



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Im Namen des Volkes Urteil

In der Normenkontrollsache

prozessbevollmächtigt:

- Antragstellerin -

gegen

Regionalverband Südlicher Oberrhein,
vertreten durch den Verbandsvorsitzenden,
Reichsgrafenstraße 19, 79102 Freiburg

prozessbevollmächtigt:

- Antragsgegner -

wegen Gültigkeit des Regionalplans Südlicher Oberrhein Plansatz 3.5.2 hinsichtlich Vorranggebiet Nr. 8011-h

hat der 14. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hug, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Baumeister, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Nusser, den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer und die Richterin am Verwaltungsgericht Ritter aufgrund der mündlichen Verhandlung

vom 13. Oktober 2023

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin, eine Gemeinde, wendet sich gegen die Fortschreibung des Regionalplans Südlicher Oberrhein durch den Antragsgegner, einen Regionalverband, soweit darin ein zu ca. 1/3 auf der Gemarkung der Antragstellerin, zu 2/3 auf der Gemarkung der südlich anschließenden Gemeinde Eschbach gelegenes, 47,4 ha großes Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe als Ziel festgelegt wird (Abbaugbiet Nr. 8011-h; informelle Bezeichnung: „Abbaugbiet Weinstetter Hof“).

Auf Gemarkung der Antragstellerin sowie in der Umgebung befinden sich bereits zahlreiche Kiesgruben, die u. a. verkehrliche Belastungen bewirken. Die Vorgängerfassung des Regionalplans aus 1995/1998 hatte in dem Bereich der angefochtenen Zielfestlegung unter der Nr. 115 b ein Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe der „Kategorie A“ des sog. Rohstoffsicherungskonzepts des Landes Baden-Württemberg, Stufe 2, „Nachhaltige Sicherung“ (2004, im Folgenden: Rohstoffsicherungskonzept), festgelegt; damals waren, anders als jetzt, Abstände im Umfang von ca. 100 Metern (m) jeweils zur angrenzenden L 134 und zum ebenfalls angrenzenden Sonderlandeplatz Bremgarten gewahrt; in diesen Abstandsflächen war raumplanerisch ein Regionaler Grünzug festgelegt. In südlicher Richtung hatte sich an das Gelände damals noch ein Kiesgewinnungsstandort im Trockenbau angeschlossen, der 2004 stillgelegt wurde. Ab 2010 hatten zwei Unternehmen Interesse an einem Aufschluss des Vorranggebiets gegenüber dem Antragsgegner bekundet, auch bezogen auf die jenseits dessen Kubatur liegenden Grünzugflächen. Die Antragstellerin hatte sich wegen aus ihrer Sicht kumulierender Belastungen auf

ihrem Gemeindegebiet im Zusammenhang u. a. mit der Umsetzung des Integrierten Rheinprogramms (IRP), dem Ausbau von Bahntrassen und der Bundesautobahn A 5 wiederholt, auch im Regionalplanverfahren, gegen diesen Aufschluss gewandt. Eines der am Aufschluss interessierten Unternehmen hatte 2011 ein wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren eingeleitet. Nachdem dieses Verfahren lange geruht hatte, leitete dasselbe Unternehmen bezogen auf einen Teil der nunmehr festgelegten Fläche zwischenzeitlich – nach Inkrafttreten der hier angegriffenen Zielfestlegung – ein weiteres wasserrechtliches Planfeststellungsverfahren ein, in dem die untere Wasserbehörde bisher eine Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durchgeführt hat. Derzeit wird die als Vorranggebiet festgelegte Fläche, die im privaten Eigentum verschiedener Personen steht, landwirtschaftlich genutzt.

Das auf Gesamtfortschreibung des Regionalplans Südlicher Oberrhein gerichtete Verfahren war durch den Aufstellungsbeschluss der Verbandsversammlung des Antragsgegners vom 09.12.2010 eingeleitet worden. Nach zwei Offenlagen und Beteiligungen Träger öffentlicher Belange beschloss die Verbandsversammlung am 08.12.2016 die Gesamtfortschreibung des Regionalplans Südlicher Oberrhein (ohne Kapitel 4.2.1 Windenergie). Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg erteilte am 26.06.2017 (mit einer auf eine anderweitige Festsetzung bezogenen Ausnahme) die Genehmigung gemäß § 13 Abs. 1 Landesplanungsgesetz (LplG), die am 22.09.2017 im Staatsanzeiger unter Belehrung über die Folgen der Versäumung der Jahresfristen in § 12 Abs. 5 ROG 2008 öffentlich bekannt gemacht wurde. In der dem Plan beigefügten Raumnutzungskarte - Blatt Süd wird unter Bezugnahme auf den Plansatz 3.5.2 das vorliegend streitgegenständliche Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe festgelegt. Der Plan enthält dazu im Kapitel 3.5 („Gebiete für Rohstoffvorkommen“) folgende Plansätze:

„3.5.1 Allgemeine Grundsätze

- (1) G Für den Rohstoffabbau sollen zunächst vorhandene Reserven am Standort in bestehenden Konzessionen ausgeschöpft und die Möglichkeit, den vorhandenen Standort zu vertiefen, genutzt werden. Werden darüber hinaus weitere Abbauflächen benötigt, sollen die Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (Plansatz 3.5.2) herangezogen werden.

Wenn diese nicht zur Verfügung stehen, sollen die Vorranggebiete zur Sicherung von Rohstoffen (Plansatz 3.5.3) herangezogen werden.

3.5.2 Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (Abbaugebiete)

- (1) Z In der Raumnutzungskarte sind Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (Abbaugebiete) festgelegt. In den Abbaugebieten sind alle Nutzungen ausgeschlossen, die mit dem Rohstoffabbau nicht vereinbar sind.
- (2) G Der Abbau von oberflächennahen Rohstoffen soll soweit wie möglich innerhalb der Abbaugebiete stattfinden, andere Standorte sollen nur im Ausnahmefall erschlossen werden.
- (3) G Bei allen Abbaumaßnahmen soll eine flächen- und umweltschonende Rohstoffgewinnung erfolgen. Insbesondere bei Nassabbau soll unter Berücksichtigung der wasserwirtschaftlichen und sonstigen fachlichen Belange auf die vollständige Nutzung der Lagerstätten bis zur größtmöglichen Tiefe hingewirkt werden.

3.5.3 Vorranggebiete zur Sicherung von Rohstoffen (Sicherungsgebiete)

- (1) Z In der Raumnutzungskarte sind Vorranggebiete zur Sicherung von Rohstoffen (Sicherungsgebiete) festgelegt. Sie sind ausschließlich zur langfristigen Sicherung der Rohstoffversorgung in der Region vorgesehen. Alle mit einem zukünftigen Rohstoffabbau nicht vereinbare Nutzungen sind darin ausgeschlossen.
- (2) Z Die Erweiterung bestehender Abbauflächen in angrenzend festgelegte Sicherungsgebiete ist ausnahmsweise zulässig, wenn die Möglichkeiten zur vollständigen Gewinnung des Rohstoffs ausgeschöpft sind und am Abbaustandort keine verfügbaren Alternativen in Abbaugebieten nach Plansatz 3.5.2 bestehen."

In der dem Plan beigefügten Begründung heißt es:

„3.5 Gebiete für Rohstoffvorkommen

(...) Oberflächennahe mineralische Rohstoffe sind eine wichtige Grundlage für die wirtschaftliche Entwicklung in der Region südlicher Oberrhein. Die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung in der Region mittels einer räumlichen Sicherung raumverträglicher Abbau- und Sicherungsgebiete stellt gemäß Landesentwicklungsplan (LEP Kap. 5.2), Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG) und Landesplanungsgesetz (§ 11 Abs. 3 Nr. 10 LplG) eine zentrale Aufgabe der Regionalplanung dar.

Die festgelegten Abbau- und Sicherungsgebiete sind nach dem voraussichtlichen Rohstoffbedarf der Region Südlicher Oberrhein für einen Planungszeitraum von zweimal 20 Jahren abgegrenzt. Dabei werden die durchschnittlichen Abbauraten der Gewinnungsstellen der Jahre 1998 - 2008 gemäß den Daten des Landesamts für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB) linear fortgeschrieben. Zentrale Grundlage der Gesamtberechnung ist das Gutachten zur „Rohstoffgeologischen Beurteilung von geplanten Gebieten zur Sicherung oberflächennaher Rohstoffe in der Region Südlicher Oberrhein“ des LGRB

(2010). Zum Rohstoffbedarf der Region werden die rohstoffgeologischen Zuschläge gemäß Rohstoffsicherungskonzept II des Landes und bei Kies- und Sandabbauten zusätzlich pauschal ein 10%-Zuschlag für Flachwasserzonen berücksichtigt (insg. 20 % für diese Rohstoffgruppe).

Für die Region ergibt sich für den Zeitraum von 40 Jahren ein tatsächlich zu gewinnender Gesamtbedarf von 276 Mio. m³ für die Rohstoffgruppe Kiese und Sande (...). Für die Rohstoffgruppen Kiese und Sande (...) entspricht die mit der Kulisse inkl. Zuschlägen erreichbare Menge 101 % bzw. 100 %. (...) Die erfolgte Gebietsfestlegung für diese Rohstoffgruppe ist laut Einschätzung des LGRB bedarfsangemessen. (...)

In der Gebietskulisse sind stille Reserven enthalten. Nicht rechnerisch berücksichtigt werden bereits konzessionierte Massen, Tiefenbaggerungspotenziale, die Möglichkeit teilweise steilerer Böschungswinkel sowie im Rahmen des integrierten Rheinprogramms abgebaute Massen. Die Höhe der tatsächlich aus der stillen Reserve resultierenden Rohstoffmengen ist nicht sicher prognostizierbar. Die stillen Reserven nicht zu berücksichtigen, ist vor dem Hintergrund grundsätzlicher Realisierungs-Unwägbarkeiten und der Unschärfe der Gesamtschätzung gerechtfertigt.

Begründung zu 3.5.1 Allgemeine Grundsätze

Aufgrund ihrer geologischen Entstehung sind mineralische Rohstoffe standortgebunden, mengenmäßig begrenzt und nicht vermehrbare natürliche Ressourcen. In den meisten Fällen ist ihre Gewinnung mit Raumnutzungskonflikten verbunden, im Falle von Kies- und Sandgewinnung beispielsweise durch die irreversible Umwandlung von Landflächen in Wasserflächen. Raumnutzungskonflikte können dabei insbesondere mit dem Grund- und Trinkwasserschutz, dem Hochwasserschutz und der Hochwasservorsorge, mit Natur- und Landschaftschutz, der Siedlungsentwicklung oder mit der Land- und Forstwirtschaft entstehen. Daher soll die Erweiterung in neue Abbaugebiete durch Rohstoffabbauvorhaben erst erfolgen, nachdem die in Nutzung befindlichen Standorte soweit möglich abgebaut sind. In definierten Ausnahmefällen von Erweiterungen in angrenzende Sicherungsgebiete hinein soll eine vorzeitige Inanspruchnahme von Sicherungsgebieten möglich sein. Diese Regelung soll in besonderen Einzelfällen eine Verfahrensvereinfachung bewirken, indem im Falle fehlender oder nicht verfügbarer Abbaugebiete gleichwohl ein Weiterbetrieb am Standort ohne zusätzliche Raumordnungs- oder Zielabweichungsverfahren möglich bleiben soll.

Aufgrund der Standortgebundenheit von Rohstoffen und eines dichten Musters konkurrierender Nutzungen insbesondere im Oberrheingraben sind konfliktarme, raumbedeutsame Gebiete zum Abbau insbesondere von Lockergesteinen bereits heute in der Region knapp. In der Vergangenheit wurde die vollständige und flächeneffiziente Ausbeute der dafür regionalplanerisch festgelegten Gebiete oftmals verhindert, weil die dem Abbau zuzuordnenden Betriebsgelände und Nebenanlagen innerhalb dieser regionalplanerisch dem Rohstoffabbau gewidmeten Gebiete angeordnet wurden. Solche standortgebundenen Anlagen sollen daher zukünftig verstärkt im Außenbereich als temporäre,

bauplanungsrechtlich privilegierte Vorhaben außerhalb der dargestellten Abbau- und Sicherungsgebiete verortet werden, soweit dies tatsächlich und raumverträglich möglich ist und andere Festlegungen des Regionalplans dem nicht entgegenstehen.

In der Vergangenheit wurden die bei der Kieswaschung anfallenden und am Markt nicht absetzbaren feineren Sedimente vielfach in die nicht vollständig abgebauten Abbaugewässer zurückgeleitet. Dies führt regelmäßig dazu, dass starke Feinsandaufgaben eine vollständige Tiefenausbeute der im Oberrheingraben sehr mächtigen Kiesvorkommen unwirtschaftlich machen. Es ist deshalb anzustreben, mit nicht verwertbaren Sedimentfraktionen an den Gewinnungsstellen so umzugehen, dass eine vollständige Tiefenausbeute möglich bleibt.

