
THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



verkündet am 13.12.2017

gez.: Fräßdorf
Justizangestellter
Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

- 1. Senat -

1 N 624/13

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Normenkontrollverfahren

der S_____ GmbH,
vertreten durch den Geschäftsführer,
K_____, _____ W_____

Antragstellerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwältin Sabine Kraft-Zörcher,
Villengang 1, 07745 Jena

gegen

die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen,
vertreten durch den Präsidenten,
Am Petersenschacht 3, 99706 Sondershausen

Antragsgegnerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. Loh u. a.,
Leipziger Platz 7, 10117 Berlin

wegen

Raumordnung, Landesplanung;
hier: Gültigkeit des Regionalplans Nordthüringen

hat der 1. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hüscher, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hoffmann und die an das Gericht abgeordnete Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgericht Dr. Jung

aufgrund der am 29. November 2017 geschlossenen mündlichen Verhandlung

für Recht erkannt:

Der am 27. Juni 2012 beschlossene und am 13. September 2012 genehmigte Regionalplan Nordthüringen ist unwirksam, soweit er unter Nr. 4.1.1 als Ziel „Z 4-1“ das dort aufgeführte zeichnerisch in der Raumnutzungskarte bestimmte - Vorranggebiet Freiraumsicherung Rüdigsdorfer Schweiz / Harzfelder Holz / Steinberg / Eichenberg (FS-70) festlegt.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht die Antragstellerin vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des jeweils zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Antragstellerin ist ein Unternehmen, das Gips und Anhydrit abbaut. Sie wendet sich im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gegen den Regionalplan Nordthüringen der Antragsgegnerin, weil sie sich durch ihn in ihren Möglichkeiten zum Abbau von Gips und Anhydrit eingeschränkt sieht.

Die Antragstellerin beabsichtigt den Abbau von Gips und Anhydrit auf dem Bewilligungsfeld „Himmelsberg“, für das sie nach eigenen Angaben über einen genehmig-

ten Hauptbetriebsplan verfügt. Zudem hat sie die Zulassung von Hauptbetriebsplänen für ihr Bergwerkseigentumsfeld - fortan BWE - „Rüdigsdorf / Günzdorf“ und das Bewilligungsfeld „Rüdigsdorf / Kuhberg“ beantragt.

Die Gips- und Anhydritlagerstätten des sog. Südharzer Zechsteingürtels gehören zu den bedeutendsten in der Bundesrepublik Deutschland. Der (mit Inkrafttreten des Regionalplans Nordthüringen außer Kraft getretene) Regionale Raumordnungsplan Nordthüringen wies innerhalb dieses Gipskarstgebiets die Vorranggebiete für Gips- und Anhydritabbau Stempeda / Alter Stollberg, Nordhausen / Kohnstein und Woffleben / Hohe Schleife aus. Die bestehenden Bergbauberechtigungen am Bewilligungsfeld Rüdigsdorf / Kuhberg und am BWE Rüdigsdorf / Günzdorf stellte er nachrichtlich dar. Das Bewilligungsfeld Rüdigsdorf / Kuhberg ordnete er als Vorbehaltsgebiet Fremdenverkehr / Erholung und das BWE Rüdigsdorf / Günzdorf als Vorbehaltsgebiet Natur und Landschaft bzw. als Vorbehaltsgebiet Fremdenverkehr/Erholung ein.

Am 9. Juni 2004 fasste die Antragsgegnerin den Beschluss zur Fortschreibung des Regionalplans Nordthüringen - fortan Regionalplan - und machte die allgemeinen Planungsabsichten im Thüringer Staatsanzeiger Nr. 26/2004 vom 28. Juni 2004 bekannt.

Als Anlage zur Thüringer Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 6. Oktober 2004, GVBl. S. 754, veröffentlichte die Landesregierung den Landesentwicklungsplan Thüringen - fortan LEP 2004 - . Er bestimmt als Plansatz 5.3.3 Z:

„In den Regionalplänen sind für den Abbau und die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung Vorrang- und Vorbehaltsgebiete ‚Rohstoffe‘ auszuweisen.“

Die Antragsgegnerin gab im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens für den Regionalplan eine geologische Untersuchung zur Rohstoffsicherung der Rohstoffart Gips / Anhydrit in Nordthüringen bei dem e_____ Sachverständigenbüro R_____ in Auftrag. Wegen der Einzelheiten wird auf den Inhalt des sog. R_____ -Gutachtens vom 3. September 2008 verwiesen.

