus und diene der Versorgung der Bauwirtschaft in der Region. § 35 Abs. 3 BauGB finde deshalb im Hinblick auf die städtebaulichen Belange der Stadt Kevelaer und die Rechtswirkungen von Zielen der Raumordnung keine Anwendung. Auch widerspreche das Vorhaben inhaltlich nicht den Darstellungen des Flächennutzungsplans; Konzentrationszonen für Abgrabungen stelle der Flächennutzungsplan nicht dar. Unüberwindbare Belange von Natur und Landschaft stünden dem Vorhaben nicht entgegen. Es sei vereinbar mit dem im Landschaftsplan festgesetzten Entwicklungsziel der Erhaltung der Landschaft, vor allem der typischen Donken-Landschaft. Die



Vorhabenfläche liege zwischen zwei Donken. Die Abgrabung füge sich harmonisch in die Landschaft ein und verändere deren Merkmale nicht. Die Einbeziehung der Vorhabenfläche in das Landschaftsschutzgebiet sei nicht erforderlich und damit unwirksam. Die gebotene Abwägung auch der privaten Belange sei im Hinblick auf Abgrabungen nicht fehlerfrei vorgenommen worden. Zumindest habe sie, die Klägerin, Anspruch auf Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung vom Abgrabungsverbot im Landschaftsschutzgebiet. Das Landschaftsbild und die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes würden nicht beeinträchtigt. Außerdem müssten sich ihre, der Klägerin, Belange gegen diejenigen von Natur und Landschaft durchsetzen. Sie sei für eine ausreichende wirtschaftliche Existenz auf die Realisierung des Vorhabens angewiesen. Die Eigentümer der Vorhabenfläche könnten allein mittels des Vorhabens die wirtschaftliche Nutzbarkeit ihres Eigentums sichern. Die Abgrabung der Fläche biete sich an. Selbst die Bezirksplanungsbehörde habe die Fläche für eine Darstellung als Reservegebiet für Abgrabungen vorgesehen gehabt. Zur Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses wegen eines erlittenen Verzögerungsschadens sei zusätzlich die Rechtswidrigkeit des angegriffenen Bescheides festzustellen. Das berechtigte Interesse an der Feststellung sei angesichts des schon betriebenen prozessualen Aufwandes gegeben. Für die Beurteilung des Verpflichtungs- und des Feststellungsbegehrens seien im Wesentlichen die gleichen rechtlichen Erwägungen maßgebend. Im Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides habe kein zwingender Versagungsgrund bestanden. Ein solcher habe sich nicht aus dem GEP 1986 ergeben. Der GEP 1986 habe Abgrabungskonzentrationszonen nicht als Ziel ausgewiesen. Jedenfalls sei ein etwaiges Ziel unwirksam. U. a. sei der Flächenbedarf nur grob geschätzt worden und sei die Gesamtfläche der dargestellten Abgrabungsbereiche von vornherein zu klein gewesen. Das habe schon ab 1986 zur Zulassung vieler Abgrabungsvorhaben außerhalb von Abgrabungsbereichen geführt. Spätestens ab 1995 seien die Abgrabungsbereiche erschöpft gewesen. Das habe die Funktionslosigkeit der Darstellungen bewirkt. Wegen der Einzelheiten des umfangreichen Vorbringens der Klägerin wird auf deren Schriftsätze, insbesondere auf die Schriftsätze vom 18. März 2002, 16. Mai 2002, 20. September 2002, 25. November 2002, 26. Mai 2003, 18. Juni 2003, 4. Juli 2003 und 8. Juli 2003, und die in den Schriftsätzen in Bezug genommenen Aus-

führungen sowie auf das von der Klägerin vorgelegte Rechtsgutachten zur Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung verwiesen.

Die Klägerin beantragt,

1. das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 8. Juli 1999, zugestellt am 10. September 1999, aufzuheben und den Beklagten unter Aufhebung seines Bescheides vom 20. März 1997 zu verpflichten, ihren Antrag vom 21. Dezember 1995 in der Fassung vom 12. August 1996 auf Feststellung des Plans zur Herstellung eines Gewässers zur Gewinnung von Sand und Kies in der Stadt Kevelaer, Gemarkung   unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden,
2. festzustellen, dass die Ablehnung des Planfeststellungsantrags vom 21. Dezember 1995 durch den Versagungsbescheid des Beklagten vom 20. März 1997 rechtswidrig war.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er trägt vor, das Vorhaben habe keine überörtliche Bedeutung. Wegen seiner Unvereinbarkeit mit den im GEP 1999 dargestellten Zielen der Raumordnung und wegen fehlender landesplanerischer Zustimmung sei die begehrte Zulassung zwingend zu versagen. Die dargestellten Abgrabungsbereiche seien in ihrer planerischen Konzeption als Vorranggebiete angelegt. Nutzungskonflikte seien in diesen Bereichen von vornherein ausgeschlossen. Sämtliche für Abgrabungen relevanten Gesichtspunkte seien Gegenstand der planerischen Abwägung gewesen. Vorhaben in Abgrabungsbereichen lasse er, der Beklagte, deshalb stets zu. Weil die Vorhabenfläche im GEP 1999 nicht als Abgrabungsbereich ausgewiesen sei, bestehe für das Vorhaben auch kein Bedarf zur Herbeiführung der

Versorgungssicherheit in der Region. Ergänzend hat der Beklagte eine Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf zum GEP 1999 vorgelegt.

Die Stadt Kevelaer hat auf Anfrage mitgeteilt, sie halte auch im derzeit bei der Bezirksregierung durchgeführten Abgrabungsmonitoring aus stadtentwicklungspolitischen Gründen daran fest, einer Abgrabung auf der Vorhabenfläche nicht zuzustimmen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der von der Klägerin vorgelegten Unterlagen, der Verwaltungsvorgänge des Beklagten und der zum Verfahren 20 A 1945/99 eingereichten sowie beigezogenen Unterlagen zum GEP 1986 und GEP 1999 Bezug genommen.

#### Entscheidungsgründe

Die Klage hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. Sie ist mit dem Antrag zu 1. zulässig und begründet; mit dem Antrag zu 2. ist sie dagegen unzulässig.

Rechtsgrundlage für das mit dem Antrag zu 1. verfolgte Bescheidungsbegehren (§ 113 Abs. 5 Satz 2 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO -) ist § 31 Abs. 2 Wasserhaushaltsgesetz (WHG). Das Vorhaben der Klägerin, Kies und Sand unter dauerhafter Freilegung des Grundwassers abzubauen, bedarf als Ausbau eines Gewässers der Planfeststellung. Die behördliche Befugnis zur Planfeststellung schließt, sofern die Planfeststellung nicht aus Gründen des zwingenden Rechts unzulässig ist und deswegen versagt werden muss, ungeachtet dessen, dass das Vorhaben im ausschließlich privaten Interesse der Klägerin liegt, die Befugnis zur planerischen Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange und damit einen planerischen Gestaltungsspielraum ein. Steht einer Zulassung des Vorhabens kein mittels planerischer Abwägung nicht überwindbarer Versagungsgrund entgegen, hat der Träger des Vorhabens

einen Rechtsanspruch darauf, dass die Behörde über seinen Planfeststellungsantrag ohne zu seinen Lasten gehende Abwägungsfehler entscheidet. Eine Verpflichtung der Behörde zur Planfeststellung, auf die ein Vorhabenträger nach Auffassung der Klägerin unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch hat, ist nicht Gegenstand des Klagebegehrens, sodass eine Entscheidung insoweit nicht veranlasst ist.

Die Klägerin hat ihr Vorhaben mit einem Antrag auf Planfeststellung beim Beklagten zur Entscheidung gestellt. Ihr dem Wortlaut nach auf die "Genehmigung einer Abgrabung" gerichteter Antrag vom 21. Dezember 1995 zielt bei sachgerechtem Verständnis darauf, dass der Beklagte das Vorhaben in der objektiv erforderlichen Form zulässt. An der Erlangung speziell einer Abgrabungsgenehmigung nach § 7 Abgrabungsgesetz (AbgrG) war der Klägerin von Anfang an erkennbar nicht gelegen. Sollten hieran zunächst noch Zweifel möglich gewesen sein, wären diese zumindest durch das während des Verwaltungsverfahrens geäußerte Verlangen der Klägerin auf Offenlegung der Antragsunterlagen ausgeräumt. Die Offenlegung ist Teil eines Planfeststellungsverfahrens, nicht eines abgrabungsrechtlichen Genehmigungsverfahrens.

Der angegriffene Bescheid wird dem Anspruch der Klägerin auf eine Entscheidung in fehlerfreier Abwägung nicht gerecht. Er ist nicht in Abwägung aller nach Lage der Dinge einzustellenden Belange ergangen. Vielmehr hat der Beklagte sich für rechtlich gebunden und eine eigene Abwägungsentscheidung damit für entbehrlich erachtet, mithin unterlassen. In der Begründung des Bescheides hat der Beklagte ausdrücklich und unmissverständlich ausgeführt, der Antrag sei abzulehnen, weil ihm zwingende Versagungsgründe entgegenstünden. Derartige Versagungsgründe hat der Beklagte angenommen im Hinblick auf einen Widerspruch des Vorhabens zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung sowie auf das Fehlen einer Einverständniserklärung der Stadt Kevelaer nach § 4 Abs. 4 AbgrG. Ob der Beklagte sich auch im Hinblick auf die im Bescheid abgehandelten Belange von Natur und Landschaft für gebunden gehalten hat oder ob er insoweit von einem Gewicht dieser Belange ausgegangen ist, das die abwägende Hintanstellung der Belange der Klägerin möglich macht oder

sogar erfordert, mag nach dem Wortlaut der Erwägungen zweifelhaft sein, kann aber dahingestellt bleiben. Jedenfalls lässt sich der Begründung des Bescheides nicht entnehmen, dass in Bezug auf die Belange von Natur und Landschaft vom Beklagten etwa beabsichtigte abwägende Entscheidungselemente die Ablehnung des Planfeststellungsantrages selbständig für sich und unabhängig davon tragen sollen, ob die in Hinsicht auf Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie auf § 4 Abs. 4 AbgrG angenommene Verpflichtung zur Ablehnung besteht oder nicht. Eine solche Auslegung der Begründung würde konkrete Anhaltspunkte anhand ihres objektiven Erklärungsgehaltes, wie ihn vor allem die Klägerin verstehen konnte und musste, dafür voraussetzen, dass der Beklagte die Ablehnung auf ihm vorgegebene zwingende Versagungsgründe und zusätzlich oder alternativ auf eine ihm eigenverantwortlich obliegende abschließende Abwägung stützen wollte. Solche Anhaltspunkte bietet der Bescheid nicht.

Ein zwingender Versagungsgrund, der das Unterbleiben einer umfassenden Abwägungsentscheidung rechtfertigen könnte, ist unter den im angegriffenen Bescheid herangezogenen Gesichtspunkten wie auch in sonstiger nach Lage der Dinge in Betracht zu ziehender Hinsicht nicht festzustellen.