Begründung zu 3.5.2 Vorranggebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (Abbaugebiete)

Mit der Festlegung von Vorranggebieten für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe werden geeignete Flächen von entgegenstehenden Nutzungen freigehalten, konkurrierende Nutzungen werden auf andere Bereiche gelenkt. Mit der Darstellung der Gebiete wird das Ziel verfolgt, die räumlichen Voraussetzungen für eine Rohstoffgewinnung in der Region für die kommenden 20 Jahre zu sichern. Die auf regionalplanerischer Ebene erkennbaren Belange für und wider eine Nutzung durch Rohstoffabbauvorhaben sind für die jeweilig dargestellten Gebiete endabgewogen und erfordern daher auf nachgelagerten Verfahrensebenen kein zusätzliches Verfahren zur Einschätzung ihrer Raumverträglichkeit. Gleichwohl ersetzt die Darstellung als Vorranggebiet nicht die zum Abbau auf nachgelagerter Ebene notwendigen Genehmigungsverfahren und ggf. dazu obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfungen bzw. weitere fachrechtliche Prüfungen. (...)

In den Abbaugebieten soll der Abbau konzentriert werden, um eine raumverträgliche Nutzung der Rohstoffvorkommen in der Region sicherzustellen und sowohl Akteuren der Rohstoffwirtschaft als auch Vertreter konkurrierender Nutzungsansprüche in der Region für einen langfristigen Zeitraum Planungssicherheit zu geben. Außerhalb der Abbau- und Sicherungsgebiete soll hingegen ein Rohstoffabbau nur nachrangig und im Ausnahmefall erfolgen, sofern es für die Sicherstellung der Rohstoffversorgung in der Region erforderlich ist und nicht andere Regelungen des Regionalplans im Einzelfall entgegenstehen. Die Raumverträglichkeit wird dabei häufig in einem Raumordnungsverfahren zu beurteilen sein.

Bei den erfolgenden Abbauvorhaben sollen negative Umweltwirkungen möglichst gering gehalten werden. Dazu sollen unter anderem wertvolle Bereiche des Naturhaushalts geschont werden und die Inanspruchnahme und Renaturierung wertvoller Lebensräume, soweit möglich, zeitlich aufeinander abgestimmt erfolgen. Abbauvorhaben sollen flächensparend realisiert werden. Die vollständige Nutzung bis zur größtmöglichen Tiefe stellt dabei einen bedeutenden Beitrag zur flächeneffizienten und raumverträglichen Ausformung der Rohstoffgewinnung dar.“

Im Einzelnen hatte der Antragsgegner die letztlich festgelegten Flächen, darunter die hier angegriffene, in einem mehrstufigen Verfahren ermittelt. Der Planungsausschuss der Verbandsversammlung hatte insoweit die Vorgabe gemacht, zunächst „Eignungsflächen“ auf Grundlage von Interessensbekundungen der Rohstoffindustrie und einer „Rohstoffgeologischen Beurteilung von geplanten Gebieten zur Sicherung oberflächennaher Rohstoffe in der Region Südlicher Oberrhein“ des Landesamts für Geologie, Rohstoffe und Bergbau (LGRB) aus dem Jahr 2010 einzugrenzen (Stufe 1 – Abbauwürdigkeit bzw. fachliche Eignung etwa mit Blick auf Mindestmächtigkeit bei hydraulischen Neuaufschlüssen mind. 50 m; wenn wegen einer Chloridfahne aus Vorsorgegründen auf 40 m begrenzt werden müsse, sei dies im Rahmen der Abwägung negativ berücksichtigt, aber nicht als Ausschlusskriterium bewertet worden). Sodann sollten „flächendeckende Ausschlusskriterien“ berücksichtigt (Stufe 2 – u. a. Naturschutzgebiete, flächenhafte Naturdenkmale, Wasserschutzgebiete Zone I und II) und „weitere Ausschlusskriterien im Einzelfall“ betrachtet werden (Stufe 3 – u. a. FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete). Für die Offenlageentwürfe und schließlich auch die Festlegung der Vorranggebiete selbst sollten ferner „rechtlich nicht zwingende Eignungs- und Konfliktkriterien“ berücksichtigt werden (sog. Stufe 4). Letztere operationalisierte der Planungsausschuss im weiteren Verlauf der Planung wie folgt: In einem ersten Schritt sah er eine formalisierte Bewertung der verbliebenen Flächen vor, wobei er Gunst- (u. a. bestehender Standort bzw. Flächenerweiterung, Flächeneffizienz-Quotient, verkehrliche Anbindung in Gestalt einer ortsdurchgangsfreien Erschließung) und Raumwiderstands- bzw. Konfliktkriterien (u. a. Betroffenheit der Schutzgüter „Mensch“, „Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt“, „Boden“, „Wasser“, „Kultur- und Sachgüter“ sowie „Landschaftserleben“) über eine sog. Präferenzmatrix (Gunst: 1=gering, 2=mittel, 3=hoch, Raumwiderstand: 4=hoch, 3=mittel, 2=gering, 1=kein) zu einer Gesamtbewertungsstufe von 1 bis 6 aggregiert sehen wollte (siehe Tabelle I, 571). Der regionale Bedarf sollte gedeckt werden, indem zuerst Abbaustellen der Gesamtbewertungsstufe 1 berücksichtigt werden, dann der Stufe 2, nachfolgend der Stufe 3 usw. In einem weiteren Schritt sollte eine einzelfallbezogene Schlussbetrachtung erfolgen, auf deren

Grundlage im Einzelfall ggf. abweichend vom Ergebnis der formalisierten Bewertung über eine Berücksichtigung der Gebiete entschieden werden können sollte.

Auf Grundlage dieser Kriterien, an denen er im weiteren Verlauf der Planung festhielt, bewertete der Antragsgegner das streitgegenständliche Gebiet, dem er die ortsdurchgangsfreie Erschließung zugutegehalten hielt, insbesondere wegen Neuaufschlusses und einem geringen Eignungs-Quotienten (im unteren Drittel der Vergleichsgruppe) als „gering“ geeignet; der Raumwiderstand wurde wegen erheblicher Betroffenheit von Umweltgütern und einem FFH-rechtlichen Prüfvorbehalt mit „mittel“ angegeben. Das Gebiet erhielt hiernach eine Gesamtbewertungsstufe 5. Ausweislich der auf die Offenlagen erstellten und von der Verbandsversammlung beschlossenen Abwägungstabellen erfolgte die Festlegung des Gebiets als Abbaugebiet im Kern aus Gründen der „Plankonstanz“ und des „gehobenen Vertrauensschutzes“ mit Blick auf die Interessenbekundungen eines Unternehmens am Rohstoffabbau auf dem Gebiet bis 90 m und unter Berücksichtigung u. a. der aus Sicht des Antragsgegners ortsdurchgangsfreien Erschließung sowie der Mächtigkeit des Rohstoffvorkommens.

Am 20.09.2018 hat die Antragstellerin den vorliegenden Antrag gestellt. Mit Schreiben vom selben Tage hat sie sich zudem direkt an den Antragsgegner gewandt und Abwägungsmängel gerügt. Im vorliegenden Verfahren hat sie erstmals mit Schriftsatz vom 28.01.2019 zur Sache vorgetragen und – soweit im weiteren Verlauf des Verfahrens aufrechterhalten – geltend gemacht, der Antragsgegner habe abwägungserhebliche Belange falsch ermittelt und bewertet, habe sich nicht an die selbstgesetzten Kriterien gehalten und rechtsfehlerhaft den Belangen „Plankonstanz“ und „gehobenes Vertrauensschutzbedürfnis“ den Vorrang gegeben.

Im Einzelnen trägt sie vor, der Antragsgegner sei zu Unrecht davon ausgegangen, dass das Abbaugebiet ortsdurchgangsfrei erschlossen sei. Zwar sei es theoretisch möglich, das Abbaugebiet ohne Nutzung einer Ortsdurchfahrt zu erreichen. Die Erfahrung und das als Anlage vorgelegte Gutachten (Fichtner, Verkehrsuntersuchung Lkw-Verkehrsführung Gewerbepark Breisgau) zeigten

aber, dass der in/aus Richtung Norden orientierte Schwerlastverkehr die L 134 mit zwei schon jetzt verkehrlich erheblich belasteten Ortsdurchfahrten nutze. Entsprechend habe der Antragsgegner dem Standort keine günstige Erschließungssituation zugutehalten dürfen; im Umweltbericht habe deshalb hinsichtlich des Schutzguts „Mensch“ eine erhebliche Betroffenheit angenommen werden müssen. Ferner sei zu Unrecht von einem zu geringen Raumwiderstand ausgegangen worden; so habe er aus dem Umweltbereich hinsichtlich des Schutzguts der „Kultur- und Sachgüter“ ein – für „erhebliche Betroffenheit“ stehendes – „-“, statt einer – für „keine Betroffenheit“ stehenden – „0“ in seine Abwägungsdatenbank übertragen müssen. Zudem habe schon der Umweltbericht selbst hinsichtlich des Schutzguts „Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt“ nicht von keiner Betroffenheit („0“) ausgehen dürfen, sondern insoweit sogar von einer „sehr erheblichen Betroffenheit“ ausgehen müssen; dies ergebe sich zweifellos daraus, dass das Abbaugebiet auf einer Fläche liege, die in ein Vogelschutzgebiet einbezogen worden sei, um die extrem seltene Vogelart „Triel“ zu schützen. Hätte der Antragsgegner einen entsprechend hohen Raumwiderstand in die Planung eingestellt, wäre er nicht von einem mittleren, sondern von einem hohen Raumwiderstand ausgegangen und hätte er dem Abbaustandort dann nicht die Gesamtbewertungsstufe 5, sondern die Stufe 6 gegeben. Der Antragsgegner habe sich bei der Auswahl ferner auch nicht an die selbst gesetzten Kriterien gehalten. Die Gebiete einer bestimmten Bewertungsstufe seien nach diesen Kriterien nur dann ausgewählt worden, wenn der unterstellte Bedarf nicht bereits mit Gebieten der besseren Bewertungsstufe habe befriedigt werden können. Von diesem Maßstab sei der Antragsgegner hier abgewichen, nachdem der unterstellte Bedarf ausweislich des Datenbankauszugs mit Gebieten der Stufe 4 habe befriedigt werden können, dennoch aber das hier streitbefangene Gebiet der Stufe 5 ausgewiesen worden sei. In der Folge habe man das Gebiet in unzulässiger Weise gegenüber anderen, besser geeigneten Gebieten bevorzugt.

Weiter sei von einer Abwägungsdisproportionalität auszugehen. Der Antragsgegner habe die Ausweisung des aus verschiedenen Gründen unstreitig „relativ schlecht geeigneten“ Gebiets (Bautiefe von nur 40 m, zu vermeidender Neuaufschluss, vgl. II, 13327) maßgeblich (ausschließlich) auf Erwägungen der