Am 27. Juni 2012 beschloss die Antragsgegnerin (Beschluss-Nr. 29/06/12) den Regionalplan, den das damalige Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr als Oberste Landesplanungsbehörde mit Bescheid vom 13. September 2012 genehmigte. Am 29. Oktober 2012 gab die Antragsgegnerin die Genehmigung des Regionalplans im Thüringer Staatsanzeiger (Nr. 44/2012) bekannt.

Der Regionalplan bestimmt 110 Vorranggebiete Freiraumsicherung, die in der Raumnutzungskarte grün dargestellt sind, darunter auch das Vorranggebiet Freiraumsicherung FS-70 - Rüdigsdorfer Schweiz / Harzfelder Holz / Steinberg / Eichenberg, in dem zumindest teilweise die Bergbauflächen der Antragstellerin liegen. Die verbindlich vorgegebenen - zeichnerisch in der Raumnutzungskarte bestimmten - Vorranggebiete Freiraumsicherung seien für die Erhaltung der schutzgutorientierten Freiraumfunktionen der Naturgüter Boden, Wald, Wasser, Klima, Flora und Fauna sowie des Landschaftsbildes vorgesehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen seien in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit diese mit der vorrangigen Funktion nicht vereinbar seien (Plansatz Z 4-4). In der beigefügten Begründung dazu heißt es, die Vorranggebiete Freiraumsicherung dienen der nachhaltigen Sicherung und Entwicklung von schutzwürdigen und schutzbedürftigen Naturraumpotentialen. Sie seien Kernbereiche vorhandener oder zu schaffender regionaler und überregionaler ökologischer Verbundsysteme, insbesondere unter Einbeziehung unzerschnittener Räume und der Natura-2000-Gebietskulisse. Ihr multifunktionaler Charakter ergebe sich aus den überörtlichen, regionalen und zum Teil landesweit bedeutsamen ökologischen Funktionen. In den Vorranggebieten Freiraumsicherung FS-56, FS-57 und FS-70 lagerten Gipsvorräte, die für die Versorgung zukünftiger Generationen Bedeutung haben könnten. Sie würden damit raumordnerisch vor entgegenstehenden Nutzungen geschützt.

Der Regionalplan weist außerdem Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffe aus (Plansatz 4.5). Für die Rohstoffarten Gips (Gi) und Anhydrit (A) bestimmt er acht Vorranggebiete, darunter auch die Bergwerkseigentumsfelder Appenrode / Rüsselsee (**Gi/A-4**), Woffleben / Hohe Schleife (**Gi/A-5**), Ellrich / Ellricher Klippen (**Gi/A-6**) der Antragstellerin. Dabei bezieht sich der Regionalplan auf den Plansatz 5.3.3 Z des LEP 2004 und stellt fest, dass Vorranggebiete Rohstoffe (Plansatz 4.5.1) und Vorbehaltsgebiete Rohstoffe (Plansatz 4.5.2) für den Abbau und die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung in den Regionalplänen auszuweisen seien.

Planungsziel (Z 4-4) für die Ausweisung von Vorranggebieten Rohstoffe sei es, die verbindlich vorgegebenen Vorranggebiete Rohstoffe für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung und den Rohstoffabbau vorzusehen. Andere raumbedeutsame Nutzungen seien in diesen Gebieten ausgeschlossen, soweit sie mit der vorrangigen Funktion nicht zu vereinbaren seien. In der Begründung heißt es dazu:

„Mit der Ausweisung von Vorranggebieten Rohstoffe ... wird dem raumordnerischen Grundsatz für die Aufsuchung, Sicherung und Gewinnung einheimischer Rohstoffe unter Berücksichtigung des Umwelt- und Landschaftsschutzes Rechnung getragen...

Grundlage der Ausweisung der Vorranggebiete Rohstoffe waren:

- die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung und -gewinnung des Regionalen Raumordnungsplans Nordthüringen 1999,
- die lagerstättenwirtschaftliche Jahresanalyse 2005 der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie,
- die Rohstoffsicherungskonzeption für die Fortschreibung des Regionalplanes Nordthüringen der Thüringer Landesanstalt für Umwelt und Geologie vom März 2005,
- die in Abbau befindlichen und rechtlich genehmigten Abbaugebiete,
- Ergebnisse von Raumordnungsverfahren / Landesplanerischen Abstimmungen,
- nachgewiesene Rohstoffgewinnungs- und Rohstoffsicherungsinteressen und
- die Untersuchung zur Rohstoffart Gips / Anhydrit in Nordthüringen 2008.