Unter spezifisch wasserwirtschaftlichem Blickwinkel ist eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit (§§ 31 Abs. 5 Satz 3, 6 Abs. 1 WHG) nicht zu erwarten. Weder im Behördenbeteiligungsverfahren noch im gerichtlichen Verfahren sind in Bezug auf die Einhaltung des materiellen Wasserrechts nicht ausräumbare Bedenken vorgebracht worden. Die Nähe des Vorhabens zu oberirdischen Gewässern sowie zu benachbarten Wasserschutz-/ Wasserreservegebieten, auf die im Behördenbeteiligungsverfahren mit dem Hinweis auf einzuhaltende Schutzabstände eingegangen worden ist, ist insofern nicht genügend aussagekräftig, zumal der Klägerin die Einhaltung solcher Abstände erforderlichenfalls mittels - einer Ablehnung des Planfeststellungsantrages vorgehenden - Nebenbestimmungen aufgegeben werden kann (§§ 4, 6 Abs. 1, 31 Abs. 5 Satz 2 WHG) und der Beklagte, der mit der Bearbeitung von Planfeststellungsverfahren über Nassabgrabungsvorhaben vertraut ist, selbst die Ablehnung des Planfeststellungsantrages nicht auf vermeintlich zu geringe Abstände der Abgrabung zu

oberirdischen Gewässern oder bestimmten Grundwasservorkommen gestützt hat. In der im Aufstellungsverfahren zum GEP 1999 von der Bezirksplanungsbehörde erstellten "Optionsliste" ist zwar zur Erläuterung für die unterbliebene Darstellung der Vorhabenfläche als Abgrabungsbereich u. a. der Gesichtspunkt "Wasserschutz" genannt. Auch sind in der Zusammenstellung der Ergebnisse der Erörterung und der Beschlussvorschläge im Hinblick auf das Vorhaben sowie ein weiteres Vorhaben westlich [REDACTED] Bedenken der Landesanstalt für Ökologie aus Gründen des Gewässerschutzes angeführt. Jedoch spricht unabhängig davon, ob diese nicht näher präzisierten Bedenken tatsächlich das Vorhaben betreffen, was die Klägerin bestreitet, und ob das Vorhaben wirklich die vorgeannten Belange des Gewässerschutzes potenziell nachteilig berührt, nichts Greifbares dafür, dass von der Bezirksplanungsbehörde und der Landesanstalt für Ökologie nicht lediglich ein für die planerische Auswahl der darzustellenden Abgrabungsbereiche für wesentlich gehaltener Konflikt aufgezeigt, sondern die Einschätzung zum Ausdruck gebracht worden ist, als Folge des Vorhabens seien nachteilige Einwirkungen auf diese Belange, die nach Art und Umfang als Beeinträchtigung einzustufen seien, zu erwarten. Ungeachtet einer näheren Konkretisierung des Wahrscheinlichkeitsmaßstabes ist die Annahme, eine Beeinträchtigung sei zu erwarten, über die Erkenntnis der Möglichkeit nachteiliger Auswirkungen des Vorhabens hinaus durch hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte dafür bedingt, dass sich diese Möglichkeit unter den konkreten Gegebenheiten auch realisiert. Umstände, aus denen eine derartige Prognose hinsichtlich einer Beeinträchtigung von Belangen des Gewässerschutzes abgeleitet werden könnte, sind nicht ersichtlich und vom Beklagten nicht vorgetragen.

Eine Versagung wegen unterbliebener Beibringung einer notwendigen abgrabungsrechtlichen Eigentümererklärung (§ 4 Abs. 4 Satz 3 AbgrG) der Stadt Kevelaer scheidet aus. Einer Einverständniserklärung der Stadt Kevelaer nach § 4 Abs. 4 Satz 1 AbgrG als Eigentümerin der [REDACTED] bedarf es nicht. Als "Eigentümer" im Sinne dieser Vorschrift ist nicht der Eigentümer jedes von dem Vorhaben in irgendeiner Weise betroffenen Grundstücks zu verstehen. Die Eigentümererklärung nach § 4 Abs. 4 AbgrG steht materiell-rechtlich im Zusammenhang mit den Pflichten des Eigentümers hinsichtlich der Her-

richtung während und nach Abschluss der Abgrabung (§§ 2 Abs. 2 und 3, 12 Abs. 2 AbgrG). Der Eigentümer soll die Herrichtung durch den Unternehmer nicht aufgrund seiner privaten Rechte verhindern können und ggf. selbst zur Herrichtung verpflichtet sein. Gegenstand der Herrichtung ist das in Anspruch genommene Abbau- und Betriebsgelände (§§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 4 Abs. 2 Nr. 4, 12 Abs. 2 Satz 1 AbgrG). Einen solchen sachlichen Bezug zu dem Vorhaben weist die [REDACTED] nicht auf. Das Grundstück soll nicht abgegraben, sondern durch eine Bandstraße unterirdisch – so der Planfeststellungsantrag – oder oberirdisch – so das Vorbringen der Klägerin im Klageverfahren – zum Zwecke der Verbindung der südlichen Teilfläche des Vorhabens mit der Aufbereitungsanlage gequert und im Übrigen im Rahmen der Widmung und des Gemein- bzw. Anliegergebrauchs zu Verkehrszwecken genutzt werden. Das Grundstück mag als Folge seiner Einbeziehung in die Errichtung ortsfester Betriebseinrichtungen je nach konkreter Ausgestaltung der Bandstraße im Querungsbereich als Teil des Betriebsgeländes und damit räumlich als Gegenstand möglicher Herrichtungsmaßnahmen anzusehen sein; nach Beendigung der Abbautätigkeit wird die Bandstraße nicht mehr benötigt, was die Frage ihrer Entfernung aufwirft. Dem braucht indessen nicht nachgegangen zu werden. Jedenfalls bei einer unterirdischen Querung der [REDACTED] ist nicht ersichtlich, dass wegen der Bandstraße nach Einstellung der Abgrabungstätigkeit auf dem Straßengrundstück Maßnahmen zur Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung, also der Herrichtung (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 AbgrG), veranlasst sein könnten. Eine unterirdische Bandstraße kommt, weil sonst der Widmungszweck der Straße vereitelt würde, schlechterdings nur in Betracht, wenn die Nutzbarkeit der Straße in ihrer bestimmungsgemäßen Funktion nicht beeinträchtigt wird. Mittels Maßnahmen der Herrichtung zu vermeidende Landschaftsschäden oder Verunstaltungen (§ 3 Abs. 3, Abs. 4 Nr. 1 AbgrG) sind deshalb bereits im Ansatz auszuschließen. Dafür, dass die [REDACTED] tatsächlich oder rechtlich die verkehrsmäßige Erreichbarkeit des Abgrabungsgeländes nicht sicherstellt (§ 3 Abs. 4 Nr. 2 AbgrG), gibt es keinen Anhalt.

Das fehlende Einverständnis der Stadt Kevelaer lässt ferner nicht darauf schließen, dass die Klägerin kein schutzwürdiges Interesse an der Planfest-

stellung hat und ihr Planfeststellungsantrag deshalb abzulehnen ist. Das privatrechtliche Eigentum eines Dritten an einem zur Verwirklichung eines privaten Abgrabungsvorhabens benötigten Grundstück kann ein das Antrags- bzw. Bescheidungsinteresse an der Planfeststellung hindernder Umstand dann sein, wenn der Vorhabenträger von einem Planfeststellungsbeschluss aus diesem Grunde keinen Gebrauch machen könnte.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 12. August 1993 -  
7 B 123.93 -, ZfW 1994, 333.

Das ist hier selbst dann nicht der Fall, wenn, was nicht erörtert werden muss, die Stadt Kevelaer aufgrund ihres Eigentums an dem Grundstück der [REDACTED] dessen Nutzung für die Bandstraße hindern können sollte (§ 23 Abs. 1 Straßen- und Wegegesetz). Unter diesen Umständen kann die Abgrabung auf der nördlich der [REDACTED] gelegenen Teilfläche in der vorgesehenen Art und Weise verwirklicht werden und muss für die Abgrabung auf der südlich gelegenen Teilfläche, sofern das dort abzugrabende Material ausschließlich mittels einer Bandstraße zu der bisher geplanten Aufbereitungsanlage transportiert werden kann, ggf. nach entsprechender Planänderung ebenfalls eine Aufbereitungsanlage errichtet werden. Durch eine notwendig werdende Anpassung an ein derartiges Erfordernis werden die grundlegenden Merkmale des Vorhabens nicht verändert; seine konzeptionelle Identität bleibt insbesondere bei einem eventuellen weiteren Standort der Aufbereitungsanlage und hiermit verbundenen Abänderungen der bislang geplanten Herrichtungsabläufe gewahrt.

Ein Anhalt dafür, dass die Vorhabenfläche einem durch einen Landschaftsplan festgesetzten und der Abwägung nach § 31 Abs. 2 WHG vorgelagerten strikten Abgrabungsverbot unterworfen ist, ist dem angegriffenen Bescheid, den Verwaltungsvorgängen und dem Vorbringen der Beteiligten im gerichtlichen Verfahren nicht zu entnehmen. Im Bescheid wird aus der Lage des Vorhabens im Landschaftsschutzgebiet und den Festsetzungen der Landschaftspläne Nrn. 10 und 11 geschlussfolgert, Abgrabungen seien grundsätzlich nicht zulässig. Diese Einschätzung greift die beiden im Rahmen der Behördenbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen der Unteren Landschaftsbehörde beim Beklagten auf,



in denen übereinstimmend den Belangen von Natur und Landschaft gegenüber den Belangen der Klägerin "bei Abwägung" der Vorzug eingeräumt wird. Auf einen – aus der Sicht des Beklagten freilich gewichtigen – Abwägungsbelang deutet auch hin, dass die Vorhabenfläche in einem Entwurf der Erläuterungskarte 10 des GEP 1999 (Stand: September 1997) für eine Darstellung als Reservengebiet für Abgrabungen vorgesehen war. Das belegt, dass die Vorhabenfläche von der Bezirksplanungsbehörde seinerzeit als zukünftiger Abgrabungsbereich ernstlich ins Auge gefasst und nach deren Meinung trotz Bemühens um die Beschränkung auf Abgrabungen in relativ konfliktarmen Bereichen nicht prinzipiell wegen verbindlicher Regelungen der Landschaftspläne als für eine Abgrabung untauglich auszuklammern war. Ferner ist der "Optionsliste" und der Zusammenstellung der vorgebrachten Bedenken zufolge von einer Darstellung als Reservengebiet aufgrund einer – nicht näher erläuterten – Hausabstimmung Abstand genommen worden, nachdem unter Hinweis auf städtebauliche Belange und solche des Gewässerschutzes Bedenken angemeldet worden waren. Auch insofern ist ausweislich der vorliegenden Unterlagen keine Orientierung an als zwingend einzustufenden Regelungen der Landschaftspläne vorgenommen worden, sondern sind materielle Belange einander gegenübergestellt und gewichtet worden. Übereinstimmend hiermit hat sich der Beklagte im gerichtlichen Verfahren nicht auf einen aus den Landschaftsplänen abzuleitenden strikten Versagungsgrund berufen; er sieht in den materiellen Belangen von Natur und Landschaft ein Abwägungselement.

Soweit Entwicklungsziele in den Landschaftsplänen dargestellt sind, sind diese bei der Planfeststellung nicht strikt zu beachten. Entwicklungsziele sollen bei allen behördlichen Maßnahmen im Rahmen der dafür geltenden gesetzlichen Vorschriften berücksichtigt werden (§§ 16 Abs. 2 Satz 4, 18, 33 Abs. 1 Landschaftsgesetz – LG -). Eine strikte Verbindlichkeit beinhaltet ein solches Berücksichtigungsgebot nicht.