„Plankonstanz“ und des „gehobenen Vertrauensschutzes“ gestützt. Diesen Gesichtspunkten habe er damit ein Gewicht beigemessen, das ihnen so nicht zustehe. Soweit der Antragsgegner Vertrauensschutz heranziehe, übersehe er, dass sich das von ihm begünstigte Unternehmen schon im Ansatz nicht auf eine günstige raumordnerische Rechtslage habe berufen können. Denn die Fläche des zuvor ausgewiesenen Abbaugebiets Nr. 115 b habe deutliche Schutzabstände sowohl zur L 134 als auch zum Flugplatz gewahrt und sei deshalb deutlich kleiner gewesen als das heutige Abbaugebiet. Die Schutzabstände hätten zuvor in einem Regionalen Grünzug gelegen, in dem nach Plansatz Z 3.1.1 Regionalplan 1995 ein Abbau oberflächennaher Rohstoffe allenfalls ausnahmsweise zulässig gewesen sei. Diese Ausnahmevoraussetzungen hätten hier auch angesichts der bewussten Entscheidung des Plangebers für einen Grünzug offensichtlich nie vorgelegen. Die rechtliche Begründung für die Äußerung des Antragsgegners gegenüber dem am Abbau interessierten Unternehmen in einem Gespräch am 19.04.2011, nach derzeitigem Kenntnisstand lägen keine Versagungsgründe bezüglich des Vorhabens vor, sei angesichts der Betroffenheit der Grünzugfestlegung durch das Vorhaben nicht nachvollziehbar. Der Antragsgegner verkenne mit seinen Überlegungen zur Plankonstanz und zum gehobenen Vertrauensschutz zudem, dass auch die Gründe für die seinerzeitige Ausweisung des Abbaugebiets Nr. 115 b nicht mehr vorlägen. Grundlage der Ausweisung sei gewesen, dass der damals südlich anschließende Trockenabbau im Bedarfsfall weitergeführt werden können sollte. Die Ausgangslage habe sich aber insoweit wesentlich geändert, als dieser Trockenabbau nicht fortbestehe. Es mache einen Unterschied bei der Gewichtung der vom Antragsgegner angeführten „Plankonstanz“, ob eine frühere Ausweisung sich auch gemessen an damaligen Kriterien heute noch als tragfähig erweise. Deshalb erweise sich jedes Vertrauen in den Fortbestand der Ausweisung als nicht schutzwürdig (Umkehrschluss aus OVG NRW, Urteil vom 03.12.2009 - 20 A 628/05 - juris Rn. 125). Fehlerhaft sei die Abwägung außerdem auch insoweit, als sie sich auf vermeintliche Vorgaben aus dem Rohstoffsicherungskonzept stütze. Diesem aus dem Jahr 2004 stammenden Papier, das die Grundlage für die Rohstoffpolitik des Landes „in den kommenden 10-15 Jahren“ legen sollte, verleihe der hier vorgenommenen Ausweisung unter keinem erkennbaren Gesichtspunkt das behauptete Gewicht. Insbesondere lasse sich

ihm nicht entnehmen, dass ein einmal ausgewiesenes Gebiet, das auch nach Ablauf von fast 20 Jahren nicht zum Neuaufschluss genutzt worden sei, mit gesteigertem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden solle. Vielmehr ergebe sich im Umkehrschluss gerade, dass das im Jahr 1998 ausgewiesene Abbaugebiet einen Planungszeitraum von 15 Jahren gehabt habe, nach dessen Ablauf sich die Frage der Rechtfertigung eines Neuaufschlusses erneut habe stellen können und müssen. Das Unternehmen sei außerdem auch deshalb nicht schutzwürdig, weil es weder dinglich berechtigt sei noch sich alle in dem Bereich liegenden Grundstücke schuldrechtlich habe sichern können.

Die Antragstellerin beantragte,

den Plansatz 3.5.2 (1) Z des Regionalplans Südlicher Oberrhein vom 08.12.2016 (Staatsanzeiger für Baden-Württemberg vom 22.09.2017) hinsichtlich des Vorranggebiets für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe Nr. 8011-h (Gemarkung Hartheim am Rhein und Eschbach) für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzuweisen.

Er macht geltend, der zulässige Antrag sei unbegründet. Zur Begründung trägt er vor, die Zielfestlegung sei ohne beachtliche Abwägungsfehler erfolgt.

Er habe die mit dem Abbau von Kies verbundene Verkehrsbelastung nicht fehlerhaft ermittelt und bewertet. Er dürfe typisieren und müsse das Abwägungsmaterial nicht so kleinteilig zusammenstellen wie auf nachgeordneten Planungsebenen, es sei denn, kleinteilige private Belange seien später nicht mehr zu prüfen. Hier sei die Verkehrsbelastung erkannt worden; allgemein verfügbare Informationen wie die voraussichtliche Fahrtroute bis zur nächsten ortsdurchgangsfreien Bundesstraße oder Bundesautobahn-Anschlussstelle seien in die Abwägung eingestellt worden. Danach sei die Fläche als günstig eingestuft worden, weil sie nur einen Kilometer von der ortsdurchgangsfrei erreichbaren Autobahn entfernt liege. Detailliertere Untersuchungen seien nicht erforderlich gewesen. Im Übrigen sei der Einwand nicht binnen der Jahresfrist seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans nach § 12 Abs. 5 Nr. 3 ROG a. F. erhoben worden. Auch der Raumwiderstand sei nicht falsch bewertet worden.

Zutreffend sei das Vorbringen der Antragstellerin, dass der Belang „Sach- und Kulturgüter“ im maßgeblichen Datenblatt des Umweltberichts mit einem „-“ gekennzeichnet und somit als erheblich eingestuft worden sei. In der informellen Abwägungsdatenbank sei an dieser Stelle versehentlich eine „0“ eingetragen worden. Darin liege ein Übertragungsfehler, der sich schon in der abschließenden Schlussbetrachtung nicht widerspiegeln, denn darin sei von einer Zurückstellung u. a. in Bezug auf das Schutzgut „Flur“ ausgegangen worden, womit der Verlust landwirtschaftlich bedeutsamer Produktionsflächen innerhalb der Schutzkategorie „Kultur- und Sachgüter“ gemeint sei. Abgesehen davon habe sich der Fehler nicht ausgewirkt, weil die angewandte Methode (Pessimalsprinzip) bereits bei negativer Betroffenheit eines einzelnen Schutzguts – hier des Schutzguts „Boden“ – zur Herabstufung, also zur Einstufung des Raumwiderstands als „gering“ geführt habe, ohne dass sich die zusätzliche negative Betroffenheit des Schutzguts „Kultur- und Sachgüter“ weiter negativ ausgewirkt hätte. Im Ergebnis sei dann allerdings wegen des geltend gemachten faktischen Vogelschutzgebiets insgesamt von einem „mittleren“ Raumwiderstand auszugehen gewesen. Unabhängig davon sei der geltend gemachte Ermittlungs- und Bewertungsfehler nicht innerhalb der Jahresfrist gerügt worden. Auch das Schutzgut „Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt“ sei nicht falsch bewertet worden. Unterstellte man zugunsten der Antragstellerin, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses tatsächlich ein faktisches Vogelschutzgebiet vorgelegen habe, so führe dies nach der angewandten Methodik (wie bei allen Fällen, in denen der Suchraum in einem Natura 2000-Gebiet gelegen habe, dessen Verträglichkeit i. S. d. § 34 i. V. m. § 36 BNatSchG erst auf nachgelagerter Ebene hinreichend eingeschätzt werden können) insgesamt zu einem „mittleren Raumwiderstand“. Entsprechend sei auch im Datenblatt im Anhang zum Umweltbericht von einem Prüfvorbehalt ausgegangen worden. Ein negativer Eintrag beim Schutzgut „Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt“ sei dort deshalb nicht erfolgt, weil nach den Mitteilungen der Naturschutzbehörden davon ausgegangen worden sei, dass eine Genehmigung auf der nachgelagerten Ebene letztlich nur möglich sei, wenn durch geeignete Vermeidungsmaßnahmen drohende Beeinträchtigungen des faktischen Vogelschutzgebiets unter die Erheblichkeitsschwelle gesenkt werden könnten. Ungeachtet

dessen habe die Frage, an welcher Stelle im Datenblatt die Darstellung vorzunehmen sei, keine Auswirkungen auf das Ergebnis der Abwägung gehabt, denn insgesamt sei ja gerade vor dem Hintergrund der im Raum stehenden Schutzgebietsausweisung von einem mittleren Raumwiderstand ausgegangen worden. Selbst wenn man davon ausginge, dass zum maßgeblichen Zeitpunkt kein (faktisches) Vogelschutzgebiet bestanden habe, sei dies für das Ergebnis der Abwägung ebenfalls unbeachtlich. Denn dann hätte der Antragsgegner die streitgegenständliche Vorrangfläche erst Recht festgelegt. Dieser Fehler sei im Übrigen ebenfalls nicht binnen der Jahresfrist gerügt worden. Auch gegen die eigenen Abwägungskriterien sei nicht verstoßen worden. Die Antragstellerin missverstehe die Vorgehensweise des Antragsgegners. Die formalisierte Prüfung diene in einem ersten Planungsschritt einer sachgerechten Auswahl der Flächen anhand abstrakter Kriterien und habe eine Grundlage für den Vergleich der unterschiedlichen Planungsoptionen darstellen sollen. Lediglich grundsätzlich hätten innerhalb dieses ersten Planungsschritts Flächen auf einer nachgeordneten Bewertungsstufe erst dann herangezogen werden dürfen, wenn der Bedarf nicht durch Flächen auf einer besseren Bewertungsstufe habe gedeckt werden können. Diese Formulierung sei bewusst deshalb gewählt worden, um von dieser Stufenbewertung auch Ausnahmen zuzulassen. In einem zweiten Prüfungsschritt sei jede Fläche noch einmal einzeln bewertet worden, um das Ergebnis der formalisierten Prüfung zu plausibilisieren. Dieses Vorgehen begründe keinen Abwägungsfehler. Dessen ungeachtet sei der Fehler ebenfalls nicht binnen der maßgeblichen Jahresfrist gerügt worden.

Außerdem gehe auch die Rüge einer fehlerhaften Gewichtung der Belange „Vertrauensschutz“ und „Plankonstanz“ ins Leere. Entgegen der Behauptung der Antragstellerin sei er, der Antragsgegner, nicht von einer relativ schlechten Eignung des Abbaugebiets ausgegangen. Zwar begrenze die Chloridbelastung im Untergrund die Abbautiefe auf 40 m, so dass die festgelegte Mindestabbaumächtigkeit von 50 m unterschritten werde. Er sei aber davon ausgegangen, dass bei nachgewiesener wasserwirtschaftlicher Unbedenklichkeit eine Vertiefung auf bis zu 80 bis 90 Meter in Betracht komme. Lasse man den Natura-2000-Prüfvorbehalt wegen des Trielvorkommens außer Betracht, so sei das

verkehrlich gut erschlossene, in ausreichender Entfernung zum nächstgelegenen Wohngebiet (1 km) gelegene Gebiet zudem als relativ raumwiderstandsarm zu bezeichnen. Anders als die Antragstellerin es behauptete, sei die Abwägung zugunsten des Abbaustandorts auch nicht ausschließlich auf die Plankonstanz und den Vertrauensschutz gegründet worden. Vielmehr seien sämtliche für und gegen den Standort sprechenden Erwägungen ermittelt, bewertet und in die Abwägung eingestellt worden. Für den Standort hätten u. a. die geologische Mächtigkeit des Rohstoffs, die zunächst aus Vorsorgegründen lediglich im Umfang von 40 m zur Verfügung stehe, die gute ortsdurchgangsfreie verkehrliche Erschließung und die Lage in mehr als hinreichender Entfernung von der nächsten Wohnbebauung sowie Gesichtspunkte der Plankonstanz und des Vertrauensschutzes gesprochen. Gegen den Standort hätten insbesondere die aus Vorsorgegründen begrenzte Abbautiefe und die seinerzeit jedenfalls angenommene Lage in einem faktischen Vogelschutzgebiet gesprochen. In einer Gesamtabwägung habe er, der Antragsgegner, sich für die Festlegung des Gebiets als Abbaugbiet entschieden. Der Aspekt „Erweiterung vor Neuaufschluss“ sei im Übrigen, anders als es die Antragstellerin darstelle, kein formalisiertes Bewertungskriterium gewesen. Etwa sei als gegenläufiges Leitprinzip formuliert worden, dass Neuaufschlüsse festgelegt werden sollten, um einen Marktzugang für weitere Unternehmen zu ermöglichen. Im Übrigen weise die Antragstellerin zutreffend darauf hin, dass sich ein Vertrauensschutz nur auf den Bereich des früheren Regionalplans erstrecken könne, nicht dagegen auf den seinerzeit noch nicht ausgewiesenen Bereich. Von nichts anderem sei er, der Antragsgegner, ausgegangen, wie sich aus dem Abwägungsspiegel ergebe, wenn dort von einer randlich leichten Vergrößerung des Abbaubereichs die Rede sei, darauf hingewiesen werde, dass es sich insofern nicht um eine neue Abbaustätte handele, als dass der Abbaubereich in etwas kleinerer Form bereits im rechtsgültigen Regionalplan enthalten gewesen sei, und ferner ausgeführt werde, dass das in Rede stehende Gebiet in der Teilfortschreibung 1998 größtenteils als Kategorie A-Bereich festgelegt sei. Ohnehin habe die Antragstellerin es aber versäumt, dieses Argument binnen der Jahresfrist vorzubringen.