Diese wurden Nutzungsansprüchen anderer Fachplanungen gegenüber gestellt und raumordnerisch abgewogen...Neben der Sicherung über Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffe werden die bedeutenden Lagerstätten langfristig durch Vorrang- / Vorbehaltsgebiete Freiraumsicherung und Landwirtschaftliche Bodennutzung gesichert und somit vor entgegenstehenden Nutzungen geschützt.

...

Im Ergebnis der Abwägung aller zur Verfügung stehenden Informationen kommt die Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen zu dem Ergebnis, dass die Ausweisung der Vorranggebiete Rohstoffe für die Rohstoffart Gips / Anhydrit (einschließlich der Spezialgipse) die Rohstoffsicherung und -gewinnung für den Zeitraum dieses Regionalplanes sowie eines zeitlichen Sicherheitszuschlages (insgesamt 15 Jahre) gewährleistet.

Vorbehaltsgebiete Rohstoffe für die Rohstoffarten Gips und Anhydrit bestimmt der Regionalplan keine.

Am 9. Oktober 2013 hat die Antragstellerin den vorliegenden Normenkontrollantrag gestellt und am 31. März 2014 gegenüber dem Gericht begründet: Der Regionalplan enthalte mit der Ausweisung des Vorranggebiets FS-70 eine Regelung, die als Ziel der Raumordnung Gegenstand einer Normenkontrollklage sein könne. Sie, die Antragstellerin, werde durch die Ausweisung dieses Vorranggebiets in ihren Belangen berührt und in ihren Rechten beeinträchtigt. Die Festlegungen des Regionalplans sähen Gebiete, in denen sie über bergbauliche Bewilligungen bzw. Bergwerkseigentum verfüge, nicht als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete zum Rohstoffabbau vor. Die Natura-2000-Schutzgebiete stünden dem von ihr geplanten untertägigen Abbau nicht

zwingend entgegen. Die Einordnung dieser Gebiete als sogenannte harte Tabuzonen sei nicht unproblematisch.

Der prognostische Bedarf an hochreinen Gipsen werde im R____-Gutachten auch im Hinblick auf den Einsatz sogenannter REA-Gipse unzutreffend ermittelt und taue nicht als Grundlage für die Ermittlung des Bedarfs an Spezialgipsen. Insoweit verweise sie auf die von ihr vorgelegte Gutachterliche Stellungnahme zu der Notwendigkeit des Einsatzes von Naturgips für die Spezialgipsproduktion (Gerichtsakte, Seite 110 bis 128). Der im Hinblick auf die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zur Rohstoffsicherung und -gewinnung gewählte Betrachtungszeitraum von 15 Jahren sei zu kurz gewählt. Das Thüringer Landesamt für Umwelt und Geologie habe im Aufstellungsverfahren die Ansicht vertreten, dass die Rohstoffe für einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren gesichert sein müssten.

Die Antragsgegnerin habe den Gipsabbau de facto auf die Gebiete konzentriert, die sie dafür als Vorranggebiete festgelegt habe. Die Ausweisung des Vorranggebiets FS-70 für ihr Bewilligungsfeld Rüdigsdorf / Kuhberg und das BWE Rüdigsdorf / Günzdorf stehe der kurz-, mittel- und langfristigen Nutzbarkeit ihrer Gipslagerstätten entgegen. Die im Plan ausdrücklich benannten Schutzgüter der Freiraumsicherung schlossen den Rohstoffabbau in diesen Gebieten zunächst für die Laufzeit des Regionalplans aus. Die Antragsgegnerin verstehe die Freiraumsicherung offenbar nicht als vorsorgende Sicherung für den Rohstoffabbau. Die Freiraumsicherung führe zu einer Konzentrationswirkung für die tatsächlich ausgewiesenen Vorranggebiete Rohstoffe und damit verbunden zu einem Ausschluss von Gipsabbau in anderen Bereichen. Da das Vorranggebiet FS-70 zugleich ein Natura-2000-Gebiet darstelle, sei der übertägige Abbau von Gips auch zukünftig nahezu ausgeschlossen. Eine zusätzliche Ausweisung als Vorranggebiet Freiraumsicherung sei daher nicht notwendig.