Die gesetzlichen Bestimmungen über den Einfluss von Belangen von Natur und Landschaft auf die Vorhabenzulassung ergeben einen strikten Versagungsgrund ebenfalls nicht. Diese Belange gehen in die Abwägung nach § 31 Abs. 2 WHG

ein. Eine Untersagung nach Maßgabe der Eingriffsregelungen (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LG) setzt voraus, dass die durch den Eingriff verursachte Beeinträchtigung von Natur und Landschaft nicht zu vermeiden oder nicht im erforderlichen Maße auszugleichen ist, und verlangt des Weiteren eine spezifisch auf die Belange von Natur und Landschaft bezogene Abwägung (§ 4 Abs. 5 LG). Damit ist in Anbetracht der fachrechtlichen Zulassungsentscheidung nach § 31 Abs. 2 WHG selbst bei mangelnder Ausgleichbarkeit des mit der Abgrabung gegebenen Eingriffs (§ 4 Abs. 2 Nrn. 1 und 2 LG) zur Bewältigung der Eingriffsfolgen eine natur-schutzrechtliche Abwägung vor einer Versagung nicht entbehrlich.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2000 – 4 A 18.99 -, Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 29; Urteil vom 7. März 1997 – 4 C 10.96 -, Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 21; Beschluss vom 22. Mai 1995 – 4 B 30.95 -, Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 16.

Darüber hinaus zeigt die auf eine Zulassung von Abgrabungen im Restriktionsbereich bezogene Argumentation des Beklagten im Bescheid, dass nach seinem eigenen Konzept eine Abgrabung an dieser Stelle durchaus unter bestimmten Bedingungen in Betracht kommt. Der Beklagte vermisst insoweit lediglich die von ihm für erforderlich gehaltene erhebliche ökologische Aufwertung des Bereichs. Das schließt notwendig die grundsätzliche Vorstellung der Ausgleichbarkeit des Eingriffs ein.

Auch unter bauplanungsrechtlichem Blickwinkel führen die Belange von Natur und Landschaft, die insoweit eigenständige Zulassungsvoraussetzungen bilden (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 Baugesetzbuch – BauGB -), nicht zwingend zur Versagung. Das im Außenbereich gelegene – und dort wegen seiner Standortgebundenheit privilegiert zulässige (§ 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB) - Vorhaben unterliegt im Ansatz dem Bauplanungsrecht, weil es mit einem Abgrabungsgelände von ca. 28 ha eine Abgrabung größeren Umfangs ist (§ 29 Abs. 1 BauGB). Der "größere Umfang" ist nicht gesetzlich definiert, sodass zur Konkretisierung dieses Merkmals vom Grundgedanken des § 29 Abs. 1 BauGB für die Erstreckung der

Anwendbarkeit der §§ 29 ff. BauGB auszugehen ist. Primäre Bedeutung hat insofern die bodenrechtliche Relevanz des Vorhabens,

vgl. BVerwG, Urteil vom 7. Mai 2001 – 6 C  
18.00 -, Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 65,

die sich danach bemisst, ob und inwieweit die in § 1 Abs. 5 BauGB genannten Belange in einer Weise berührt sind oder werden können, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer seine Zulässigkeit regelnden Bauleitplanung hervorzurufen. Zu den für eine städtebauliche Planung wesentlichen Belangen gehören u.a. die Gestaltung des Landschaftsbildes, der Naturschutz und die Landschaftspflege sowie die Sicherung von Rohstoffvorkommen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nrn. 4, 7 und 8 BauGB). Diese Belange können schon wegen der Größe der abzugrabenden Fläche, die die durch § 3 Abs. 6 AbgrG für die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmte Mindestgröße von 10 ha erheblich überschreitet, und des Standortes in dem bislang von Abgrabungen dieser Größe im Wesentlichen freien Nahbereich zur Ortslage von [REDACTED] sowie der planerischen Vorstellungen der Stadt Kevelaer, nur an anderer Stelle Abgrabungen zu ermöglichen, betroffen sein. Die Stadt Kevelaer macht denn auch geltend, in der von ihr konzipierten Stadtentwicklung berührt zu sein.

Die öffentlichen Belange nach § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB, deren Beeinträchtigung die städtebaurechtliche Zulässigkeit eines Abgrabungsvorhabens im Außenbereich hindern kann, schließen u.a. die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB). Ungeachtet einer Beeinträchtigung dieser Belange ergibt sich ein strikter Versagungsgrund hieraus aber schon deshalb nicht, weil die §§ 29 bis 37 BauGB nach § 38 Satz 1 BauGB nicht anzuwenden sind; die städtebaulichen Belange sind vielmehr lediglich zu berücksichtigen, mithin in die planerische Abwägung einzustellen. Das Vorhaben der Klägerin, für das ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist, ist ein solches von überörtlicher Bedeutung im Sinne des § 38 Satz 1 BauGB. Das Tatbestandsmerkmal der "überörtlichen Bedeutung" eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens umschreibt die Voraussetzungen, unter denen die städtebaulichen

gemeindlichen Belange keine unabdingbare Verbindlichkeit beanspruchen, sondern lediglich zu berücksichtigen sind, und ist damit unter maßgeblicher Berücksichtigung der bezweckten Rechtsfolge auszulegen. Sinn und Zweck des § 38 Satz 1 BauGB ist es, die materiellen Zulässigkeitsanforderungen an ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben von der strikten Verbindlichkeit der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitskriterien zu lösen. Diese Kriterien, namentlich die gemeindlichen planerischen Vorstellungen und Festsetzungen, sollen wegen der für eine Planfeststellung eigentümlichen Abwägung aller Belange, wobei deren Gewicht Rechnung zu tragen ist, im Rahmen der Zulassung nicht isoliert für sich den Ausschlag geben.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 4. Mai 1988 – 4 C  
22.87 -, ZfW 1989, 26.

Die kommunale Planung soll sich gegenüber einer typischerweise von einem überörtlichen Planungsträger betriebenen Planung nicht von vornherein durchsetzen, wenn der letzteren Planung das größere Gewicht zukommt. Es kann dahingestellt bleiben, ob das Merkmal der "überörtlichen Bedeutung" des Vorhabens vor diesem Hintergrund sowie angesichts des Umstands, dass hierdurch das frühere Abgrenzungsmerkmal der "überörtlichen Planung" nach § 38 Satz 2 BauGB in der bis zum Inkrafttreten des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 geltenden Fassung (BauGB a.F.) ersetzt worden ist, typisierend unter zumindest indiziell maßgeblicher Einbeziehung einer gesetzlich im überörtlichen Interesse vorgeschriebenen fachplanerischen Planungsverantwortung zu verstehen ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. Oktober 2000  
- 11 VR 12.00 -, Buchholz 442.09 § 18 AEG  
Nr. 51.

Für ein solches Verständnis, das sich der zu § 38 Satz 2 BauGB a.F. vertretenen Auffassung einer Maßgeblichkeit der Zuständigkeit einer überörtlichen Planfeststellungsbehörde –

vg. BVerwG, Urteil vom 3. April 1981 – 4 C  
11.79 -, ZfW 1981, 156 -

annähert, kann angeführt werden, dass die fachplanerische Planungsbefugnis der Wahrung des Interesses an einer nicht allein oder in erster Linie die örtlichen Belange, sondern sämtliche Belange sachgerecht in den Blick nehmenden und als Folge hiervon insgesamt abgewogenen Zulassungsentscheidung dient. Unabhängig hiervon gehen die Anforderungen an eine strikte Bindung an das Bauplanungsrecht aufhebende "überörtliche Bedeutung" des Vorhabens jedenfalls nicht über diejenigen an eine "überörtliche Planung" im Sinne des § 38 Satz 2 BauGB a.F. hinaus; für einen anders lautenden Regelungswillen des Gesetzgebers gibt es angesichts dessen, dass die Einschränkung der "überörtlichen Planungen" bei Vorhaben nach den in § 38 Satz 1 BauGB a.F. genannten Fachplanungsgesetzen nicht galt und die "überörtliche Bedeutung" im Sinne des § 38 BauGB Satz 1 in der aktuellen Fassung auf alle planfeststellungsbedürftigen Vorhaben bezogen ist, keinen greifbaren Anhaltspunkt. Die überörtlichen Bezüge eines Vorhabens, die den tragenden Grund für das Zurücktreten der gemeindlichen Planung gegenüber der Fachplanung bilden, gehen im Allgemeinen damit einher, dass das Vorhaben aufgrund seiner Auswirkungen einen planerischen Koordinationsbedarf hervorruft, der wegen der gebotenen Einbeziehung der Planungen mehrerer Gemeinden oder überörtlicher Planungen sachgerecht allein auf einer gemeindeübergreifenden, mithin überörtlichen, Planungsebene zu bewältigen ist. Das trifft hier nach den konkreten Gegebenheiten zu. Das Vorhaben erstreckt sich zwar nur auf das Gebiet der Stadt Kevelaer, sodass die indizielle Bedeutung einer Überschreitung von Gemeindegrenzen nicht zum Tragen kommt. Der überörtliche Bezug ergibt sich jedoch daraus, dass eine Nassabgrabung dieser Größe an diesem Standort wegen der Vielzahl sonstiger vergleichbarer Vorhaben dieser Art im Kreis- und Regierungsbezirk, die zum Teil bereits durchgeführt worden sind oder seitens der Abgrabungsindustrie noch beabsichtigt sind, einen die Gemeindegrenzen überschreitenden planerischen Koordinationsbedarf hervorruft, der von der Regionalplanung sowie dem Abgrabungskonzept des Kreises schon aufgegriffen worden ist. Das Vorhaben berührt dementsprechend in starkem Maße überörtliche planerische Gesichtspunkte und wirkt sich so über die spezifischen gemeindlichen Bezüge zur Stadt Kevelaer

hinaus auf sonstige Gemeinden aus. Es wirft gerade wegen der aus der Häufung gleichgelagerter Projekte erwachsenden und planerisch zu bewältigenden Konflikte einen Planungsbedarf auf, der interessengerecht allein mit den Mitteln der Bauleitplanung der Stadt Kevelaer nicht zu befriedigen ist, sondern gemeindeübergreifende Lösungen verlangt. Bestätigt wird das dadurch, dass die im GEP 1999 dargestellten Abgrabungsbereiche an einem überörtlichen Bedarfsdeckungskonzept ausgerichtet sind und dass im Zuge der Erarbeitung des GEP 1999 die Standorte gerade von Reservegebieten für Abgrabungen auf gegenläufige und mithin auszugleichende Interessen der jeweils betroffenen Gemeinden gestoßen sind.