Schließlich verfange auch das Vorbringen der Antragstellerin nicht, dass auf Plankonstanz auch deshalb nicht habe abgestellt werden dürfen, weil die Umstände sich derart verändert hätten, dass die erstmalig im Regionalplan 1995/1998 erfolgte Ausweisung nach Maßgabe der damaligen Abwägungskriterien heute überhaupt nicht mehr möglich wäre. Denn mit dem Gesichtspunkt der Plankonstanz solle lediglich der berechtigten Erwartung Rechnung getragen werden, dass eine einmal erfolgte Festlegung nicht ohne Grund wieder entfalle. Diese Erwartung gründe aber nur auf die außenwirksamen Festsetzungen und ggf. noch die Begründung, nicht aber auf die weiteren Motive. Der Abbau von Kies sei nach der Festlegung des Regionalplans möglich gewesen; die Motive und Abwägungskriterien spielten insoweit keine Rolle. Außerdem habe er die Festsetzung nicht schlicht fortgeschrieben, sondern anhand der aktuellen Kriterien abgewogen. Soweit die Antragstellerin auf ein Urteil des OVG NRW verweise, stütze dieses nicht die Annahme, dass Vertrauen nur dann schutzwürdig sei, wenn sich die Kriterien für die Neuausweisung nicht wesentlich von jenen der ursprünglichen Ausweisung unterschieden. Soweit die Antragstellerin ihre Einwände auf das Rohstoffsicherungskonzept beziehe, habe er sich durch dieses nicht gebunden gefühlt. Sein durch die damalige Verwaltungsvorschrift über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen vom 14.09.2005 (Amtsblatt Nr. 12 v. 28.09.2005, S. 702, im Folgenden: VwV Regionalpläne) begründetes „Ermessen“ habe er dahingehend ausgeübt, dass er einen Planungshorizont von zwei Mal 20 Jahren zu Grunde gelegt habe. Ferner habe er sich auch hinsichtlich des Vertrauensschutzes nicht gebunden gefühlt. Die Antragstellerin übersehe im Übrigen, dass der Planungszeitraum des Regionalplans 1995/1998 zwei Mal 15 Jahre betragen habe, konkret also bis 2025. Im Übrigen stimme es nicht, dass ein Kategorie A-Standort entfallen sollte, wenn innerhalb des Planungshorizonts von 15 Jahren nicht mit einem Abbau begonnen worden sei. Vielmehr sollten die Festlegungen Planungssicherheit für einen bestimmten Zeitraum vermitteln, was hier mit entsprechendem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden könne. Auch sei in der Gesamtabwägung privaten Interessen nicht unverhältnismäßig Rechnung getragen worden. Das sein Abbauvorhaben durch das Planfeststellungsverfahren konkretisierende Unternehmen habe ihn bereits

2011 davon in Kenntnis gesetzt, den Neuaufschluss zu planen; zu diesem Zeitpunkt sei ein Vorranggebiet ausgewiesen gewesen. Zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses sei das ursprüngliche Planfeststellungsverfahren bereits fünf Jahre gelaufen. Deshalb habe ein als gehoben bezeichnetes Vertrauensschutzbedürfnis in die Abwägung eingestellt werden dürfen. Auf die dingliche oder schuldrechtliche Berechtigung des die Planfeststellung betreibenden Unternehmens komme es insoweit nicht an. Anhaltspunkte dafür, dass das Vorhaben an der Verfügbarkeit der Fläche scheitern würde, hätten keine bestanden.

Auf der Fläche der streitgegenständlichen Zielfestlegung (und darüber hinaus) war mit der Ersten Verordnung des Regierungspräsidiums Freiburg vom 21.08.2017 zur Änderung der Anlagen der Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Festlegung von Europäischen Vogelschutzgebieten ein vergrößertes, auch die vorliegend streitbefangene Fläche umfassendes Vogelschutzgebiet ausgewiesen worden, öffentlich bekannt gemacht am 22.09.2017 und gemäß ihrem Art. 3 am 23.09.2017 in Kraft getreten. Auf Normenkontrollanträge von Eigentümern landwirtschaftlich genutzter Flächen im Geltungsbereich der Verordnung hat der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg diese Ausweisung mit Urteil vom 01.07.2021 - 5 S 1770/18 - aufgehoben. Das vorliegende Verfahren war mit Beschluss vom 17.07.2020 ruhend gestellt und mit Schriftsatz vom 28.01.2022 wieder angerufen worden.

Dem Senat liegen die elektronische Gerichtsakte, die in diese eingebundene weitere Gerichtsakte aus dem Verfahren 3 S 2138/18 und die vom Antragsgegner vorgelegten Akten (7 Ordner zzgl. zweier Daten-DVDs sowie weiterhin die elektronisch vorgelegten Behördenakten betreffend Rügen Dritter „Einwendungen“ und „Widerspruch“) vor. Auf diese sowie auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung wird wegen der weiteren Einzelheiten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin ist zulässig (dazu I.), aber unbegründet (dazu II.).

I. Der fristgerecht (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) eingegangene Antrag ist auch im Übrigen zulässig. Der gegen den als Satzung festgestellten (§ 12 Abs. 10 LplG) Regionalplan gerichtete Normenkontrollantrag ist statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, § 4 AGVwGO). Die Antragstellerin ist jedenfalls als Behörde antragsbefugt (§ 47 Abs. 2 Satz 1 Fall 2 VwGO), da sie den Plansatz, der – soweit er Vorranggebiete festlegt – unstreitig Ziele der Raumordnung beinhaltet (vgl. Hager, LplG, 1. Aufl., § 11 Rn. 90), gemäß § 1 Abs. 4 BauGB als die für die Bauleitplanung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 BauGB zuständige Behörde zu beachten hat (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 19.11.2020 - 5 S 1107/18 - juris Rn. 40; Urteil vom 22.11.2013 - 3 S 3356/11 - juris Rn. 39; BVerwG, Beschluss vom 15.03.1989 - 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307, juris Rn. 11 ff.).

II. Der Normenkontrollantrag ist aber unbegründet. Die angegriffene Zielfestlegung ist nicht zu beanstanden. Verletzungen von Verfahrensvorschriften, die zur Unwirksamkeit der konkreten Festlegung führen würden, sind nicht ersichtlich und werden von der Antragstellerin auch nicht gerügt. Die Zielfestlegung steht auch mit den materiell-rechtlichen Vorgaben im Einklang. Insbesondere ist sie nicht mit beachtlichen Abwägungsfehlern behaftet.

Maßgeblich für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage ist der Zeitpunkt des Erlasses der Vorschrift durch öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau am 22.09.2017. Für die Rechtmäßigkeit der Abwägung kommt es nach § 12 Abs. 3 ROG in der bis zum 28.11.2017 gültigen Fassung vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986; im Folgenden ROG 2008) grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung durch die Verbandsversammlung am 08.12.2016 an. Der Senat prüft die Einwände der Antragstellerin dabei ohne Anwendung der sich aus § 6 UmwRG

ergebenden Beschränkungen, weil diese Bestimmung nicht für Normenkontrollanträge gilt (vgl. Senatsurteil vom 10.05.2023 - 14 S 396/22 - juris Rn. 39, vgl. ferner BVerwG, Urteil vom 29.10.2020 - 4 C 9.19 - juris Rn. 11, jeweils bezogen auf Bauleitpläne).

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen. Eine vergleichbare Verpflichtung sieht § 3 Abs. 2 Satz 1 LplG vor. Jedoch verdrängt § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 das landesrechtliche Abwägungsgebot in § 3 Abs. 2 LplG (vgl. Schlotterbeck in Hager, Kommentar zum Landesplanungsrecht in Baden-Württemberg, 1. Aufl., § 3 LplG Rn. 1).

Für die planerische Abwägung gelten die gleichen Grundsätze wie sie zur Fachplanung und zur Bauleitplanung entwickelt worden sind (vgl. Runkel in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., § 7 Rn. 29; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 06.11.2006 - 3 S 2115/04 - juris Rn. 38; Urteil vom 09.06.2005 - 3 S 1545/04 - juris Rn. 47; BVerwG, Urteil vom 27.01.2005 - 4 C 5.04 - BVerwGE 122, 364, juris Rn. 34). Das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 verlangt demnach, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass weder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich der Planungsträger bei einer Kollision verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurücksetzung des anderen Belanges entscheidet. Ein solches Vorziehen oder Zurücksetzen bestimmter Belange ist vielmehr Ausdruck der Planungsbefugnis, die eine planerische Gestaltungsfreiheit einschließt. Die verwaltungsgerichtliche Kontrolle beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots daher auf die Frage, ob der Plangeber die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich

und tatsächlich zutreffend bestimmt und ob er - auf der Grundlage des derart zutreffend ermittelten Abwägungsmaterials - die aufgezeigten Grenzen der ihm obliegenden Gewichtung eingehalten hat (vgl. zum Ganzen VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.02.2016 - 8 S 1477/16 - juris Rn. 83; zum Fachplanungsrecht BVerwG, Urteil vom 24.11.2004 - 4 A 9.04 - juris Rn. 15; Urteil vom 14.02.1975 - IV C 21.74 - juris Rn 37; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 23.09.2013 - 3 S 284/11 - juris Rn. 397). Die Ermittlung des Abwägungsmaterials hat dabei jeweils so konkret zu sein, dass eine sachgerechte Entscheidung getroffen werden kann (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17.02.1997 - 4 VR 17.96 u.a. - Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr 127, juris Rn. 100 m. w. N.).

Bei der Bestimmung der Anforderungen an die Ermittlungstiefe und die Abwägungsdichte innerhalb der raumplanerischen Abwägung ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der Raumordnung nicht um eine Fachplanung oder eine verbindliche Bauleitplanung handelt. Die von der Rechtsprechung für die kommunale Bauleitplanung entwickelte Abwägungsdogmatik bedarf für Raumordnungspläne der Anpassung, um dem Auftrag, der Maßstäblichkeit und den verfassungsrechtlichen Grenzen der Raumordnungsplanung gerecht zu werden. Raumordnungspläne sind rahmensetzende Planungen für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anderer Stellen und Personen, ersetzen diese aber nicht. Hinsichtlich der bei Raumordnungsplänen zu treffenden abschließenden Abwägung bedeutet dies, dass an diese nur solche Anforderungen gestellt werden können, die dem rahmensetzenden Charakter dieser Pläne gerecht werden. Ermittlungstiefe und Abwägungsdichte werden einerseits durch die Aufgabenstellung der Raumordnung und andererseits durch den Detaillierungsgrad der jeweils angestrebten Zielaussage bestimmt. Je konkreter die Festlegungen eines Regionalplans sind, umso schärfer sind die Raumverhältnisse im Umfeld und die möglichen konkreten Auswirkungen der Planung in den Blick zu nehmen (vgl. zum Ganzen VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.02.2016 - 8 S 1477/15 - juris Rn. 83 f.; BVerwG, Beschluss vom 22.12.2016 - 4 BN 17.16 - juris Rn. 9 m. w. N.). Das bedeutet, dass das in die Abwägung einzustellende Abwägungsmaterial je nach Grad der Konkretetheit der raumordnungsrechtlichen Zielbestimmung in unterschiedlichem Maße einzelne Belange zusammenfassend und vergrößert darstellen darf. Umgekehrt bedeutet dies

aber auch, dass bei einer abschließenden konkreten raumordnungsrechtlichen Zielsetzung, die für die Fachplanung verbindliche Ausschlusswirkungen hervorruft, die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Abwägungsvorgang selbst sich den Anforderungen an die Abwägung bei Fachplanungen annähert. Das Maß der Abwägung muss daher für die einzelnen raumordnerischen Festlegungen jeweils konkret ermittelt werden (vgl. VGH Bad.-Württ., Urteil vom 09.06.2005 - 3 S 1545/04 - juris Rn. 47).

Die Planerhaltungsvorschriften des Raumordnungsgesetzes unterscheiden zwischen Mängeln im Abwägungsvorgang und Mängeln im Abwägungsergebnis. Mängel im Abwägungsvorgang sind nach § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG 2008 nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Ein hiernach beachtlicher Mangel des Abwägungsvorgangs muss innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans schriftlich gegenüber der zuständigen Stelle unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sein; anderenfalls wird er, wenn bei Inkraftsetzung des Raumordnungsplans auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen worden ist, unbeachtlich (§ 12 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG 2008). Für die Vollständigkeit und Klarheit von Bekanntmachungshinweisen gelten die Grundsätze für Rechtsbehelfsbelehrungen gemäß § 58 VwGO entsprechend (VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.02.2016 - 8 S 1477/15 - juris Rn. 68 m. w. N.). Ein Mangel im Abwägungsergebnis ist demgegenüber stets beachtlich; er führt unabhängig vom Vorliegen weiterer Mängel der Abwägung zur Unwirksamkeit des Plans (so zu der inhaltlich übereinstimmenden Vorschrift des § 215 Abs. 1 BauGB BVerwG, Urteil vom 22.09.2010 - 4 CN 2.10 - BVerwGE 138, 12, juris Rn. 21 m. w. N.). Zum Abwägungsvorgang gehören die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sowie die Gewichtung und Einstellung dieser Belange in die Abwägung. Das Abwägungsergebnis ist dagegen der durch die Abwägung gewonnene Norminhalt des Plans (vgl. Spannowsky in Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., § 11 Rn. 71; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, 150. EL, § 1 Rn. 187).