Der Landesentwicklungsplan nenne Freiraumsicherung und Rohstoffsicherung als voneinander getrennte völlig selbständige Aufgaben des Regionalplans, der Regionalplan vernachlässige aber die Belange der Rohstoffsicherung. Das Vorranggebiet FS-70 bewirke zusammen mit den tatsächlich ausgewiesenen Vorranggebieten für die Rohstoffsicherung vor allem den Schutz ihrer Lagerstätten Rüdigsdorf / Kuhberg und Rüdigsdorf / Günzdorf vor dem Abbau.

Vor der Ausweisung des Vorranggebiets FS-70 seien ihre Belange als Bergbauunternehmen nicht abgewogen worden. Insbesondere finde keine Auseinandersetzung mit der Möglichkeit des von ihr, der Antragstellerin, tatsächlich geplanten untertägigen Abbaus statt.

Nach § 8 Abs. 5 Nr. 2 ROG könnten zur anzustrebenden Freiraumstruktur auch Nutzungen wie „Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen“ zählen. Solche habe die Antragsgegnerin aber nicht formuliert oder festgesetzt. Der Ausweisung des Vorranggebiets FS-70 lägen andere Ziele zugrunde, die alle den gegenwärtigen oder zukünftigen Rohstoffabbau beeinträchtigten.

Die bestehenden Natura-2000-Gebiete stünden einem untertägigen Abbau nicht entgegen.

Die Antragsgegnerin gehe von einem Planungszeitraum von 15 Jahren aus. Dabei hätte sie - bezogen auf jeden Einzelfall - Überlegungen anstellen müssen, welche konkreten Ausschlusskriterien dem Gipsabbau auf ihren betroffenen Flächen entgegenstünden. Die Antragsgegnerin habe bei den beteiligten Bergbauunternehmen aber keine Erhebungen im Hinblick auf den Bedarf an Gipssteinen gemacht. Die Antragsgegnerin habe sich im Rahmen ihrer Abwägung in erster Linie von einer sogenannten Bedarfsbewertung leiten lassen, die sie jedoch auf eine gesamträumliche Betrachtung gestützt habe, statt auf eine Betrachtung einzelner bereits vorhandener und potentieller Standorte. Sie habe es unterlassen, die konkreten Belange der jeweiligen Einzelunternehmen einzustellen. Zwar möge die Antragsgegnerin nicht verpflichtet sein, allen im Raum tätigen Betrieben die Existenz zu sichern oder allen Wünschen für eine zukünftige Nutzung zu entsprechen, mit dieser Begründung dürfe sie aber nicht die Abwägung wirtschaftlicher Interessen fast vollständig unterlassen.

Sie, die Antragstellerin, benötige die Steine aus der Bewilligung Rüdigsdorf / Kuhberg bereits im Jahr 2020 und aus dem Bergwerkseigentum Rüdigsdorf / Günzdorf im Jahre 2025.

Die Antragstellerin beantragt,

den am 27. Juni 2012 beschlossenen und am 13. September 2012 genehmigten Regionalplan Nordthüringen für unwirksam zu erklären, soweit

er unter Nr. 4.1.1 als Ziel „Z 4-1“ das - zeichnerisch in der Raumnutzungskarte bestimmte - Vorranggebiet Freiraumsicherung FS-70 - Rüdigsdorfer Schweiz / Harzfelder Holz / Steinberg / Eichenberg festlegt.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung führt sie im Wesentlichen aus:

Der Normenkontrollantrag sei aufgrund fehlender Antragsbefugnis unzulässig. Die von der Antragstellerin vertretene Auffassung, dass die ausgewiesenen Vorranggebiete Freiraumsicherung und die Vorranggebiete Rohstoffe eine Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB entfaltet, sei falsch. Ebenso falsch sei die Darstellung, dass der Abbau von Rohstoffen durch die Festsetzung von Vorranggebieten Freiraumsicherung ausgeschlossen sei. Schon die Beispiele der Bewilligungsfelder Woffleben / Himmelsberg und Kuhberg sowie der Flächen in Appenrode / Rüsselsee und teilweise auch Rüsselsee-Ost zeigten, dass der Abbau von Rohstoffen außerhalb der dafür ausgewiesenen Vorranggebiete durch die gleichzeitige Ausweisung von Vorranggebieten Freiraumsicherung mitnichten flächendeckend ausgeschlossen sei. § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG 2008 und § 7 Abs. 3 Satz 2 ThürLPIG 2007 gäben den Planungsträgern zwar die Möglichkeit, Vorranggebiete auszuweisen, die zugleich auch die Wirkungen von Eignungsgebieten haben könnten. Dies müsse bei der Ausweisung aber ausdrücklich bestimmt werden. Sie, die Antragsgegnerin, habe davon mit Ausnahme der hier aber nicht streitgegenständlichen Windeignungsgebietsausweisungen keinen Gebrauch gemacht. Im Übrigen würde der Wegfall der Zielfestlegung „Z 4-1“ bzw. des ausgewiesenen Vorranggebiets FS-70 der Antragstellerin keinen Vorteil verschaffen. Die Ausweisung des Vorranggebiets sei aufgrund der dort befindlichen Natura-2000-Schutzgebiete bzw. Naturschutzgebiete und den aus der Planbegründung (Seite 40) genannten Gründen erfolgt. Selbst wenn es die Zielfestlegung im Regionalplan nicht gäbe, stünden der beabsichtigten Rohstoffgewinnung naturschutzfachliche Belange entgegen.

Jedenfalls sei der Normenkontrollantrag unbegründet. Der Regionalplan sei formell rechtmäßig und die Umweltverträglichkeitsprüfung sei ordnungsgemäß durchgeführt worden. Er sei auch materiell rechtmäßig. Er beachte die Ziele der Raumordnung

und berücksichtige die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung insbesondere im Hinblick auf die Sicherung der Rohstoffversorgung.

Es würden unter anderem Vorranggebiete Freiraumsicherung und Vorranggebiete Rohstoffe ausgewiesen. Abwägungsfehler bei der Ausweisung der Vorranggebiete Rohstoffe lasse der Regionalplan nicht erkennen. Ein Verstoß gegen § 8 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG sei nicht erkennbar. Es sei ihr nicht verwehrt, Flächen, die in Natura-2000-Gebieten lägen, von vornherein von der Ausweisung als Vorranggebiete Rohstoffe auszunehmen. Sie, die Antragsgegnerin, habe diese Gebiete nicht als sog. harte Tabuzonen betrachtet, sondern sie lediglich als ungeeignet für die Ausweisung als Vorranggebiet Rohstoffe angesehen. Im Übrigen habe sie Vorranggebiete Rohstoffe im Einzelfall auch ausgewiesen, obwohl Teilflächen in einem Natura-2000-Gebiet lägen.

Die Absicht, durch die Freiraumsicherung den Rohstoffabbau zukünftig zu sichern, stehe im Einklang mit 5.3.3 Z LEP 2004.

Dass die Zielfestlegung Rohstoffsicherung derzeit einem Abbau der Rohstoffe entgegenstehe, stelle keinen Widerspruch dar. Vielmehr weise sie in der Planbegründung vorsorgend darauf hin, dass die Geltungsdauer des Plans begrenzt sei.

Sie gehe von einem Planungszeitraum von 15 Jahren aus, was der Geltungsdauer des Regionalplans mit einem Sicherheitszuschlag entspreche.

Hinsichtlich der Bedarfsbewertung liege kein Abwägungsdefizit vor. Sie habe die Vorranggebiete auf der Grundlage der im Regionalen Raumordnungsplan Nordthüringen 1999 ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse und einer von ihr eingeholten gutachterlichen Untersuchung fortgeschrieben. Die Berechnungen und Bedarfsprognosen litten nicht unter methodischen Fehlern. Sie gehe nicht von der Annahme aus, dass der in den Rauchgasentschwefelungsanlagen anfallende REA-Gips die natürlich vorkommenden Spezialgipse ersetzen könne. Ihr lägen auch keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass die im Erweiterungsfeld „Alter Stollberg“ vorhandenen Spezialgipse künftig auf gar keinen Fall abgebaut würden. Im Übrigen befänden sich auch im Bewilligungsfeld „Woffleben / Himmelsberg“, das an das ausgewiesene Vorranggebiet „Appenrode / Rüsselsee“ angrenze, Spezialgipsvorräte. Die Fläche sei wegen anhängiger Gerichtsver-

fahren gegen den Hauptbetriebsplan nicht als Vorranggebiet ausgewiesen worden. Dem Rohstoffabbau auf dieser Fläche stünden jedenfalls keine raumordnerischen Zielsetzungen entgegen.