Die Zugehörigkeit der Beachtung der Belange des Naturhaushalts und der Landschaft zu dem Katalog der Voraussetzungen, bei deren Erfüllung eine Abgrabungsgenehmigung zu erteilen ist (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG), ergibt keinen zwingenden Versagungsgrund. Es ist bereits erheblich zweifelhaft, ob die Vorschrift des § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG, die ihrem Wortlaut nach dem Vorhabenträger lediglich unter bestimmten Voraussetzungen einen Rechtsanspruch auf die Genehmigung einräumt, dahin zu verstehen ist, dass eine Planfeststellung, die das Erfordernis einer isolierten Genehmigung entfallen lässt, zwingend zu versagen ist, wenn die genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind. Das gilt umso mehr deshalb, weil Belange des Naturhaushalts und der Landschaft nach Maßgabe der Kriterien des § 3 Abs. 3 AbgrG "in der Regel" beachtet sind, was gegen eine inhaltlich nicht weiter anhand von Umständen des Einzelfalles ausfüllungsfähige Bestimmung von Versagungsgründen spricht. Ferner ist im Hinblick auf die in bebauungsrechtlicher Hinsicht abschließenden Regelungen der §§ 29 ff. BauGB –

vgl. BVerwG, Urteil vom 18. März 1983 – 4 C  
17.81 -, DVBl. 1983, 893 -

und des insofern zu bedenkenden Eingreifens des § 38 Satz 1 BauGB nicht zweifelsfrei, aus der spezifisch abgrabungsrechtlichen Regelung der unzulänglichen Beachtung der in § 3 Abs. 3 AbgrG genannten Belange von Natur und

Landschaft den Schluss auf eine der Planfeststellungsbehörde vorgegebene Pflicht zur Versagung der Planfeststellung zu ziehen.

Das braucht aber nicht vertieft und entschieden zu werden. Denn es ist nicht ersichtlich, dass die abgrabungsrechtlich erheblichen Belange des Naturhaushalts und der Landschaft nicht in einer dem § 3 Abs. 3 AbgrG genügenden Art und Weise beachtet sind oder das Vorhaben nicht zumindest im Wege der Beifügung von Nebenbestimmungen in Übereinstimmung mit den Erfordernissen nach § 3 Abs. 3 AbgrG gebracht werden kann. Vor allem lässt die in der Stellungnahme der Unteren Landschaftsbehörde beim Beklagten vom 20. März 1997 gesehene Beeinträchtigung der Donken-Landschaft, zumal sie den Belangen der Klägerin abwägend gegenübergestellt worden ist, eine Zerstörung von Landschaftsteilen von besonderem Wert (§ 3 Abs. 3 Nr. 3 AbgrG) nicht zutage treten. Unter einem Zerstören ist die völlige Entwertung der betroffenen Landschaftsteile zu verstehen; der besondere Wert muss unwiederbringlich weggefallen sein. Auch wenn die Vorhabenfläche wegen der Donken in herausgehobenem Maße schützenswert und also besonders wertvoll sein mag, ist unter Einbeziehung der vorstehenden Ausführungen zum Gewicht der Belange von Natur und Landschaft, nicht zuletzt auch der am Ziel der Ausklammerung besonders schützenswerter Gebiete ausgerichteten Auswahl der Abgrabungsbereiche im GEP 1999 und der dennoch zunächst vorgesehenen Darstellung der Abgrabungsfläche als Reservegebiet, eine solche über eine nachhaltige Beeinträchtigung noch hinausgehende Schädigung der Landschaft nicht zu erkennen.

Die Darstellungen im Flächennutzungsplan der Stadt Kevelaer ergeben keinen zwingenden Versagungsgrund. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, Satz 3 BauGB ist schon wegen § 38 Abs. 1 BauGB nicht anwendbar. Die städtebaulichen Belange der Stadt Kevelaer lassen, gemessen an den Kriterien für den Erfolg von Gemeindeclagen gegen fachplanerische Vorhaben, nicht die Annahme zu, dass bei Einbeziehung dieser Belange in eine Abwägung nach § 31 Abs. 2 WHG eine Entscheidung zu Gunsten der Klägerin von vornherein als rechtswidrig ausscheiden müsste. Die Stadt Kevelaer beruft sich auf stadtentwicklungspolitische Absichten und Bemühungen, im Umfeld der Vorhabenfläche landschaftspflegerische Maß-

nahmen mit dem Ziel der Förderung der Naherholung durchzuführen. Selbst wenn durch das Vorhaben insoweit eine Störung hinreichend konkreter Planungen der Stadt hervorgerufen werden sollte, hat das nicht zwingend den Vorrang der kommunalen Belange zur Folge. Außerdem ist die Vorhabenfläche im Flächennutzungsplan ohnehin nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben der Klägerin als Fläche für die Landwirtschaft ausgewiesen. Hierin ist, weil der Außenbereich typischerweise der landwirtschaftlichen Nutzung unterliegt, im Allgemeinen keine qualifizierte Standortausweisung zu sehen, zu der ein im Außenbereich privilegiert zulässiges Vorhaben – wie dasjenige der Klägerin - im Widerspruch stehen könnte.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1989 – 4 C  
28.86 -, Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 258.

Es gibt keinen Anhaltspunkt dafür, dass die Landwirtschaft wegen besonderer Standortgegebenheiten oder aus sonstigen Gründen gerade an dieser Stelle gegenüber anderen Nutzungen gefördert und gesichert werden soll. Ferner ist auch der Stellungnahme der Stadt Kavelaer im Berufungsverfahren nicht zu entnehmen, dass entsprechend der Ankündigung im Behördenbeteiligungsverfahren im Flächennutzungsplan inzwischen Abgrabungsbereiche dargestellt worden sind in der Absicht, Abgrabungen im übrigen Stadtgebiet zu verhindern, also Abgrabungskonzentrationszonen festzulegen (§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB).

Auch die Darstellungen des GEP 1999 lassen das Erfordernis, über den Planfeststellungsantrag der Klägerin in Abwägung nach § 31 Abs. 2 WHG zu entscheiden, nicht entfallen. Ein strikter Versagungsgrund kann sich sowohl nach den in Betracht zu ziehenden fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln des § 35 Abs. 3 Satz 2 1. Hs., Satz 3 BauGB und des § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG wie nach dem Raumordnungsgesetz (ROG) unmittelbar (§ 4 Abs. 4 Satz 2 iVm Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG) ausschließlich aus Zielen der Raumordnung ergeben. Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Nr. 1 ROG) weisen die den Zielen der Raumordnung wesenseigene Verbindlichkeit von vornherein nicht auf und bilden öffentliche Belange, die bei einer Planfeststellung in die Abwägung einzustellen sind (§ 4 Abs. 2, Abs. 4 Satz 1, Abs. 5 ROG). Die für die Beurteilung



der Planfeststellungsfähigkeit des Vorhabens maßgeblichen Ziele sind dem GEP 1999 zu entnehmen. Ein Rückgriff auf Zielfestlegungen des GEP 1986 scheidet aus, weil dieser – jedenfalls was Abgrabungen anbelangt – mit der Genehmigung des GEP 1999 seinen Geltungsanspruch vollständig eingebüßt hat und tatsächlich sowie rechtlich überholt ist. Die mit dem GEP 1999 gewollte Steuerung von Abgrabungen nach Maßgabe eines begrenzt zugestandenen Flächenbedarfs einerseits und bestimmter Standortkriterien andererseits ist gegenüber den Festsetzungen des GEP 1986 verselbständigt; das Bedarfsdeckungskonzept ist nicht vereinbar mit einem Fortgelten des GEP 1986.

Vgl. Senatsurteil vom 1. Oktober 2001 – 20 A  
1945/99 - (S. 87 f.).

Es mangelt an der eine Bindung an Zielaussagen herstellenden fachgesetzlichen (§ 4 Abs. 5 ROG) oder raumordnungsrechtlichen Vorschrift dafür, dass derartige Aussagen zum bindenden Entscheidungsprogramm der Planfeststellung gehören. Einer Zielbindung nach § 35 Abs. 3 Satz 2 1. Hs., Satz 3 BauGB steht nach dem oben Gesagten die überörtliche Bedeutung des Vorhabens nach § 38 Satz 1 BauGB entgegen. Das gilt ungeachtet dessen, ob die Funktion des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, privilegierte Außenbereichsvorhaben unter einen raumplanerischen Planungsvorbehalt zu stellen,

vgl. BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 – 4  
C 15.01 -, NVwZ 2003, 733,

durch andere Vorschriften gewährleistet ist. Das durch § 38 Satz 1 BauGB bewirkte Entfallen der Anwendbarkeit der bauplanerischen Raumordnungsklausel bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben von überörtlicher Bedeutung soll zwar, was die Bindung raumbedeutsamer Vorhaben privater Träger an Ziele der Raumordnung angeht, durch das raumordnerische Erfordernis der unmittelbaren Beachtung der Ziele nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG aufgefangen werden; im Anwendungsbereich des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG soll es bei einer Planfeststellung keiner fachgesetzlichen Raumordnungsklausel bedürfen, um die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung zu gewährleisten.

Vgl. BT-Drucksache 13/6392 (Seite 123),  
13/7589 (Seiten 22 f., 32); Runkel in: Bielen-  
berg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und  
Landesplanungsrecht des Bundes und der  
Länder, K § 4 Rdnrn. 153 f.

Die Rechtsfolge des § 38 Satz 1 BauGB untersteht aber keinem Vorbehalt des Inhalts, dass sie nur in den Fällen greift, in denen die Bindungswirkung der Ziele anderweitig erreicht ist, eine Lücke hinsichtlich der Zielbindung also nicht eintritt. Insbesondere ist § 38 Satz 1 BauGB in seinem zeitlichen Geltungsanspruch nicht durch Überleitungsvorschriften auf Sachverhalte beschränkt, die von § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG erfasst werden. Im Übrigen enthält § 38 BauGB a.F. desgleichen keine Einschränkung, die darauf gerichtet ist, die Zielbindung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 1. Hs., Satz 4 BauGB a.F. auch angesichts der Rechtsfolge des § 38 BauGB a.F. – aufgrund anderer Vorschriften – zu sichern.

Die Raumordnungsklausel des § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG begegnet wegen ihrer Einbindung in die Voraussetzungen, unter denen eine Abgrabungsgenehmigung zu erteilen ist, hinsichtlich einer Handhabung als Versagungsgrund bereits – wie oben im Zusammenhang mit den Belangen des Naturhaushalts und der Landschaft ausgeführt – grundsätzlichen Bedenken. Unabhängig hiervon ist es mit dem Vorrang des bundesrechtlichen Bebauungsrechts nach §§ 29 ff. BauGB unvereinbar, durch ein landesrechtlich normiertes abgrabungsrechtliches Gebot des Beachtens der Ziele der Raumordnung und Landesplanung die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Abgrabungen abweichend vom Bebauungsrecht zu bestimmen.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. September  
1987 – 4 B 167.87 -; Urteil vom 18. März 1983 - 4  
C 17.81 -, a.a.O.

Dass die in Frage stehenden Ziele der Raumordnung rein landschaftspflegerische Gesichtspunkte betreffen, die den bodenrechtlichen Regelungsbereich nicht berühren,

vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 16. Februar  
1988 – 4 B 26.88 -, Buchholz 406.11 § 29  
BBauG/BauGB Nr. 39,

ist jedenfalls wegen der bei der Darstellung der Abgrabungsbereiche berücksichtigten kommunalen Belange nicht festzustellen. Die Auswahl der Abgrabungsbereiche geschah, wie auch die Übernahme von Bedenken der Stadt Kevelaer gegen die Darstellung der Vorhabenfläche in der zunächst beabsichtigten Reservegebietskarte belegt, trotz einer Ausrichtung an ökologischen Kriterien nicht losgelöst von städtebaulichen Rücksichtnahmen im Sinne eines interkommunalen Interessenausgleichs. Die "Optionsliste" enthält als Begründung für die Nichtdarstellung von Abgrabungsbereichen mehrfach den ausdrücklichen Hinweis auf städtebauliche Bedenken. Das erklärt sich ohne weiteres daraus, dass gemeindliche Belange völlig ausblendende Zieldarstellungen in einem Gebietsentwicklungsplan wegen deren Auswirkungen auf die gemeindliche Selbstverwaltung (§ 1 Abs. 4 BauGB) und des mit dem GEP 1999 in Bezug auf Abgrabungen verfolgten Konzepts der überörtlichen Steuerung und Bedarfsdeckung schwerlich überhaupt vorstellbar sind.