Gemessen daran sind hinsichtlich der angegriffenen Zielfestlegung keine beachtlichen Abwägungsfehler zu erkennen. Den von der Antragstellerin erhobenen Rügen ist teilweise bereits nicht nachzugehen, weil sie von ihr behauptete Mängel im Abwägungsvorgang betreffen, die mangels Rechtzeitigkeit der Rüge jedenfalls zwischenzeitlich unbeachtlich geworden wären (1.). Gleiches gilt für weitere Rügen betreffend Mängel im Abwägungsvorgang, die aber auch in der Sache keinen Erfolg gehabt hätten (2. bis 4.). Im Übrigen zeigt die Antragstellerin mit ihren Rügen keine beachtlichen Fehler auf – weder des Abwägungsvorgangs (5.) noch des Abwägungsergebnisses (6.). Auch das Vorbringen zum (faktischen) Vogelschutzgebiet, an dem die Antragstellerin zuletzt nicht mehr festgehalten hat, hätte nicht zum Erfolg geführt (7.).

1. Die von der Antragstellerin erhobene Rüge, der Antragsgegner habe die mit dem Abbau von Kies verbundene Verkehrsbelastung fehlerhaft ermittelt und bewertet, führt nicht auf einen beachtlichen Fehler im Abwägungsvorgang. Ein solcher Fehler wäre mangels Rechtzeitigkeit der entsprechenden Rüge jedenfalls zwischenzeitlich unbeachtlich geworden.

Die Rügefrist war hier durch die Bekanntmachung des Raumordnungsplans im Staatsanzeiger am 22.09.2017 in Gang gesetzt worden. In der Bekanntmachung war auf § 12 Abs. 5 ROG 2008 und die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften ebenso wie auf die Rechtsfolgen hingewiesen worden. Dieser Hinweis war klar strukturiert, führte dem Wortlaut des Gesetzes entsprechend die beachtlichen möglichen Rechtsverstöße auf, die ohne Geltendmachung unbeachtlich werden, und benannte zutreffend die Frist, die erforderliche Form und den möglichen Ort der Geltendmachung. Dass unrichtige oder irreführende Zusätze beigefügt gewesen wären, ist weder zu erkennen noch von der Antragstellerin geltend gemacht. Auf die Ordnungsgemäßheit des Hinweises auf § 5 Abs. 3 LplG, hinsichtlich dessen allerdings ohnehin ebenfalls keine Zweifel bestehen, kommt es insoweit nicht an (für den umgekehrten Fall VGH Bad.-Württ., Urteil vom 10.02.2016 - 8 S 1477/15 - juris Rn. 71 f. m. w. N.).

Damit wahrt die erstmals im Antragsbegründungsschriftsatz der Antragstellerin vom 28.01.2019, dem Antragsgegner übersandt aufgrund gerichtlicher Verfügung vom 04.02.2019, enthaltene Rüge nicht die Jahresfrist (zur grundsätzlichen Möglichkeit der fristwahrenden Rügeerhebung durch Zustellung eines Schriftsatzes im Normenkontrollverfahren VGH Bad.-Württ., Urteil vom 15.07.2008 - 3 S 2772/06 - VBIBW 2009, 186, juris Rn. 55 m. w. N.; vgl. ferner Senatsurteil vom 27.09.2023 - 14 S 891/22 - juris). Insbesondere war sie weder ausdrücklich noch der Sache nach Gegenstand des rechtzeitig beim Antragsgegner eingegangenen Schreibens vom 20.09.2018. Die Antragstellerin hatte darin geltend gemacht, als einzigen Grund für die Ausweisung habe der Antragsgegner sachlich wenig überzeugend und rechtlich nicht tragfähig die Gesichtspunkte „Plankonstanz“ und „gehobenes Vertrauensschutzbedürfnis“ angeführt. Weiterhin hatte sie darin eingewendet, die Ausweisung beruhe auch auf unzutreffenden Annahmen zum Bedarf und verstoße gegen § 7 Abs. 6 ROG 2008 i. V. m. § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG. Diesen Rügen lässt sich der Vorwurf der fehlerhaften Ermittlung und Bewertung der Verkehrsbelastung nicht im Ansatz entnehmen. Auch Dritte haben eine entsprechende Rüge nicht erhoben, wie sich aus den vom Antragsgegner zuletzt ergänzend vorgelegten Akten ergibt (vgl. zur Beachtlichkeit von Rügen Dritter BVerwG, Beschluss vom 02.01.2001 - 4 BN 13.00 - juris Rn. 4 ff.). Auf die weitere Frage, ob die Rüge vor Fristbeginn erhoben worden ist, kommt es in diesem Zusammenhang nicht an (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11.11.1998 - 4 BN 50.98 - NVwZ-RR 1999, 424, juris Rn. 5).

Dahinstehen kann deshalb die Frage, ob die Rüge in der Sache Erfolg gehabt hätte, wofür allerdings angesichts der überzeugenden Ausführungen des Antragsgegners in seiner Antragserwiderung insbesondere zur erforderlichen Ermittlungstiefe nur wenig spricht.

2. Auch die Rüge, die Antragstellerin habe den Raumwiderstand in Bezug auf das Schutzgut „Sach- und Kulturgüter“ falsch bewertet, weil in der (internen) Abwägungsdatenbank entgegen dem Umweltbericht nicht von einer Betroffenheit ausgegangen worden ist, führt nicht zum Erfolg. Auch der damit geltend gemachte Mangel im Abwägungsvorgang ist nicht rechtzeitig geltend gemacht

worden. Er lässt sich insbesondere nicht dem Rügeschreiben vom 20.09.2018, aber auch nicht Rügeschreiben Dritter entnehmen. Dass die Antragstellerin diese Rüge nicht früher erheben konnte, weil sie, wie sie in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht hat, die Akten nicht kannte, mag zutreffen. Dies entschuldigt sie freilich schon deshalb nicht, weil ein Akteneinsichtsantrag ohne Weiteres frühzeitiger hätte gestellt werden können. Für eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wäre aber ohnehin kein Raum (vgl. Spannkowsky in Spannkowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., § 11 Rn. 84; zu § 215 Abs. 1 BauGB Michler in Kröninger/Aschke/Jeromin, BauGB, 4. Aufl., § 215 Rn. 10 m. w. N.).

Unabhängig davon hätte diese Rüge aber auch in der Sache keinen Erfolg gehabt. Zwar trifft es zu und dies gesteht auch der Antragsgegner zu, dass in der Datenbank in Bezug auf das Schutzgut „Sach- und Kulturgüter“ wegen des Verlusts landwirtschaftlich genutzter Flächen zu Unrecht nicht von einer Betroffenheit ausgegangen worden ist (vgl. Auszug aus der Abwägungsdatenbank, Verwaltungsakten Ordner VII, Seite A 9 [im Folgenden: VII-A 9], ferner Anhang II des Umweltberichts, VI-30612). Dass aber nicht nur das spezielle Dokument und darin auch nur ein spezieller Gesichtspunkt, sondern die eigentliche Abwägungsentscheidung unter einer derartigen Fehlbewertung gelitten hätte, lässt sich gleichwohl nicht erkennen. Bereits der Datenbank selbst lässt sich die Berücksichtigung des Verlusts landwirtschaftlicher Flächen entnehmen, wenn es unter Punkt 3.2 heißt, die Schutzgüter „Boden und Flur“ würden zurückgestellt (vgl. Auszug aus der Abwägungsdatenbank, VII-A 9 f.). Gleiches gilt für den Umweltbericht, in dessen Anhang II zum hier fraglichen Gebiet von einem Verlust von Böden und landwirtschaftlich sehr bedeutsamer Produktionsflächen ausgegangen wird (vgl. Anhang II des Umweltberichts, VI-30613). Auch in der Abwägungssynopse wird der Verlust von wertvollen Bodenfunktionen bzw. landwirtschaftlich sehr bedeutsame Produktionsflächen ausdrücklich gewürdigt (Abwägungssynopse, II-13324). Unabhängig davon wäre aber auch schon deshalb nicht von einem Bewertungsfehler auszugehen, weil der Antragsgegner im Rahmen des von ihm selbst gesetzten Systems die Betroffenheit von Umweltgütern bereits dann als erheblich negativ bewertet hat, wenn eines der Schutzgüter der Umwelt betroffen war (Pessimprinzip, vgl. Anlage

3 zu DS PIA 08/12, I-567). Von der Betroffenheit wenigstens eines der Schutzgüter der Umwelt war in der Abwägungsdatenbank aber schon mit Blick auf die – insoweit zutreffend aus dem Umweltbericht übertragene – Betroffenheit des Schutzguts Boden ausgegangen worden. Innerhalb des selbst gesetzten Systems wäre deshalb auch bei Berücksichtigung des Verlusts landwirtschaftlicher Produktionsflächen „nur“ von erheblich negativen Umwelteinwirkungen auszugehen gewesen. Auch an der Gesamtbewertung des Raumwiderstands – einem mittleren Raumwiderstand mit der Note 3, von dem mit Blick auf den FFH-Prüfvorbehalt ausgegangen wurde (vgl. auch Anlage 3 zu DS PIA 08/12, I-567) – hätte sich entsprechend nichts geändert. Von einer zutreffenden Erfassung und Gewichtung kann deshalb ausgegangen werden. Ohnehin wäre aus ebendiesen Gründen ein dennoch zu erkennender Mangel im Abwägungsvorgang jedenfalls nicht gemäß § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG 2008 auf das Ergebnis von Einfluss gewesen.

3. Gleiches gilt auch für die Geltendmachung eines Mangels im Abwägungsvorgang in Bezug auf das Schutzgut „Tiere, Pflanzen und biologische Vielfalt“, zu deren Begründung die Antragstellerin vorträgt, insoweit sei von keiner Betroffenheit ausgegangen worden, mit Blick auf die festgestellten Brutvorkommen der seltenen Vogelart „Triel“ und das (deshalb) im Ausweisungsverfahren befindliche Vogelschutzgebiet habe aber von einer sehr erheblichen Betroffenheit dieses Schutzguts ausgegangen werden müssen. Auch diese Rüge ist weder von der Antragstellerin noch von Dritten binnen der Jahresfrist erhoben worden. In ihrem Rügeschreiben hatte sich die Antragstellerin zwar zum Trielvorkommen und zum Vogelschutzgebiet verhalten, ihre diesbezüglichen Einwände aber ausschließlich habitatschutzrechtlich begründet.

Unabhängig davon verfinde aber auch diese Rüge in der Sache nicht. Der Antragsgegner hatte den Gesichtspunkt der möglichen Betroffenheit der Vogelart „Triel“ und eines (faktischen) Vogelschutzgebiets unter dem Stichwort „Prüfvorbehalt“ mit einem auch im Endergebnis eigenständig wirksamen, namentlich zu einer Herabstufung des Raumwiderstands von der Bewertung „mittel“ zu „gering“ führenden Gewicht in die Abwägung dergestalt eingestellt, dass die Be-

troffenheit nicht abschließend beurteilt werden könne, sondern im nachgelagerten Zulassungsverfahren betrachtet werden müsse. Dem Senat bieten sich keine Anhaltspunkte dafür, dass dieses Gewicht zu gering gewesen wäre. Auch die Antragstellerin zeigt nicht auf, aus welchen Gründen trotz des Urteils des erkennenden Gerichtshofs vom 01.07.2021 - 5 S 1770/18 -, ausweislich dessen der Nachweis eines stetigen Brutvorkommens auf der hier fraglichen Fläche nicht gelungen war und auch Feststellungen dazu fehlten, ob diese dem Vogel als Nahrungshabitat diene, zum hier maßgeblichen Zeitpunkt im Sinne des Prüfungsschemas des Antragsgegners von einer „sehr erheblichen“ Betroffenheit auszugehen gewesen wäre.

4. Auch die Geltendmachung eines Mangels im Abwägungsvorgang in Gestalt einer nicht hinreichend konsequenten Anwendung der selbstgesetzten Abwägungskriterien, nach denen die hier fragliche Fläche schon wegen der Gesamtbewertung mit der Stufe 5 hätte ausgeschieden werden müssen, weil der Bedarf mit Flächen der Stufe 4 hätte befriedigt werden können, führt nicht zum Erfolg der Klage. Auch diese Rüge ist nicht binnen der maßgeblichen Jahresfrist erhoben worden.

Ferner läge aber auch dieser Fehler in der Sache nicht vor. Der Antragsgegner ist bei seiner Abwägung dergestalt vorgegangen, dass er nach einer schematischen Bewertung grundsätzlich geeigneter Flächen nach Raumwiderstands- und Gunstkriterien, wie von vornherein vorgesehen (vgl. insbesondere Anlage 3 zu DS PIA 08/12, I-567), eine Einzelfallbetrachtung angestellt und insoweit weiteren Parametern Raum gegeben hat. In Bezug auf die vorliegend gegenständliche Fläche hat er, nachdem die schematische Gesamtbewertung auf einer Skala von 1 bis 6 lediglich eine 5 ergab, die gegen eine Festlegung sprechenden Belange vor allem mit Blick auf die Belange „Plankonstanz“ und „Vertrauensschutz“ zurückgestellt (vgl. Auszug aus der Abwägungsdatenbank, VII-A 9 sowie Abwägungssynopsen, II-13326, V-24265). Dem Vorbringen der Antragstellerin, der Antragsgegner habe seine eigenen Kriterien in Bezug auf das streitgegenständliche Gebiet deshalb unzureichend angewandt, weil es nach der schematischen Bewertung zur Befriedigung des – mit Gebieten der Stufen 1-4 zu deckenden – Bedarfs nicht gebraucht worden wäre (vgl. dazu ebenfalls

den Auszug aus der Abwägungsdatenbank, VII-A 9), verfängt dementsprechend nicht. Denn der Antragsgegner hat, wie gezeigt, das Gebiet unter Berücksichtigung weiterer Parameter jenseits der schematisch erfassten Gesichtspunkte des Raumwiderstands und der Gunst im Wege der Einzelfallprüfung festgelegt; einer derartigen Einzelfallentscheidung immanent ist dabei, dass auf diesem Wege Flächen, die nach einer rein schematischen Bewertung nicht festgelegt worden wären, anstelle anderer Flächen, die nach der formalen Bewertung festzulegen gewesen wären, doch festgelegt werden können.

5. Mit der Rüge, der Antragsgegner habe den Belangen „besonderes Vertrauensschutzbedürfnis“ und „Plankonstanz“ in der Abwägung aus verschiedenen, im Einzelnen näher ausgeführten Gründen zu großes Gewicht beigemessen, dringt die Antragstellerin ebenfalls nicht durch. Einen solchen Mangel im Abwägungsvorgang hat sie zwar binnen der Jahresfrist geltend gemacht; denn in ihrem Kern war die dahingehende Rüge bereits Gegenstand des Schreibens vom 20.09.2018. Aber in der Sache liegt der geltend gemachte Abwägungsfehler nicht vor.

Mit der Berücksichtigung des besonderen Vertrauensschutzbedürfnisses als abwägungserheblicher Belang wollte der Antragsgegner u. a., aber nicht isoliert, dem durch die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens manifestierten privaten Interesse eines Rohstoffabbauunternehmens daran Rechnung tragen, dass ein Abbau raumordnungsrechtlich auch künftig möglich sein wird. Insoweit hat er auch berücksichtigt, dass der Abbau an dem Standort nach dem bisherigen Regionalplan 1995/1998 prinzipiell möglich und dessen zeitlicher Planungshorizont von zwei Mal 15 Jahren zum hier maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht abgelaufen war. Mit dem Belang der Plankonstanz wollte der Antragsgegner demgegenüber den öffentlichen Belang der Verlässlichkeit staatlicher Planung Rechnung tragen. Dabei hat er, ausgehend von dem Bedürfnis nach verlässlicher Versorgung der Bevölkerung mit den durch sie benötigten Rohstoffen, auch die Besonderheit des Markts berücksichtigt, nach der für die betroffenen Unternehmen eine möglichst hohe Planungssicherheit bei Abbau- und Sicherungsgebieten in besonderer Weise deshalb erforderlich ist, weil den Akt-

euren der Rohstoffindustrie gerade keine subjektiven Rechte auf Fortschreibung einer Regionalplanung zustehen. Nach dieser Konzeption des Antragsgegners, wie sie sich aus den Unterlagen (vgl. Abwägungssynopsen II-13326, V-24265; vgl. ferner Auszug aus der Datenbank, VII-A 9) und den erläuternden Ausführungen eines Vertreters des Antragsgegners in der mündlichen Verhandlung ergibt, standen die genannten beiden Belange ersichtlich nicht beziehungslos nebeneinander, sondern, wie zwei Seiten einer Medaille, in einem gegenseitigen Wechselwirkungsverhältnis. Danach hätte sich ein mangelndes Interesse der Rohstoffindustrie an dem Aufbruch eines festgelegten Areals über die gesamte Dauer der bisherigen Ausweisung mindernd auch auf den öffentlichen Belang der Plankonstanz auswirken können. Denn bei einem Mangel an Akzeptanz eines Standorts, wie sie in einem mangelnden Interesse zum Ausdruck kommen kann, hätte eine Festlegung auch dem eigentlichen Anliegen der Planung nach einer Versorgung der Bevölkerung mit Rohstoffen widersprochen. Aus demselben Grunde konnte sich das Interesse der Rohstoffindustrie an einem Aufbruch des Rohstoffvorkommens am Standort umgekehrt auch verstärkend auf den öffentlichen Belang der Plankonstanz auswirken. Die Bedeutung des Interesses der Rohstoffindustrie zeigt sich bereits am Vorgehen des Antragsgegners auf Stufe 1 seines Konzepts, nach dem bei der Ermittlung der Gebietskulisse gerade auch auf die Interessensbekundungen der Rohstoffindustrie Rücksicht zu nehmen war (vgl. dazu auch Rohstoffsicherungskonzept, S. 21 f.). Die Bedeutung dieses Interesses gerade auch für den Gesichtspunkt der Plankonstanz zeigt sich vor allem in der Festlegung der hier streitbefangenen Fläche, bei der das durch die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens, das nur mit Blick auf zwischenzeitliche Unklarheiten im Zusammenhang mit der Nutzung des Areals durch den Triel zeitweise nicht fortgeführt werden konnte, manifestierte Interesse an einem bereits festgelegten Standort gerade auch dem Gesichtspunkt der Plankonstanz ein besonderes Gewicht verliehen hat.

Die so verstandenen Belange hat der Antragsgegner nicht mit einem ihnen objektiv nicht zustehenden Gewicht in die Abwägung eingestellt. Die Belange durften, auch soweit sie privater Natur sind, in die Abwägung eingestellt werden (a)). Der Antragsgegner hat sie auch nicht unzutreffend gewichtet, und zwar

weder mit Blick auf eine mögliche verfassungsrechtliche Fundierung von Vertrauensschutz (b)), auf Kubaturveränderungen gegenüber der früheren Festlegung aus 1995/1998 (c)), auf die Hintergründe der früheren Festlegung (d)), auf das Rohstoffsicherungskonzept (e)) noch mit Blick auf Fragen der dinglichen/schuldrechtlichen Berechtigung an den Grundstücken (f)).

a) Ein Abwägungsfehler ergibt sich zunächst nicht daraus, dass die so verstandenen Belange schon von vornherein nicht in die Abwägung hätten eingestellt werden dürfen. Als abwägungsrelevant eingestellt werden dürfen (und müssen) alle Belange, die mehr als geringwertig, schutzwürdig, nicht mit einem Makel behaftet und für den Planer erkennbar sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 24.09.1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215, juris Rn. 12; BVerwG, Urteil vom 10.02.2016 - 4 BN 37.15 - ZfBR 2016, 376, juris Rn. 9). Hierzu durfte der Antragsgegner auch die wie geschildert aufeinander bezogenen Belange des besonderen Vertrauensschutzbedürfnisses und der Plankonstanz zählen. Diese wurden insbesondere durch den gesetzlichen Rahmen sowie die diesen konkretisierenden Maßgaben in Gestalt des Rohstoffsicherungskonzepts, die VwV Regionalpläne sowie den Landesentwicklungsplan 2002 mit der hierzu erforderlichen Bedeutung und Schutzwürdigkeit ausgestattet. Im Einzelnen:

Bereits nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG 2008 gehört zu den – als „Belangekatalog“ beachtlichen (vgl. Runkel in Spannkwsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl., § 7 Rn. 35) – Grundsätzen der Raumplanung, dass die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen geschaffen werden. Hierin ist auch angelegt, dass raumplanerisch – im Interesse der vorsorgenden Rohstoffsicherung – gerade auch die Interessen der die Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen betreibenden Unternehmen in den Blick zu nehmen sind (vgl. OVG NRW, Urteil vom 03.05.2022 - 11 D 135/20.NE - juris Rn. 197). Auch im Rohstoffsicherungskonzept aus dem Jahr 2004, das die Grundlage für die Rohstoffpolitik des Landes in den kommenden 10 bis 15 Jahren legen und den Beteiligten Orientierung für planerische Erwägungen im Bereich der Rohstoffsicherung geben sollte, wird ein Bedürfnis

nach Berücksichtigung der Belange der Rohstoffindustrie anerkannt. Das Konzept nimmt sich zum Ziel, eine verbesserte u. a. planerische Grundlage aller an der Rohstoffvorsorge und -gewinnung beteiligten Gruppen zu bewirken und nimmt dazu u. a. auch eine verbesserte, langfristige Planungs- und Investitionsgrundlage für die betroffenen Unternehmen in den Blick. In dem Konzept heißt es ausdrücklich, dass, gerade weil auf der überörtlichen Ebene der Raumordnung und Landesplanung keine einklagbaren Rechtspositionen für Kommunen und Private bestünden und damit auch kein Anspruch auf Fortbestand einer Planung bestehe und in der Konsequenz legitime Anpassungen der Planung hingenommen werden müssten, für die betroffenen Unternehmen eine möglichst hohe Planungssicherheit bei Abbau- und Sicherungsgebieten in besonderer Weise erforderlich sei (vgl. dort S. 26). Gleiches gilt für die VwV Regionalpläne sowie den Landesentwicklungsplan 2002 (vgl. dort III. Begründung der Plansätze, Zu 5.2.3, S. B 56). In beiden sind im Interesse der Planungssicherheit u. a. für Abbauunternehmer vergleichsweise lange bzw. gegenüber dem regelmäßigen Planungshorizont verlängerte Festlegungszeiträume für die Rohstoffsicherung vorgesehen. Hierin kommt ebenfalls eine besondere Berücksichtigung der Interessen der rohstoffabbauenden Unternehmen zum Ausdruck. Dass insoweit nur eine auf jeweils einen Planungszeitraum bezogene Perspektive gewählt wird, erklärt sich ohne Weiteres aus der Funktion der VwV Regionalpläne und des Landesentwicklungsplans; insbesondere folgt aus dieser Perspektive entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht, dass Gesichtspunkten der Planungssicherheit mit dem Ende eines Planungszeitraums keine Bedeutung mehr beigemessen werden dürfte. Auch weisen die Maßgaben des Rohstoffentwicklungskonzepts, der VwV Regionalpläne und des Landesentwicklungsplans jeweils, worauf die Antragstellerin zutreffend hinweist, „nur“ untergesetzlichen Charakter auf. Dass deshalb aber von einer fehlenden rechtlichen Beachtlichkeit in der Abwägung auszugehen wäre, wie dies die Antragstellerin geltend macht, überzeugt nicht. Dabei kann offenbleiben, ob es einer gesetzlichen Unterfütterung der Belange überhaupt bedurft hätte. Denn der Sache nach lassen sich die genannten Belange ohne Weiteres auf den durch § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG geprägten gesetzlichen Rahmen der raumplanerischen Abwägungsentscheidung zurückführen, der eine Berücksichtigung aller erkennbaren

und bedeutsamen öffentlichen und privaten Belange verlangt (vgl. erneut § 7 Abs. 2 ROG 2008).