§ 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG ist auf unmittelbare Geltung ohne landesrechtliche Umsetzung angelegt, vorliegend aber nicht anwendbar, weil mit der Aufstellung des GEP 1999 vor dem 1. Januar 1998 begonnen worden ist und deshalb die Vorschriften des Raumordnungsgesetzes in der bisherigen Fassung – der Bekanntmachung vom 28. April 1993 – (ROG a.F.) weiter anzuwenden sind (§ 23 Abs. 1 ROG). Raumordnungspläne wie der GEP 1999 zählen zu den raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Sinne des § 23 Abs. 1 ROG (§ 3 Nrn. 6 und 7 ROG). Abschnitt 1 des Raumordnungsgesetzes in der Fassung des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998, zu dem § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG gehört, soll im Interesse der Kontinuität des Entscheidungsprozesses bei Raumordnungsplänen und sonstigen raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen nur Anwendung finden, wenn die verfahrenseinleitenden Schritte nach dem Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1998 vorgenommen werden. Dem klaren Wortlaut des § 23 Abs. 1 ROG zufolge bestimmt die Vorschrift nicht (allein), nach Maßgabe welcher Vorschriften die einzelnen Verfahrensschritte bis zum Ab-

schluss eines Verfahrens auf Aufstellung eines Raumordnungsplanes vorzunehmen sind; § 23 Abs. 1 ROG erfasst die unmittelbar geltenden Vorschriften insgesamt; folglich auch die Regelung des § 4 ROG über die Rechtswirkungen raumordnerischer Darstellungen.

Vgl. Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 4. Juni 1998, GMBI. 1998, 432, Nrn. 4.2.1, 4.2.2; Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K Vorb. §§ 3-5 Rdnr. 32.

Die Erarbeitung des GEP 1999, die die erste Phase des Planänderungsverfahrens (§ 15 Abs. 4 Satz 1, Abs. 1 Satz 1 Landesplanungsgesetz - LPIG -) bildete, ist vom Bezirksplanungsrat im November 1996 beschlossen worden (§ 15 Abs. 1 Satz 1 LPIG). Bis Ende 1997 war das Erörterungsverfahren nach Durchführung von Erörterungsterminen (§ 15 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Satz 1 LPIG) weit vorangeschritten. Bei der hiernach gebotenen Anwendung des Raumordnungsgesetzes in der bis Ende 1997 geltenden Fassung scheidet eine strikte Zielbindung planfeststellungsbedürftiger Vorhaben von privaten Trägern auch nach Inkrafttreten des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG weiterhin aus (§§ 5 Abs. 4 Satz 1, 4 Abs. 5 ROG a.F.). Die Ziele sind von den in § 4 Abs. 5 ROG a.F. genannten öffentlichen Stellen bei Planungen und sonstigen Maßnahmen zu beachten; sie richten sich jedoch - anders als nunmehr nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG - nicht an die im Einzelfall für die Zulassung eines privatnützigen Vorhabens zuständigen Behörden. Daher sind im GEP 1999 dargestellte Ziele der Raumordnung für die Entscheidung über die Zulassung eines raumbedeutsamen Vorhabens erheblich nur dann, wenn ihnen durch die für das Entscheidungsprogramm maßgeblichen Vorschriften Außenwirkung beigelegt worden ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Februar 1993 - 4 C 15.92 -, Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 156; Urteil vom 20. Januar 1984 - 4 C 43.81 -, BVerwGE 68, 311.

Das ist nach dem Vorstehenden durch die in Erwägung zu ziehenden Raumordnungsklauseln nicht geschehen. Das schließt es gleichzeitig aus, den im GEP

1999 dargestellten Zielen der Raumordnung mittels einer Einbeziehung in das "Wohl der Allgemeinheit" im Sinne der §§ 31 Abs. 5 Satz 3, 6 Abs. 1 WHG im Ergebnis die ihnen nach § 23 Abs. 1 ROG – in Verbindung mit §§ 5 Abs. 4 Satz 1, 4 Abs. 5 ROG a.F. – und nach § 38 Satz 1 BauGB nicht zukommende strikte Bindungswirkung dennoch beizulegen.

Das Vorhaben steht weiterhin nicht im Widerspruch zu Zielen der Raumordnung. Kennzeichnendes Merkmal eines Ziels der Raumordnung ist sein materieller Gehalt als eine verbindliche Vorgabe in Form einer räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegung. Diese Definition des § 3 Nr. 2 ROG lehnt sich an an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu früheren Fassungen des Raumordnungsgesetzes,

vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2002  
- 4 BN 60.01 -, NVwZ 2002, 869, Beschluss vom  
20. August 1992 - 4 NB.20.91 -, BVerwGE 90,  
329,

und stimmt mit den in dieser Rechtsprechung entwickelten Kriterien inhaltlich überein. Der Verbindlichkeitsanspruch eines Ziels hinsichtlich der Beurteilung eines Einzelvorhabens bedingt eine hinreichende Konkretisierung eines bestimmten Zwecks für einen bestimmten Bereich.

Auf die die Vorhabenfläche betreffenden zeichnerischen (positiven) Darstellungen ist die Annahme einer die Planfeststellung hindernden Zielfestlegung nicht zu stützen. Als "Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche", in denen nach Kapitel 2.2 Ziel 1 Nr. 1 die landwirtschaftliche Nutzungsfähigkeit der landwirtschaftlich genutzten Flächen zu erhalten ist, sind alle Flächen dargestellt, die nicht als Waldbereiche, Gewässer, Freiraumbereiche mit besonderen Funktionen, Siedlungsräume oder Verkehrsinfrastrukturflächen festgelegt sind. Bezogen auf die Vorhabenfläche mangelt es der Darstellung als "Allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich" demzufolge an der genügenden Konkretheit. Eine besondere Situation für die Landwirtschaft oder sonstige Gegebenheiten, die die

Darstellung als hinreichend konkretisierten Ausdruck einer über den allgemeinen Regelungsgehalt des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB hinausgehenden spezifischen Funktionszuweisung zur landwirtschaftlichen Nutzung erscheinen lassen könnten,

vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 1984 – 4 C  
70.79 -, BVerwGE 68, 319,

ist weder in dem Ziel selbst noch in den zugehörigen Erläuterungen noch anderweitig dargetan.

Die überlagernde Darstellung mit der Freiraumfunktion "Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung" (Kapitel 2.5) enthält ebenfalls kein hinreichend präzisiertes Ziel, mit dem das Vorhaben nicht im Einklang stehen könnte. Das Ziel 1 gibt, wie vor allem dessen Nr. 3 verdeutlicht, Leitlinien für eine nachfolgende Abwägung, wobei den Nrn. 4 bis 10 zufolge in erster Linie die Landschaftsplanung in den Blick genommen ist. Eine als bindend gedachte Vorgabe, um das Ziel 1 bei einer Einzelfallentscheidung über die Zulassung eines Vorhabens unmittelbar mit dem Anspruch auf Beachtung umsetzen zu können, enthält die Zielaussage nicht.

Die Darstellung der Bereiche "Grundwasser- und Gewässerschutz", die vor Nutzungen zu schützen sind, die die Gewässerbeschaffenheit beeinträchtigen können (Kapitel 3.10 Ziel 2 Nr. 1), und in denen keine Nassabgrabungen mehr zugelassen werden sollen (Ziel 2 Nr. 7), erfasst die Vorhabenfläche nicht. Die zeichnerische Darstellung ist wegen des für die Karten verwendeten Maßstabs (1 : 50.000) in Grenzbereichen unscharf und wegen der Lage des Vorhabens in der Nachbarschaft eindeutig von dieser Zielfestsetzung betroffener Bereiche für sich genommen nicht genügend klar. Sie wird aber textlich dahingehend erläutert, dass die dargestellten Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz die Bereiche vorhandener und vorgesehener Wasserschutzzonen I bis III A umfassen (Erläuterung Nrn. 1 und 10 zu Ziel 2, Erläuterungskarte 8 – Wasserwirtschaft). Für eine Lage des Vorhabens innerhalb derartiger Wasserschutzzonen ergibt sich nichts; der Beklagte macht anderes auch nicht geltend. Im Behörden-

beteiligungsverfahren ist – wie ausgeführt - auf benachbarte bzw. angrenzende Einzugsbereiche von Gewinnungsanlagen hingewiesen, aber nicht angegeben worden, die Vorhabenfläche befinde sich selbst in diesen Einzugsbereichen. Das stimmt überein mit den Angaben in der Umweltverträglichkeitsstudie, in der die Wasserreservegebiete nach dem GEP 1986 (Stand: 16. Änderung) zeichnerisch wiedergegeben sind. Dafür, dass diese Bereiche im GEP 1999 gegenüber dem GEP 1986 im Umfeld des Vorhabens ausgedehnt worden sind, gibt es keinen Anhaltspunkt. Die Nähe der Vorhabenfläche zu dargestellten Bereichen für den Grundwasser- und Gewässerschutz unterwirft das Vorhaben nicht den Einschränkungen nach Ziel 2 Nr. 7; diese Aussage betrifft unmissverständlich allein Vorhaben in den dargestellten Bereichen. Denkbar wäre eine auch außergebietlich wirkende Vorgabe allenfalls unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Schutzgebotes nach Ziel 2 Nr. 1. Ein über die dargestellten Bereiche hinausgehender und den Standort des Vorhabens einbeziehender Aussagegehalt dieser Festlegung wäre aber weder räumlich noch sachlich hinreichend konkret abgegrenzt.

Die textliche Darstellung unter Kapitel 3.12 Ziel 1 ("Bodenschätze haushälterisch nutzen") führt nicht auf einen zwingenden Versagungsgrund. Nach Nr. 4 Satz 1 dieses Ziels sind Abgrabungen nur innerhalb der Abgrabungsbereiche vorzunehmen. Abgrabungsbereiche sind nach Nr. 1 Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze, die die Rohstoffversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Rohstoffbedarfs, der Begrenztheit bestimmter Vorkommen und der dauerhaft-umweltgerechten Raumentwicklung sichern. Die Vorhabenfläche liegt außerhalb der zeichnerisch ausgewiesenen Abgrabungsbereiche. Der sich hieraus ergebende Widerspruch zu Nr. 4 Satz 1 hat gleichwohl nicht auf einer der Abwägung nach § 31 Abs. 2 WHG vorgelagerten Stufe zwingend die Ablehnung des Planfeststellungsantrages zur Folge.

Die Ausschlusswirkung von Nr. 4 Satz 1 ist nicht mit einer hinlänglichen Zulassungswirkung der übrigen Aussagen des Ziels 1 für Abgrabungen innerhalb der Abgrabungsbereiche verknüpft; eine solche Verknüpfung wäre aber notwendig. Maßstab für die Anforderungen an eine mit dem Ziel 1 angestrebte

räumliche Beschränkung von Abgrabungen auf bestimmte Bereiche des Planungsraums ist – ungeachtet der Übergangsregelung des § 23 Abs. 1 ROG – nicht § 7 Abs. 4 ROG. Diese Vorschrift gehört zu den Rahmenvorschriften für die Rechtsgrundlagen der Raumordnung, die nicht unmittelbar gelten, sondern landesrechtlich umzusetzen und auszufüllen sind (§§ 6, 22 ROG). In Nordrhein-Westfalen ist die Umsetzung noch nicht erfolgt. Rechtsgrundlage für die Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen auch in ihrer negativen - Abgrabungen hindernden – Ausprägung kann damit allein die allgemeine Ermächtigung zur Festlegung von Zielen in Gebietsentwicklungsplänen (§§ 11, 14 Abs. 1 LPlG) sein. Ob diese Ermächtigung für die Ausschlusswirkung der Darstellung einer Abgrabungskonzentrationszone ausreicht, kann auf sich beruhen. Hierfür mag zu erwägen sein, dass die raumordnerische Darstellung einer Konzentrationszone die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu der Möglichkeit aufgreift, planerisch bestimmte Flächen für Abgrabungen darzustellen, um die Inanspruchnahme anderer Standorte für Abgrabungen zu verhindern. Diese Rechtsprechung zu negativen standortbezogenen Planaussagen, an der sich § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB orientiert, bezog sich auf Darstellungen in einem Flächennutzungsplan,

vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C  
57.84 -, Buchholz 406.11 § 5 BBauG Nr. 5,

klammerte aber Darstellungen auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung nicht aus.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. November 1996  
– 4 B 170.96 -, Buchholz 442.40 § 8 LuftVG  
Nr. 13.

Das deutet darauf hin, dass die Ermächtigung für die raumordnerische Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen schon im Landesplanungsgesetz, also in §§ 11, 14 Abs. 1 LPlG, enthalten ist. Auch bei der letzten Änderung des Landesplanungsgesetzes, die im Mai 2001 innerhalb der Umsetzungsfrist nach § 22 ROG stattgefunden hat, ist kein Anlass für die ausdrückliche Normierung einer landesrechtlichen Ermächtigung zu Regelungen im Sinne des § 7 Abs. 4 ROG



gesehen worden, obwohl der mit dem GEP 1999 zu bewältigende Konflikt zwischen einer nicht wirkungsvoll geordneten Vielzahl von Abgrabungen und sonstigen Nutzungsansprüchen an den Raum seit Jahren bekannt ist und mit den Gebietskategorien nach § 7 Abs. 4 ROG ein in der Rechtsprechung anerkanntes, prinzipiell taugliches Regelungsinstrument zur Verfügung steht. Eine weitergehende Erörterung ist jedoch entbehrlich.

Denn prägendes Kennzeichen einer Planungsbefugnis zur Ausweisung von Konzentrationszonen ist die Verknüpfung zwischen der positiven Ausweisung von Flächen als Abgrabungsstandorte einerseits sowie dem Ausschluss, der negativen Ausweisung, dieser Nutzungen im übrigen Planungsraum andererseits. Bezweckt wird eine planerische Standortsteuerung mittels umfassender planerischer Beurteilung von für Abgrabungen in Frage kommenden Flächen. Der damit einhergehenden Wechselwirkung im Gesamtzusammenhang der positiven und der negativen Aussagen wird Kapitel 3.12 Ziel 1 nicht gerecht. Das Planungskonzept der wechselseitigen Beziehung zwischen den festgesetzten und den ausgeschlossenen Standorten verlangt zur Vermeidung einer bloßen Verhinderungsplanung, die dem Gebot der abwägenden Lenkung der Inanspruchnahme des Raums unter Einbeziehung auch der Belange der Rohstoff-sicherung und der geordneten Rohstoffgewinnung (§ 2 Abs. 1 Nr. 9, Abs. 3 ROG a. F.; §§ 2 Abs. 2 Nr. 9 Satz 3, 7 Abs. 7 Satz 1 ROG; §§ 18, 25 Abs. 4 Landesentwicklungsprogramm; Nr. 2.2.3 Satz 2 des Abschnitts C.IV.2. Landesentwicklungsplan vom 11. Mai 1995) zuwiderlaufen würde, dass für Abgrabungen durch positive Ausweisungen substanzielle Möglichkeiten der Nutzung des Raums eröffnet werden. Die Ausgestaltung der Möglichkeiten weist neben dem Aspekt der räumlichen Ausdehnung, der bei der Erarbeitung des GEP 1999 durch Erwägungen zum Flächenbedarf von Abgrabungen beleuchtet worden ist, die Komponente der Bestimmung der Durchsetzungskraft der positiven Ausweisungen gegenüber anderen, konkurrierenden Nutzungsansprüchen hinsichtlich derselben Fläche auf. Insoweit gilt, dass nicht jede irgendwie geartete Begünstigung oder Unterstützung von Abgrabungen auf einer bestimmten Fläche als Positivausweisung anzuerkennen ist. Voraussetzung einer solchen Anerkennung ist vielmehr die Sicherstellung, dass die als Abgrabungsbereich darge-

stellten Flächen wirklich für Abgrabungen genutzt werden können und diese Nutzungsmöglichkeit nicht auf nachfolgenden planerischen Stufen durch "Wegwägen" unter Bevorzugung von mit Abgrabungen nicht zu vereinbarenden Nutzungen letztlich ins Leere gehen kann. Die Notwendigkeit, die Umsetzbarkeit der Positivausweisung gegenüber abwägend zu berücksichtigenden anderen Nutzungsansprüchen zu sichern, entspricht im Ausgangspunkt schon der § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB vorangegangenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Abgrabungskonzentration durch Festsetzungen im Flächennutzungsplan; danach kam es hierfür auf die Darstellung von Abgrabungsflächen an.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Juni 1998 – 4 B 6.98 -, Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 335;  
Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C 57.84 -, a.a.O.

Eine derartige Darstellung im Flächennutzungsplan bedeutet wegen des bauplanerischen Entwicklungsgebotes (§ 8 Abs. 2 bis 4 BauGB), dass auf der Ebene der Bauleitplanung die abschließende planerische Bestimmung der Fläche zu Abgrabungszwecken getroffen ist. Der Rechtsgedanke, dass die Positivausweisungen die Negativausweisungen bedingen, liegt auch § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB zugrunde, wonach die Rechtsfolge – das Entgegenstehen öffentlicher Belange in der Regel – davon abhängt, dass für Vorhaben der fraglichen Art durch Darstellungen im Flächennutzungsplan eine Ausweisung an anderer Stelle erfolgt ist. Bezogen auf die in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB neben den Darstellungen im Flächennutzungsplan genannten Ziele der Raumordnung muss, wie in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ausdrücklich geregelt, die Positivausweisung selbst Zielcharakter haben.

Vgl. Runkel in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky,  
a.a.O., K § 4 Rdnr. 349.

Dadurch wird, weil der Zielcharakter eine abschließende Abwägung voraussetzt, gewährleistet, dass für eine mit der Positivausweisung unvereinbare andere Nutzung der betroffenen Fläche nicht im Wege der planerischen Abwägung eine Realisierungsmöglichkeit eröffnet werden kann. Nichts anderes ergibt sich aus

§ 7 Abs. 4 ROG, wonach bestimmte raumbedeutsame Nutzungen an Stellen im Planungsraum ausgeschlossen werden können, wenn ein Vorrang- oder Eignungsgebiet festgelegt wird (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1 und 3, Satz 3 ROG). Die Vorrang- und Eignungsgebiete sind dadurch geprägt, dass sie für bestimmte Nutzungen vorgesehen oder geeignet sind, ohne dass diese Nutzungen abwägend zurückgestellt werden können. Dagegen kann mit der Festlegung von Vorbehaltsgebieten, in denen bestimmten Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG), eine über diese Gebiete räumlich hinausgreifende negative Ausschlusswirkung nicht verbunden werden. Bezogen auf die in Vorbehaltsgebieten auszuübenden Nutzungen ist auf der Ebene der Landes- und Regionalplanung eine abschließende Abwägung noch nicht getroffen und eine weitere abwägende Konkretisierung auf einer nachfolgenden planerischen Stufe unumgänglich; in Vorbehaltsgebieten kann die festgelegte raumbedeutsame Funktion oder Nutzung bei überwiegenden sonstigen Belange abwägend überwunden werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat denn auch zu § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entschieden, dass Vorbehaltsgebiete nicht als Positivausweisungen angesehen werden können.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 – 4 C 4.02 -, NVwZ 2003, 738.

Die diese Auffassung tragenden Erwägungen treffen nach dem Vorstehenden in gleicher Weise zu, wenn außerhalb des Anwendungsbereichs des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB über die Ausschlusswirkung einer Abgrabungskonzentrationszone zu befinden ist.

Es ist nicht sichergestellt, dass sich in den im GEP 1999 festgelegten Abgrabungsbereichen die Gewinnung von Bodenschätzen gegenüber entgegenstehenden Belangen durchsetzt. Der positive Aussagegehalt der Abgrabungsbereiche wird durch Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 dahingehend umschrieben, dass der Gewinnung von Bodenschätzen in diesen Bereichen bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen ein erhöhtes Gewicht zukommt. Die Zuerkennung eines erhöhten Gewichts bei einer nachfolgenden Abwägung stellt nicht mehr dar als

die Einräumung eines relativen, aufgrund sonstiger Belange von Gewicht durch nachfolgende Planungsentscheidungen überwindbaren Vorzugs. Die in Nr. 2 ausdrücklich angesprochene Abwägung ist nicht diejenige, auf der die Darstellung der Abgrabungsbereiche den Erläuterungen zufolge (Nr. 1 Satz 1 zu Ziel 1) beruht; gemeint ist sowohl dem eindeutigen Wortlaut als auch dem unmissverständlichen Zusammenhang nach eine auf der Darstellung der Abgrabungsbereiche aufbauende und sie einbeziehende Abwägung, für die eine Gewichtung der Abgrabungsbelange vorgenommen wird. Dem Wortlaut nach nähert sich die Formulierung unter Nr. 2 unverkennbar der Beschreibung der Vorbehaltsgebiete nach § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG an. Diesem Umstand ist umso mehr Bedeutung beizumessen, als § 7 Abs. 4 ROG im Zeitpunkt der Aufstellung des GEP 1999 schon in Kraft getreten war, und, zumal die unterschiedlichen Gebiete in ihren jeweiligen Eigenschaften auch in der mehrjährigen Diskussion zur Neufassung des Raumordnungsrechts in den einschlägigen Fachkreisen bekannt waren, erwartet werden kann, dass die in dieser Vorschrift genannten Gebietskategorien der Bezirksplanungsbehörde und dem Bezirksplanungsrat vor Augen standen und bei der Aufstellung des GEP 1999 nicht außer Acht gelassen worden sind. Für ein aktuell vorhandenes Bewusstsein der Bedeutung des Wortlauts von Nr. 2 auf Seiten der Bezirksplanungsbehörde und des Bezirksplanungsrates lässt sich des Weiteren anführen, dass es in den Erläuterungen zu den bei der Darstellung der Abgrabungsbereiche zu bedenkenden Zielen des Landesentwicklungsplans (Abschnitt C.IV.2.) heißt, in den fachgesetzlich vorgeschriebenen Verfahren werde entschieden, in welchem Umfang Bereiche zur oberirdischen Gewinnung von Bodenschätzen für den Abbau von Bodenschätzen tatsächlich genutzt werden können (Abschnitt C.IV.3. Nr. 3.3). Ansatzpunkte, die auf einen im Wortlaut von Nr. 2 nicht zutreffend zum Ausdruck kommenden Willen vor allem des Bezirksplanungsrates schließen lassen könnten und ein hiervon abweichendes Verständnis auch nur nahe legen könnten, finden sich weder in den sonstigen Zielaussagen noch in den Erläuterungen zu Ziel 1. Die in den Erläuterungen niedergelegte Vorstellung, die Abgrabungsbereiche in Abwägung mit den übrigen Nutzungsansprüchen an den Raum dargestellt zu haben (Nr. 1) und mit der Konzentration von Abgrabungsvorhaben das Ziel zu verfolgen, Lage und Größe dieser Vorhaben zu steuern (Nr. 4), sagt über die bereichsinterne Durch-

setzungskraft der Darstellungen nichts Entscheidendes aus. Keineswegs lassen die Erläuterungen erkennen, dass nach dem Willen des Bezirksplanungsrates entgegen Ziel 1 Nr. 2 ein im Wege der Abwägung noch zu bewältigender Nutzungskonflikt in Abgrabungsbereichen nicht mehr auftreten kann; bemerkenswert ist dabei, dass nicht einmal die Erläuterung Nr. 1 die Selbsteinschätzung ausdrückt, die erfolgte Abwägung sei für die Abgrabungsbereiche als "abschließend" anzusehen.