Dass es sich bei dem Belang des besonderen Vertrauensschutzbedürfnisses auch um einen privaten Belang handelt, steht seiner Bewertung als abwägungserheblich nicht entgegen, und zwar auch dann nicht, wenn es ihm an subjektiv-rechtlicher Fundierung fehlt. Aus den genannten Gründen ist dieser Belang bereits nicht isoliert als solcher, sondern gemeinsam mit dem (öffentlichen) Belang der Plankonstanz, also als ein Gesichtspunkt der insgesamt im öffentlichen Interesse liegenden sicheren Versorgung der Bevölkerung mit Rohstoffen gewürdigt worden. Abgesehen davon dürfen (und müssen ggf.) auch private Belange in die Abwägung eingestellt werden, auch wenn es um bloße Interessen geht, die die Schwelle eines subjektiven Rechts nicht erreichen (Riese in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 44. EL, § 114 Rn. 212; Wolff in So-dan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl., § 114 Rn. 253.). Ein in der Abwägung zu berücksichtigender privater Belang wird hierdurch jedoch nicht selbst zum subjektiven Recht, dessen Durchsetzung verlangt werden könnte; insoweit besteht lediglich ein subjektives Recht darauf, dass ein Belang in der Abwägung seinem Gewicht entsprechend abgearbeitet wird (vgl. vgl. BVerwG, Urteil vom 24.09.1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215, juris Rn. 20). Die seitens des Bevollmächtigten der Antragstellerin geäußerten Bedenken, dass im Fall der Anerkennung der Abwägungserheblichkeit des Belangs eine Klagebefugnis jedes Rohstoffunternehmens anerkannt werden müsste, sind unabhängig davon aber auch deshalb nicht begründet, weil es hier nicht um ein beliebiges, sondern um ein bestimmtes Rohstoffunternehmen geht, dessen konkretes Interesse an dem Abbaugelände sich auch vor dem Hintergrund der raumordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen aus dem Regionalplan 1995/1998, dessen Planungshorizont sich auf einen Zeitraum von zwei Mal 15 Jahren erstreckte, durch die Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens bereits manifestiert hatte.

b) Ein Abwägungsfehler ergibt sich weiter auch nicht etwa daraus, dass der Antragsgegner von einem verfassungsrechtlich fundierten (besonderen) Vertrauensschutzbedürfnis ausgegangen wäre. Zu Recht ist er nicht von einem grundrechtlich, etwa durch Art. 14 GG aufgeladenen Belang, insbesondere

nicht von einer grundrechtlich verankerten Verpflichtung zur Festlegung der streitgegenständlichen Abbaufäche ausgegangen. So hat er etwa in der auf die zweite Offenlage erstellten Abwägungssynopse ausdrücklich ausgeführt, es treffe zu, dass es kein rechtlich strikt zu beachtendes „gehobenes Vertrauensschutzbedürfnis“ in der Raumordnungsplanung gebe, das Abwägungsentscheidungen formal einschränke. Insoweit ist er vielmehr in zulässiger von einem im oben genannten Sinne bloß abwägungserheblichen besonderen Vertrauensschutzbedürfnis mit den Worten ausgegangen, in planerischer und regionalpolitischer Hinsicht existiere ein abwägungsrelevantes, gehobenes Vertrauensschutzbedürfnis jedoch durchaus, weil die an einem Abbau interessierte Firma in dem seit der Regionalplan-Fortschreibung 1998 rechtskräftigen Kategorie A-Bereich bereits seit längerem einen Abbau beantragt habe (Abwägungssynopse, V-24256). Auch an anderer Stelle wird ausdrücklich ausgeführt, dass ein Automatismus der Wiederaufnahme von Abbaugebieten oder Umstufung eines Sicherungsbereichs zum Abbaugebiet rechtlich wie fachlich nicht angemessen sei (DS PIA 02/15, II-12891).

c) Ein Abwägungsfehler ergibt sich insoweit auch nicht aus dem sinngemäßen Einwand der Antragstellerin, mit seinen Erwägungen zur Plankonstanz und zum besonderen Vertrauensschutzbedürfnis übersehe der Antragsgegner, dass eine für das Abbauunternehmen günstige Rechtslage schon deshalb nicht vorgelegen habe, weil das Planfeststellungsverfahren auch Flächen jenseits der Grenzen der Kubatur aus dem Regionalplan 1995/1998 betreffe, auf denen ein Abbau raumplanerisch nicht möglich gewesen wäre.

Diese geringfügige Vergrößerung des Gebiets in seinen Randbereichen in Richtung einer Landstraße und eines Sonderlandeplatzes ist vor allem deshalb erfolgt, weil hieran ein durch das Planfeststellungsverfahren manifestiertes Interesse bestand und sich in Bezug auf die nach dem Regionalplan 1995/1998 mit Grünzügen belegten Flächen bei gleicher Eignung für die Rohstoffgewinnung und gleicher Belastung der Umgebung ein weitergehendes Schutzbedürfnis nicht erkennbar abzeichnete (vgl. Abwägungssynopse, II-13327). Auch die Antragstellerin hat ein solches weder im Regionalplanverfahren noch im vorliegenden Rechtsstreit geltend gemacht.

Anhaltspunkte dafür, dass der Antragsgegner gerade auch die Kubaturvergrößerung gegenüber der Festlegung in dem Regionalplan aus 1995/1998 mit Gesichtspunkten der Plankonstanz und des Vertrauensschutzes rechtfertigen wollte, bestehen insoweit keine. Die Erwägungen zur Plankonstanz und zum Vertrauensschutz wurden ausweislich der auf die erste Offenlage erstellten Abwägungssynopse vielmehr gerade erst vor dem Hintergrund der ausdrücklichen Erkenntnis entwickelt, das Gebiet sei seit der Teilfortschreibung 1995/1998 (nur) größtenteils als Kategorie A-Bereich festgelegt (Abwägungssynopse, II-13326). Soweit die Antragstellerin auf einen Vermerk über ein persönliches Gespräch zwischen dem Antragsgegner und dem am Abbau interessierten Unternehmen vom 19.04.2011 Bezug nimmt, wonach der Antragsgegner davon ausgegangen sei, dass nach derzeitigem Kenntnisstand keine Versagungsgründe für das (in die damals festgelegten Grünzüge hineinreichende) Vorhaben vorlägen, ergibt sich nichts anderes. Dass diese – mit Blick auf die nur ausnahmsweise Zulässigkeit des Vorhabens in den Grünzügen jedenfalls zweifelhafte – Auffassung auch in die Abwägung eingestellt worden wäre, ist aus den genannten Gründen nicht zu erkennen. Gleiches gilt, soweit die – in der auf die erste Offenlage erstellten Synopse abschließend erwogene – Verkleinerung des Gebiets u. a. mit dem Argument verworfen worden war, Vertrauensschutz stehe entgegen (Abwägungssynopse, II-13327). Dass der Antragsgegner mit dieser Begründung gerade eine Verkleinerung auf die Fläche der Festlegung von 1995/1998 verworfen hätte (und diese deshalb den Schluss darauf nahelegte, dass der Antragsgegner Vertrauensschutz, wie von der Antragstellerin geltend gemacht, überschießend zugestanden haben könnte) ist nicht zu erkennen. Vielmehr ging es dabei um eine Verkleinerung der Festlegung dergestalt, dass diese nicht mehr auf der Gemarkung der Antragstellerin, sondern nur noch auf der Gemarkung der südlich angrenzenden Gemeinde erfolgen würde. Die Erwägung bezieht sich zwar nicht ausdrücklich auf eine bestimmte Kubatur. Ihr Sinn erschließt sich aber, wenn man den an dieser Stelle abgearbeiteten Einwand der Antragstellerin berücksichtigt. Diese hatte gerade nicht das Interesse zum Ausdruck gebracht, eine Festlegung in den Grenzen der Festlegung aus 1998 anzustreben. Vielmehr hatte sie geltend gemacht, sie lehne einen zusätz-

lichen Standort „auf ihrer Gemarkung“ ab. Entsprechend heißt es in der Abwägungssynopse auch nur einen Satz später: „Die Anregung, auf Gemarkung Hartheims kein Vorranggebiet für Rohstoffe am Standort 8011-h festzulegen, wird daher nicht berücksichtigt.“ Eine derartige Verkleinerung des Gebiets, die in Bezug auf die Festlegung auf der Gemarkung der Antragstellerin hinter der Kubatur der Festlegung von 1995/1998 zurückbliebe, beträfe aber in der Tat das vom Antragsgegner als abwägungserheblich beurteilte Vertrauen. Für dieses Verständnis spricht auch die weitere in diesem Zusammenhang in der Abwägungssynopse zum Ausdruck gebrachte Überlegung, dass sich aus der erwogenen Verkleinerung (für die Antragstellerin) objektiv keine erkennbaren Vorteile im Hinblick auf die vorgebrachten Belange der Lärm-, Verkehrs- und Staubbelastung der Bevölkerung ergäben, weil die Transportverkehre unabhängig von der Gebietsabgrenzung entstünden. Denn der damit erwogene Kosten-Nutzen-Widerspruch gilt in besonderer Weise für eine Verkleinerung der Festlegung unter Aussparung der Gemarkung der Antragstellerin.

d) Einen Abwägungsfehler zeigt die Antragstellerin ferner auch nicht mit ihrem Vorbringen auf, der Antragsgegner habe das Gewicht des Belangs „Vertrauensschutzbedürfnis“ und „Plankonstanz“ relativierend berücksichtigen müssen, dass die fachliche Begründung der Festlegung im Regionalplan 1995/1998 darin bestanden habe, dass sich südlich ein Trockenabbau angeschlossen habe, der im Bedarfsfall weitergeführt werden sollen, dass infolge der Einstellung des Betriebs diese Voraussetzungen jetzt aber nicht mehr gegeben seien. Der Antragsgegner hat den bereits im Verfahren geäußerten Einwand der Antragstellerin zur Kenntnis genommen und dazu in nicht zu beanstandender Weise ausgeführt, aus welchen Gründen der Bereich damals festgelegt worden sei, sei unerheblich. Weder seien die Gründe für die aktuelle Bewertung maßgeblich, noch änderten sie etwas an der Bedeutung der Plankonstanz (Abwägungssynopse, V-24265). Dies trifft zu. Der Senat vermag den von der Antragstellerin vorgelegten Unterlagen dabei schon nicht zu entnehmen, dass die damalige Festlegung im Regionalplan 1995/1998, wie von ihr geltend gemacht, (ausschließlich) auf der Erwägung beruhte, dem seinerzeit südlich anschließenden Trockenabbau solle Entwicklungspotenzial geboten werden. Den vorgelegten Unterlagen lassen sich allenfalls Hinweise darauf entnehmen, dass

die Gemeinde Eschbach hinsichtlich des damals als Nr. 115 b bezeichneten Gebiets den Wunsch hatte, den auf ihrer Gemarkung gelegenen Trockenabbau im Bedarfsfalle dort weiterführen zu können. So heißt es in der von der Antragstellerin als Anlage 3 vorgelegten Abwägungssynopse unter der lfd. Nr. 152, dass ein möglicher Trockenabbau im Sinne der Gemeinde Eschbach sei; auch in dem von der Antragstellerin als Anlage 4 vorgelegten Besprechungsvermerk heißt es lediglich, die Gemeinde Eschbach wünsche diesen Bereich im Verfahren zu behalten, um den dort bereits teilweise erfolgten Trockenabbau im Bedarfsfall weiterführen zu können. Es fehlen indessen Anhaltspunkte dafür, dass diese Erwägungen seinerzeit auch von der Antragstellerin, geschweige denn auch vom Plangeber selbst geteilt wurden. Die distanzierend in dem Sinne formulierten Hinweise, dass die Gemeinde Eschbach wünsche bzw. dass es in ihrem Sinne sei, lassen ohne Weiteres auch den Schluss auf gerade von diesen Wünschen verschiedene Erwägungen des Plangebers zur Festlegung der Fläche zu. Unabhängig davon teilt der Senat auch die Auffassung des Antragsgegners, dass die einer Festlegung vor rund zwei Jahrzehnten zu Grunde liegenden Motive, diese diene der Erweiterung eines unmittelbar angrenzenden Trockenabbaugebiets, die von dem Antragsgegner für die neuerliche Festlegung 2016 angeführten Gründe nicht einzuschränken geeignet war. Insbesondere musste der Antragsgegner diese entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht zum Anlass nehmen, die Tragfähigkeit der ursprünglich zugrunde gelegten Begründung anhand des aktuellen Sachstands zu überprüfen und seine Erwägungen zur Plankonstanz und zum Vertrauensschutz ggf. nennenswert zu relativieren. Denn mit diesen knüpfte er erkennbar an die Regelungswirkung des Regionalplans von 1995/1998 an. Diese aber bestand für den betreffenden Bereich in einer vorbehaltlosen planungsrechtlichen Privilegierung des Abbaus oberflächennaher Rohstoffe, insbesondere unbeschadet der Abbauart und des konkreten Unternehmens. Die Motive der unterschiedlichen Akteure bei der seinerzeitigen Festlegung nehmen an der Regelungswirkung nicht teil, sogar wenn sie sich anhand der Akten nachvollziehen ließen. Soweit die Antragstellerin sich in diesem Zusammenhang auf das Urteil des OVG NRW vom 02.12.2009 - 20 A 628/05 - juris Rn. 125 bezieht und geltend macht, die Schutzwürdigkeit eines Vertrauens in den Fortbestand von positiv ausgewiesenen Abbauflächen sei darin damit begründet worden, dass die Auswahlkriterien

der Neuausweisung im Wesentlichen den Kriterien der ursprünglichen Ausweisung entsprochen hätten, folgt daraus nichts anderes. Dem lässt sich insbesondere nicht im Umkehrschluss entnehmen, dass bei Änderung der Kriterien oder Sachlage Vertrauen nie schutzbedürftig sein könnte.