Das vom Beklagten vertretene Verständnis, Ziel 1 Nr. 2 sollte sicherstellen, dass eine andere Nutzung nur vorübergehend und nur dann zulässig sei, wenn sie langfristig eine Abgrabung nicht in Frage stelle, kann sich weder auf den Wortlaut der Zielfestlegung noch auf sonstige klare Planaussagen bzw. Erläuterungen stützen. Eine abschließende Positivausweisung von Abgrabungsbereichen lässt keinen Raum für andere Nutzungen, die unvereinbar sind mit Abgrabungen, sodass insofern kein Regelungsbedarf im vorstehenden Sinn besteht. Durch Ziel 1 Nr. 2 wird die Gewinnung von Bodenschätzen selbst zum Gegenstand einer noch ausstehenden Abwägung erklärt. Die vom Beklagten betonte praktische Handhabung der Zulassung von Abgrabungsvorhaben in Abgrabungsbereichen stellt das nicht in Frage. Der objektive Erklärungsgehalt der Ziele ergibt – wie gesagt – nicht mit gebotener Klarheit, dass in Abgrabungsbereichen keine Möglichkeit für die planerische Zulassung anderer und mit Abgrabungen unvereinbarer Nutzungen oder für den planerischen Ausschluss von Abgrabungen im Hinblick auf einen gesehenen Vorrang sonstiger Belange besteht. Das Vorbringen des Beklagten lässt, was seine eigene Verwaltungspraxis betrifft, im Unklaren, ob seine Zulassungsentscheidungen in Abgrabungsbereichen kraft ihn – vermeintlich – strikt bindender und aus seiner Sicht nur noch zu befolgender Vorgaben ergehen oder auf ein "erhöhtes Gewicht" der Abgrabungsbelange bei gleichzeitiger Abwesenheit entgegenstehender Belange von gleichem oder höherem Gewicht zurückgehen. Zudem wendet sich die mit Ziel 1 erstrebte Konzentration von Abgrabungen nicht allein an den Beklagten als Planfeststellungsbehörde im Hinblick auf Abgrabungen, sondern an sämtliche Behörden, die über die Zulassung von Vorhaben in Abgrabungsbereichen zu befinden haben; dass jeder Rechtsanwender im Einzelfall aufgrund der Positivausweisungen einen

durch Abwägung auszufüllenden Entscheidungsspielraum in den Abgrabungsbereichen verneint, ist aufgrund der aufgezeigten deutlichen Anhaltspunkte für eine noch nicht abgeschlossene Abwägung konkurrierender Nutzungsansprüche auch nicht sichergestellt.

Der Annahme einer die Abwägung nach § 31 Abs. 2 WHG strikt hindernden Pflicht des Beklagten zur Beachtung von Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 steht des Weiteren entgegen, dass die dieser Zielaussage zugrunde liegende Abwägung sich nicht auf alle für die planerische Beurteilung von Abgrabungsvorhaben wesentlichen Abwägungsaspekte erstreckt. Eine Planungsentscheidung, die vom Beklagten ohne – durch eigene Abwägung auszufüllenden – Entscheidungsspielraum nur noch im Wege der Ablehnung des Planfeststellungsantrages der Klägerin zu vollziehen ist, ist mit Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 – noch – nicht gefallen.

Vor Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes in seiner derzeitigen Fassung repräsentierten regionalplanerische Ziele das hinter ihnen stehende öffentliche Interesse und konnten keine irreversiblen nachteiligen Rechtswirkungen für den Einzelnen entfalten. Dem Träger der Regionalplanung stand es frei, im Interesse einer erhöhten Richtigkeitsgewähr seiner raumordnerischen Zielaussagen ihm bekannte oder an ihn herangetragene raumbedeutsame Belange privater Einzelner bei der Abwägung zu berücksichtigen. Das Fehlen von Beteiligungsrechten privater Dritter auf der Stufe der Regionalplanung war unproblematisch, weil sichergestellt war, dass auf der Stufe des zur außenverbindlichen Entscheidung führenden nachfolgenden Verfahrens eine Einbeziehung der betroffenen privaten Belange vor allem der Eigentümer stattfand.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Juli 2002 - 4 C 9.00 -, BVerwGE 116, 365; Urteil vom 19. Juli 2001 - 4 C 4.00 -, DVBl. 2001, 1855.

Bei planfeststellungsbedürftigen Vorhaben folgte hieraus, dass im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens die raumplanerisch schon abgewogenen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG Abs. 3 a.F.) mit den privaten Belangen abzuwägen waren. Durch dieses Erfordernis wurde eine gegebene Bindungswirkung der

Ziele nicht entgegen der gesetzlichen Wertung relativiert; die Bindungswirkung wurde im Gegenteil unter Berücksichtigung des Zustandekommens der Ziele und ihres sich danach ergebenden relativen Verbindlichkeitsanspruchs konkretisiert. Aus der mangelnden raumordnerischen Einbindung der privaten Belange und der deshalb unumgänglichen Wahrung der privaten Belange auf der Stufe der außenverbindlichen Einzelfallentscheidung hat das Bundesverwaltungsgericht daher zu Zielen der Raumordnung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 1. Hs. BauGB 1987 (= § 35 Abs. 3 Satz 2 1. Hs. BauGB) das Erfordernis einer konkretisierenden nachvollziehenden, gerichtlich uneingeschränkt überprüfbaren Abwägung abgeleitet, in der die berührten Ziele der Raumordnung dem konkreten Vorhaben, folglich den jeweiligen privaten Nutzungsinteressen, gegenüberzustellen sind.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2001 – 4 C  
4.00, – a.a.O.

Der dieser Auffassung zugrunde liegende innere Zusammenhang zwischen dem Gegenstand und der Reichweite der raumplanerischen Abwägung, der verfahrensmäßigen Einbeziehung betroffener Privater und ihrer Belange sowie der Konkretheit und dem Ausmaß der Zielbindung hat dadurch, dass die Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG nunmehr auch bei Planfeststellungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts zu beachten sind, keine durchgreifende Änderung erfahren. "Abschließend" in die raumordnerische Abwägung eingestellt und abgewogen (§ 3 Nr. 2 ROG) sind die privaten Belange nach wie vor nicht. Im Hinblick auf diese Belange beanspruchen die Ziele strikte Verbindlichkeit zumindest nicht durchgängig. Zwar soll mit § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG vor dem Hintergrund des § 38 BauGB und der daraus folgenden Unwendbarkeit des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erreicht werden, dass die Ziele der Raumordnung mit dem ihnen nach dem Raumordnungsgesetz zukommenden Gewicht auch bei privatnützigen Planfeststellungen Geltung erlangen. Gleichwohl gilt aber, dass nach der bundesrechtlichen Rahmenvorschrift des § 7 Abs. 7 ROG die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen sind (§ 7 Abs. 7 Satz 1) und sonstige öffentliche Belange sowie private Belange zu berücksichtigen sind,

soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind (§ 7 Abs. 7 Satz 2). Das macht gerade im Vergleich zu den Anforderungen an die Aufstellung von Bauleitplänen (§§ 1 Abs. 6, 3 BauGB), deren Verbindlichkeit für die Zulassung von Einzelvorhaben – abgesehen von § 38 BauGB – außer Frage steht, nicht deutlich, dass die Einbeziehung der privaten Belange deren Schutz dient und nicht allein dem Interesse der Allgemeinheit an der zutreffenden Erkenntnis sowie der Durchsetzbarkeit öffentlicher Belange. Eine Pflicht zur umfassenden Ermittlung und Abwägung betroffener privater Belange ist in § 7 Abs. 7 ROG nicht normiert. Ferner zählen die Träger privatnütziger Planfeststellungen nicht zu den Personen des Privatrechts, für die eine Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 oder 3 ROG begründet werden soll, sodass die Beteiligung dieser Vorhabenträger nicht zwingend vorgesehen ist (§ 7 Abs. 5 ROG), sondern lediglich nach Maßgabe des Landesrechts im Rahmen der Befugnis zur Einbeziehung der Öffentlichkeit (§ 7 Abs. 6 ROG) in Betracht kommt. Die Anforderungen des Landesplanungsgesetzes an die Aufstellung von Zielen in Gebietsentwicklungsplänen sind ohnehin noch nicht auf eine Einbeziehung privater Belange zugeschnitten. Im Hinblick auf die Wirksamkeit von Konzentrationszonen als Ziele der Raumordnung ist daher eine Detailabwägung privater Belange raumordnerisch weiterhin nicht geboten.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - 4 C  
4.02 -, a.a.O.; Runkel in: Bielen-  
berg/Runkel/Spannowsky, a.a.O., K § 3 Rdnr. 65.

Dem ist jedoch bei der Bestimmung der Konkretetheit und des Ausmaßes der Bindungswirkung gegenüber privaten Belangen auf der Rechtsfolgenseite Rechnung zu tragen. Die Bindungswirkung ist insoweit nicht absolut; sie geht einher mit einem Korrektiv zu Gunsten der privaten Belange, damit die konkreten Umstände des Einzelfalles umfassend einbezogen werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 – 4 C  
4.02 -, a.a.O.



Im Rahmen einer Planfeststellung für ein Vorhaben mit überörtlicher Bedeutung, bei der nach dem Vorstehenden eine Raumordnungsklausel nicht zur Anwendung gelangt, geht das Korrektiv notwendig in das Gebot planerischer Abwägung ein. Die Beachtung der Ziele nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG beschränkt sich auf das Ergebnis der Abwägung der Grundsätze der Raumordnung, lässt aber die sonstigen in der Abwägung im Rahmen der Planfeststellung zu berücksichtigenden öffentlichen und privaten Belange unberührt. "Abschließend" abgewogen (§ 3 Nr. 2 ROG) sind nur die Grundsätze der Raumordnung. Ob die Abwägung darüber hinaus auf private Belange erstreckt werden kann, um auch insoweit zu einer abschließenden Abwägung und strikten Verbindlichkeit zu gelangen, bedarf keiner Erörterung, weil der GEP 1999 von einer solchen Planungskompetenz jedenfalls keinen Gebrauch gemacht hat. Ein anderes Verständnis der "abschließenden" Abwägung hätte zur Folge, dass auf der Stufe der Regionalplanung, die vor der wesensmäßig ebenfalls zur Planung bestimmten Planfeststellung liegt, nicht abdingbare Festlegungen für Private getroffen würden, obwohl im Rahmen der Regionalplanung ein abwägender Interessenausgleich unter Einbeziehung der privaten Belangen und eine hierauf bezogene Beteiligung Privater nicht stattgefunden haben. Das wäre in den Konsequenzen verfehlt, weil dadurch der Sache nach der Abwägungsanspruch des privaten Betroffenen und sein Beteiligungsrecht durch ein "Heraufheben" der Planungsentscheidung auf eine höhere Planungsebene vollständig ausgehöhlt und nicht lediglich auf der Stufe der letztverbindlichen Entscheidung verortet würde. Dementsprechend ist in der Rechtsprechung bezogen auf eine als Ziel der Regionalplanung festgelegte Straßentrasse anerkannt, dass durch die Zielfestsetzung für das Verfahren der Planfeststellung der Straße Trassenalternativen nicht aus dem Abwägungsprogramm abgeschichtet werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Januar 2003 – 4 CN 8.01 -, NVwZ 2003, 730; Bay. Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 15. Juli 2002 - Vf.10-VII-00 -.

Die endgültige Entscheidung über die Trassenführung wird erst im Planfeststellungsverfahren unter Einbeziehung der privaten Belange Betroffener ge-

troffen. Für den privaten Dritten handelt es sich insofern um Belange im Rahmen einer Anfechtungssituation gegen einen Planfeststellungsbeschluss. Für die hier in Rede stehende Verpflichtungssituation unter Überwindung der Negativaussage durch ein Ziel der Raumordnung gilt nichts anderes. Auch diesbezüglich ist maßgeblich, dass die Zielaussage jedenfalls in der Regel nicht auf einer abwägenden Überwindung entgegenstehender privater Belange beruht und diese Belange somit durch die Regionalplanung nicht endgültig abgeschnitten werden.

Es ist auch nicht festzustellen, dass Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 eine die berührten privaten Belange umfassend einbeziehende Abwägung zugrunde liegt. Die dargestellten Abgrabungsbereiche stellen eine Auswahl von potenziellen Abgrabungsstandorten dar, die bei einer Befragung von Abgrabungsunternehmen und einem industriellen Fachverband mitgeteilt worden sind. Es kann dahingestellt bleiben, ob die in Bezug auf die Vorhabenfläche vom Bezirksplanungsrat angestellten Erwägungen zum Vorhandensein eines Konflikts mit Belangen der Wasserwirtschaft sowie des Landschafts- und Naturschutzes in tatsächlicher Hinsicht zutreffen. Jedenfalls ist nicht hinreichend zu erkennen, dass private Belange bei der Auswahl der Abgrabungsbereiche und damit zugleich der räumlichen Bestimmung der Ausschlussflächen überhaupt eine Rolle gespielt haben. Die Erläuterungen zu Ziel 1 bieten für eine dahingehende Annahme keinen Anhalt. Ausdrücklich angesprochen worden sind nur der Darstellung als Abgrabungsbereich potenziell zuwiderlaufende öffentliche Belange. Das entspricht dem Umstand, dass der Regierungsbezirk Düsseldorf in weiten Teilen abbauwürdige Vorkommen an Kies und Sand aufweist und das Ziel 1 von einem allgemeinen Abgrabungsinteresse ausgeht, um dessen Verwirklichung in Ausrichtung an Gedanken einer Bedarfsdeckung unter Inanspruchnahme möglichst konfliktarmer Standorte räumlich zu steuern sowie gleichzeitig zu begrenzen. Einem möglicherweise unterschiedlichen individuellen Gewicht der Abgrabungsinteressen ist der Bezirksplanungsrat nicht nachgegangen. Faktisch beeinflusst die Zielfestlegung den Marktzugang und die Nutzbarkeit des Eigentums in einer konkreten Konkurrenzsituation, ohne dies zu berücksichtigen. Eine förmliche Beteiligung insbesondere der Eigentümer der nicht in die Abgrabungsbereiche

einbezogenen, zur Abgrabung aber tatsächlich geeigneten Flächen hat nicht stattgefunden.

Auf die von der Klägerin im Übrigen vorgebrachte Kritik am Zustandekommen und der Wirksamkeit des GEP 1999 kommt es danach nicht an.

Die Feststellungsklage (Klageantrag zu 2.) ist unzulässig. Insofern ist, weil der Beklagte dem Wechsel von dem zuvor hilfsweise angebrachten Fortsetzungsfeststellungsbegehren (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in entsprechender Anwendung) zum allgemeinen Feststellungsbegehren (§ 43 VwGO) nicht entgegengetreten ist, nicht entscheidungserheblich, ob die Anforderungen des § 91 Abs. 1 VwGO an die Zulässigkeit einer Klageänderung zum Tragen kommen (§ 91 Abs. 2 VwGO). Jedenfalls fehlt es, geht man zu Gunsten der Klägerin davon aus, dass die Frage der Rechtswidrigkeit des Versagungsbescheides ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis ist, an einem berechtigten Interesse der Klägerin an der baldigen Feststellung (§ 43 Abs. 1 VwGO). Die Absicht der Klägerin, einen Schadensersatzanspruch geltend zu machen, führt nicht auf ein berechtigtes Interesse. Ob dies schon daraus folgt, dass eine Schadensersatzklage greifbar aussichtslos ist, weil über die Versagung unter den Bedingungen des GEP 1986 eine Kollegialentscheidung zu Lasten der Klägerin ergangen ist, kann dahinstehen. Denn nach gefestigter Rechtsprechung ergibt die präjudizielle Bedeutung eines Feststellungsurteils für eine nachfolgende Schadensersatzforderung in der Regel kein Feststellungsinteresse im Sinne des § 43 Abs. 1 VwGO.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 28. April 1999 – 4 C 4.98 -, Buchholz 310 § 113 Abs. 1 VwGO Nr. 5;  
Urteil vom 24. Januar 1992 – 7 C 24.91 -,  
BVerwGE 89, 354.

Die Feststellungsklage ist nämlich gegenüber einer Leistungsklage prinzipiell nachrangig (§ 43 Abs. 2 VwGO); im Schadensersatzprozess können öffentlich-rechtliche Vorfragen geklärt werden. Die von dieser Beurteilung des Feststellungsinteresses zu Gunsten des Feststellungsklägers abweichenden Maßstäbe für ein berechtigtes Interesse bei einer Fortsetzungsfeststellungsklage

(§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) nach Erledigung der Hauptsache sind für die Würdigung der Feststellungsklage der Klägerin nicht einschlägig. Das Bescheidungsbegehren der Klägerin (Antrag zu 1.) hat sich gerade nicht erledigt. Der von ihr herangezogene und in Bezug auf ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse zu berücksichtigende Gesichtspunkt, eine Partei nicht als Folge des Eintritts der Hauptsachenerledigung "ohne Not um die Früchte des bisherigen Prozesses zu bringen",

vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Januar 1989 – 8 C  
30.87 -, BVerwGE 81, 226,

verfängt im Verhältnis zwischen einem nicht erledigten Bescheidungs-/Verpflichtungsbegehren und einem zusätzlich hierzu auf die Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides bezogenen Feststellungsbegehren von vornherein nicht. Der Partei kommt der Nutzen des bereits entstandenen prozessualen Aufwandes im Rahmen der Prüfung des Bescheidungs-/Verpflichtungsbegehrens zugute. Das trifft auch dann zu, wenn - was hier u. a. wegen der Ersetzung des GEP 1986 durch den GEP 1999 zu erwägen ist – die Rechtmäßigkeit der Ablehnung eines Verwaltungsaktes bei Änderungen der Rechtslage während des Prozesses bezogen auf den Zeitpunkt des Erlasses des Ablehnungsbescheides und auf denjenigen der gerichtlichen Entscheidung anhand unterschiedlicher Kriterien zu beurteilen ist. Gegenstand eines Bescheidungs-/Verpflichtungsbegehrens ist die Behauptung des Klägers, einen Anspruch auf (Neu-)Bescheidung oder auf Erlass des abgelehnten Verwaltungsaktes zu haben.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24. Januar 1992 – 7 C  
24.91 -, a.a.O.; Urteil vom 22. Mai 1987 – 4 C  
77.84 -, DVBl. 1987, 1004.

Dem Begehren ist zu entsprechen, wenn die Weigerung der Behörde, den Verwaltungsakt zu erlassen, in dem für die gerichtliche Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkt mit der Rechtsordnung nicht übereinstimmt. Auf die Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides als solche, vor allem auf die Rechtswidrigkeit der Weigerung, den abgelehnten Verwaltungsakt zu einem von dem für die gerichtliche Entscheidung nicht maßgeblichen Zeitpunkt zu erlassen, kommt es da-

gegen nicht an. Ein hierauf gerichtetes Feststellungsbegehren geht deswegen über den Streitgegenstand einer Bescheidungs-/Verpflichtungsklage hinaus und ist nicht mehr als das durch § 43 VwGO nicht geschützte Verlangen nach einer rechtsgutachterlichen Äußerung des Gerichts zu einer Frage, die allenfalls für die Bewertung eines Fortsetzungsfeststellungsbegehrens hätte entscheidungserheblich werden können.

Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 7. Mai 1996  
– 4 B 55.96 -, Buchholz 310 § 113 VwGO  
Nr. 286.

Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Das Unterliegen der Klägerin hinsichtlich des Klageantrages zu 2. ist bei kostenmäßiger Betrachtung im Verhältnis zum Unterliegen des Beklagten hinsichtlich des Klageantrages zu 1. gering, sodass dem Beklagten die Kosten insgesamt aufzuerlegen sind.

Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO iVm §§ 708 Nr. 10, 711 Zivilprozessordnung.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen nach §§ 132 Abs. 2, 137 Abs. 1 VwGO nicht gegeben sind.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

Tuschen

Oestreich

Dr. Wysk

### B e s c h l u s s

Der Streitwert wird unter Änderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für das erstinstanzliche Verfahren auf 1.124.842,- € (2,2 Mio. DM) und für das zweitinstanzliche Verfahren auf 1.175.971,- € (2,3 Mio. DM) festgesetzt, wobei für die Bescheidungsklage - ausgehend von dem nach der Streitwertpraxis des Senats auch bei einer solchen Klage zugrunde zu legenden Wertansatz von 1,- DM/m<sup>3</sup> Abbauvolumen – ein Betrag von 2,2 Mio. DM und für die Feststellungsklage ein – im Hinblick auf die Geltendmachung von Schadensersatz geschätzter – weiterer Betrag von 100.000,- DM, jeweils umgerechnet auf Euro,

eingestellt werden (§§ 13 Abs. 1 Satz 1, 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Sätze 1 und 2, 25 Abs. 2 Satz 2, 73 Abs. 1 Satz 1 GKG, § 5 ZPO).

Tuschen

Oestreich

Dr. Wysk