e) Ein Abwägungsfehler ergibt sich nach alledem auch nicht daraus, dass der Antragsgegner der bestehenden Festlegung aus dem Regionalplan 1995/1998 auch unter Bezugnahme auf das Rohstoffsicherungskonzept ein eigenes Gewicht beigemessen hat. Im Einzelnen hat der Antragsgegner sich hierzu in nicht zu beanstandender Weise auf das genannte Rohstoffsicherungskonzept bezogen und ausgeführt, einige der Gebiete seien bereits bisher im rechtsgültigen Regionalplan als Kategorie A – u. a. das streitgegenständliche Gebiet – oder B-Bereich als Ziel der Raumordnung regionalplanerisch gesichert. Sinn und Zweck der Kategorie A- und B-Festlegungen sei gemäß dem Rohstoffsicherungskonzept, dass sich sowohl Abbaununternehmen als auch Repräsentanten konkurrierender Nutzungsansprüche für einen Zeitraum von (mindestens) 30 Jahren darauf einstellen könnten, dass in den festgelegten Gebieten der Rohstoffabbau Vorrang vor anderen Nutzungen habe bzw. durch andere Nutzungen nicht verhindert werden dürfe (vgl. Abwägungssynopse, V-24266). Im Rahmen der Fortschreibung seien grundsätzlich alle Gebiete zum aktuellen Kenntnisstand mit gleicher Methodik bewertet worden. Ein Automatismus der Wiederaufnahme oder Umstufung eines Sicherungsbereichs zum Abbauggebiet sei rechtlich wie fachlich nicht angemessen. Aus der Zielsetzung des Rohstoffsicherungskonzepts folge jedoch, dass insbesondere im Regelungsbereich des Kap. 3.5 bei Fortschreibungen die Planungssicherheit, die die Festlegung der Abbaugebiete (alter Kategorie A-Bereich) und Sicherungsgebiete (alter Kategorie B-Bereich) über den Geltungszeitraum eines Regionalplans hinaus erzeugen solle, besonders zu würdigen sei (Plankonstanz). Deshalb sei die Tatsache einer bestehenden Kategorie A- oder B-Festlegung im rechtsgültigen Regionalplan in der Einzelfallbetrachtung mit einem besonderen Gewicht in die Abwägungsvorschläge eingestellt gegenüber Gebieten, die bei sonst vergleichbarer Eignung eine solche planerische Vorprägung nicht aufwiesen (DS PIA 02/15, II-12891). Anhaltspunkte für die von der Antragstellerin insoweit geltend gemachte Fehlbewertung sind in diesem Zusammenhang keine ersichtlich. Wie

ausgeführt, stützt das Rohstoffsicherungskonzept die Verlässlichkeit planerischer Aussagen auch über den Planungshorizont einer regionalplanerischen Festsetzung hinaus mit Bedeutung aus; die Erwägung der Antragstellerin, dass Verlässlichkeit zeitlich begrenzt sein müsse, lässt sich darauf hingegen nicht stützen. Ihre entsprechende Behauptung, das Konzept spreche nicht für eine Wiederaufnahme, sondern streite gerade gegen diese, hat die Antragstellerin insoweit nicht nachvollziehbar belegt und findet in dem Kapitel auch in der Sache keine Stütze.

f) Soweit die Antragstellerin geltend macht, das Vertrauen des die Planfeststellung betreibenden Abbauunternehmens sei auch deshalb nicht schutzwürdig gewesen, weil es weder dinglich berechtigt sei noch schuldrechtlich Zugriff auf alle Grundstücke habe, zeigt sie eine Abwägungsfehleinschätzung nicht auf. Der Antragsgegner ist zwar, wie ausgeführt, vom Vertrauen der Abbauunternehmer ausgegangen; es fehlt aber an jeglichen Anhaltspunkten dafür, dass er dieses (auch) mit deren dinglicher oder schuldrechtlicher Berechtigung begründet hätte. Es kann deshalb nicht festgestellt werden, dass der Antragsgegner das Vertrauen der Abbauunternehmen insoweit fälschlich zu hoch bewertet hätte. Soweit die Antragstellerin dem Antragsgegner in diesem Zusammenhang auch vorwerfen sollte, er habe berücksichtigen müssen, dass das das Planfeststellungsverfahren betreibende Unternehmen weder dinglich berechtigt sei noch sich alle in dem Bereich liegenden Grundstücke habe schuldrechtlich sichern können, greift auch dieser Einwand nicht durch. Der Antragsgegner hat diesen Umstand durchaus zur Kenntnis genommen, wie sich aus der auf die erste Offenlage erstellten Abwägungssynopse ergibt. Namentlich hatte der Antragsgegner den Hinweis des Landratsamts Breisgau-Hochschwarzwald, untere Wasserbehörde, zur Kenntnis genommen, dass die Grundstückverfügbarkeit für den Abbauunternehmer derzeit nicht für die gesamte Fläche gegeben sei (Abwägungssynopse, II-13324). Dass der Gesichtspunkt mit deutlicherem Gewicht in die Abwägung einzustellen gewesen wäre, überzeugt schon in Anbetracht des Charakters der Planung als bloße Angebotsplanung nicht.

6. Schließlich zeigt die Antragstellerin mit ihrer Rüge, der Antragsgegner habe die Festlegung des aus seiner Sicht „relativ schlecht geeigneten“ Abbaugebiets

ausschließlich auf Erwägungen zur Plankonstanz und ein gehobenes Vertrauensschutzbedürfnis gestützt, die von ihr insoweit geltend gemachte Abwägungsdisproportionalität nicht auf. Insbesondere ist nicht zu erkennen, dass der Antragsgegner den Belangen Plankonstanz und gehobenes Vertrauensschutzbedürfnis insoweit im Ergebnis ein Gewicht beigemessen hätte, das außer Verhältnis zu ihrer tatsächlichen Bedeutung steht. Der Antragsgegner ist, dem trägt die Antragstellerin nicht ausreichend Rechnung, bloß von einem „relativ“ schlecht geeigneten Gebiet ausgegangen. Namentlich hat er das vom Interesse der Rohstoffwirtschaft erfasste, nicht schon aus anderen Gründen grundsätzlich ungeeignete Gebiet gemeinsam mit anderen vergleichbaren Gebieten einer möglichst umfassenden, formalisierten Bewertung nach Gunst- und Raumwiderstands- bzw. Konfliktkriterien zugeführt; lediglich innerhalb dieser allesamt geeigneten Gebiete hat er dem hier streitgegenständlichen eine vergleichsweise weniger gute Bilanz beigemessen. Der Antragsgegner hat schriftsätzlich und ergänzend in der mündlichen Verhandlung unter Bezugnahme auf die der Planung zu Grunde liegenden Unterlagen zudem nachvollziehbar ausgeführt, dass das Gebiet im Übrigen durch die schematische Bewertung nicht erfasste Vorzüge, wie etwa die vergleichsweise weite Entfernung von Wohnbebauung, aufweise, die ebenfalls in die Einzelfallentscheidung eingeflossen seien. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Fläche einen ganz hervorragenden Flächeneffizienzquotienten aufweise, wenn man die Chloridproblematik in den Griff bekomme, was jedenfalls möglich erscheine. Insoweit hat er ebenfalls nachvollziehbar geltend gemacht, dass die Erwägungen zum besonderen Vertrauensschutzbedürfnis und der Plankonstanz deshalb so viel Raum insbesondere in den Abwägungssynopsen einnehmen, weil darin vor allem die entsprechenden Einwände der Antragstellerin abgearbeitet worden seien. In Anbetracht dessen ist die Festlegung des Gebiets als Abbaugbiet auf Grundlage der (verschiedenen) für und der (verschiedenen) gegen eine Festlegung sprechenden Kriterien im Wege der Einzelfallentscheidung erfolgt. Dass insoweit ausschließlich Erwägungen zur Plankonstanz und zum gehobenen Vertrauensschutzbedürfnis der Vorrang gegeben worden wäre, ist nicht zu erkennen. Maßgeblich sind vielmehr auch die weiteren Qualitäten der Fläche berücksichtigt worden. Insoweit hat der Antragsgegner in der Tat Erwägungen zur Plankonstanz und zum ge-

hobenem Vertrauensschutzbedürfnis zu Grunde gelegt, diese aber nicht ausschließlich tragend, sondern (lediglich) ausschlaggebend berücksichtigt. Dass die solchermaßen auf Grundlage einer umfassenden Betrachtung ins Verhältnis gesetzten Belange deren jeweiliger Bedeutung nicht gerecht würden, ist insoweit nicht zu erkennen.

7. An ihrem ursprünglichen Vorbringen dazu, dass der angegriffenen Festlegung auch ein Vogelschutzgebiet entgegenstehe (vgl. Antragsbegründung vom 28.01.2019, B. II. 1., S 35 bis 52), hat die Antragstellerin nach Ergehen des Urteils des erkennenden Gerichtshofs vom 01.07.2021 - 5 S 1770/18 - nicht mehr festgehalten. Auch in der Sache ist sie dem Vorbringen des Antragsgegners aus dessen Schriftsatz vom 28.01.2022 nicht entgegengetreten, das entsprechende Vorbringen habe sich erledigt.

Unabhängig davon teilt der Senat insoweit nicht die Auffassung der Antragstellerin. Insbesondere war der Antragsgegner nicht zur Durchführung einer Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung nach § 7 Abs. 6 ROG 2008, § 3 Abs. 2 Satz 4 Hs. 2 LplG i. V. m. § 36 i. V. m. 34 BNatSchG verpflichtet; denn das Projekt war weder einzeln noch im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet, ein Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt bestand ein solches auf der festgelegten Fläche nicht. Denn jedenfalls – ohne dass es darauf ankommt, ob dem am 22.09.2017 durch öffentliche Bekanntmachung verbindlich gewordenen Regionalplan (vgl. § 13 Abs. 2 Satz 3 LplG) schon die am selben Tage öffentlich bekannt gemachte aber erst am Folgetag in Kraft getretene Vogelschutzgebietsänderungsverordnung entgegenstehen konnte – ist die Vogelschutzgebietsänderungsverordnung durch das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs vom 01.07.2021 - 5 S 1770/18 - wegen eines anfänglichen Fehlers mit allgemeinverbindlicher Wirkung ex tunc für unwirksam erklärt worden. Auch für ein faktisches Vogelschutzgebiet fehlt es an Anhaltspunkten. Mangels Erkenntnissen zum Vorkommen des Triels fehlt es an Gründen dafür, von einer Verletzung der Pflichten aus Art. 4 Abs. 1, 2 der Vogelschutzrichtlinie mit Blick darauf auszugehen, dass die Fläche zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht zum Vogelschutzgebiet erklärt

worden war (vgl. EuGH, Urteil vom 07.12.2000 - C-374/98 (Kommission/Frankreich) - Slg. 2000, I-10799 Rdnr. 47; BVerwG, Urteil vom 01.04.2004 - 4 C 2.03 - juris Rn. 24 ff.; Beschlüsse vom 13.03.2008 - 9 VR 9.07 - juris Rn. 11 ff.; vom 04.04.2011 - 4 B 77.09 - juris Rn. 49; vgl. ferner Gellerman in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 100. EL, Vorbemerkung vor §§ 31-36 BNatSchG, Rn. 14). Darin, dass der Antragsgegner bei der Planung von einem sich auf die Gesamtbewertung negativ auswirkenden Prüfvorbehalt wegen eines faktischen Vogelschutzgebiets ausgegangen ist, liegt jedenfalls kein beachtlicher Fehler, weil eine gegenüber den tatsächlichen Gegebenheiten möglicherweise zu Unrecht schlechtere Bewertung der Fläche auf das Abwägungsergebnis offensichtlich nicht von Einfluss gewesen ist (§ 12 Abs. 3 Satz 2 ROG 2008).

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen.

Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind nur Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaats der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht sind auch die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 VwGO bezeichneten Organisationen einschließlich der von ihnen gebildeten juristischen Personen gemäß § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 7 VwGO als Bevollmächtigte zugelassen, jedoch nur in Angelegenheiten, die Rechtsverhältnisse im Sinne des § 52 Nr. 4 VwGO betreffen, in Personalvertretungsangelegenheiten und in Angelegenheiten, die in einem Zusammenhang mit einem gegenwärtigen oder früheren Arbeitsverhältnis von Arbeitnehmern im Sinne des § 5 des Arbeitsgerichtsgesetzes stehen, einschließlich Prüfungsangelegenheiten. Die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Bevollmächtigten müssen durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Satz 3, 5 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Dr. Hug

Baumeister

Dr. Nusser

Dr. Bauer

Ritter

Beschluss
vom 13. Oktober 2023

Der Streitwert für das Verfahren wird in Abänderung des vorläufigen Streitwertbeschlusses vom 25.09.2018 gemäß § 63 Abs. 2 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG endgültig auf 60.000,-- Euro festgesetzt (in Anlehnung an Nr. 9.8.2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Dr. Hug

Baumeister

Dr. Nusser