Auch die von der Antragstellerin genannten etwaigen weiteren Mängel bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials lägen nicht vor. Im maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung sei das Landesentwicklungsprogramm noch nicht soweit fortgeschritten gewesen, dass von neuen verbindlichen Zielen hätte ausgegangen werden können. Bergrechtliche Belange seien hinreichend berücksichtigt und gewichtet worden. Insbesondere verstoße der Plan nicht gegen die Anforderungen der Rohstoffsicherungsklausel.

Sie, die Antragsgegnerin, habe die Belange der Antragstellerin bei ihrer Planung angemessen berücksichtigt und gewichtet. Bei ihrer gesamtäumlichen Betrachtungsweise habe sie die Auswirkungen auf jedes einzelne Unternehmen nicht gesondert untersuchen müssen. In der Rechtsprechung sei geklärt, dass der Planungsträger das private Interesse an bestimmten Nutzungen auf geeigneten Flächen im Planungsraum verallgemeinernd unterstellen und als typisierte Größe in die Abwägung einstellen könne. Ihr sei es nicht verwehrt gewesen, nur diejenigen Flächen als Vorranggebiete auszuweisen, die sich besonders gut eignen und möglichst geringe Konflikte erwarten ließen. Aufgrund ihrer Lage in bzw. an Natura-2000-Gebieten sei dies bei den umstrittenen Flächen der Antragstellerin nicht der Fall. Die Privilegierung der Antragstellerin durch § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB sei nicht missachtet worden. In der Rechtsprechung sei geklärt, dass eine Regionale Planungsgemeinschaft im Rahmen des Planungsvorbehalts (§ 35 Abs. 3 BauGB) nach § 35 Abs. 1 BauGB geschützte Nutzungsinteressen gegenüber anderen Abwägungsbelangen zurückstellen dürfe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird verwiesen auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der beigezogenen Normentstehungsvorgänge und sonstigen Unterlagen zum streitgegenständlichen Regionalplan (25 Ordner) sowie die Untersuchung zur Rohstoffsicherung der Rohstoffart Gips/Anhydrit in Nordthüringen des Sachverständigenbüros R_____ vom 3. September 2008 (ein Ordner), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

I.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

1. Der Normenkontrollantrag ist statthaft. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von anderen als den in Nr. 1 genannten, im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, soweit das Landesrecht dies bestimmt. Eine solche grundsätzliche Bestimmung hat der Thüringer Gesetzgeber in § 4 des Thüringer Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung getroffen.

Im Regionalplan enthaltene Ziele der Raumordnung können von der Antragstellerin als Zieladressatin zum Gegenstand der Normenkontrolle gemacht werden. Dem steht nicht entgegen, dass der Thüringer Landesgesetzgeber für den Regionalplan keine Rechtssatzform vorgibt (vgl. BVerwG, Urt. v. 20. November 2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 <220 f.> zit. n. juris, dort Rn. 25 m. w. N.), denn die Ziele der Raumordnung sind Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Der Bundesgesetzgeber beschreibt den Begriff der Ziele einheitlich für die Raumordnung im Bund und in den Ländern. Nach § 3 Nr. 2 ROG 1998 bzw. der wortgleichen Vorschrift des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG 2008 sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimm-baren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwick-lung, Ordnung und Sicherung des Raums. Ziele der Raumordnung sind nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung des Planungsraums das Ergebnis landesplanerischer Abwägung (BVerwG, Urt. v. 20. November 2003 - 4 CN 6.03 - a. a. O., S. 223 und Urt. v. 16. Dezember 2010 - 4 C 8.10 -, BVerwGE 138, 301 <303>, zit. n. juris, dort Rn. 7 sowie Beschl. v. 20. August 1992 - 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329).

Der hier angegriffene Regionalplan enthält eine Reihe von Zielen der Raumordnung, die nicht bereits in der aufgrund von § 10 Abs. 4 des Thüringer Landesplanungsgesetzes vom 18. Dezember 2001 (GVBl. S. 485) - fortan ThLPIG 2001 - von der Landesregierung erlassenen Thüringer Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 6. Oktober 2004 - fortan LEP 2004 - normiert sind. Dies gilt insbesondere für die hier in Rede stehende Festlegung von Vorranggebieten Rohstoffe (Z 4-4) und Freiraumsicherung (Z 4-1). Die insoweit getroffenen Festlegungen, die nach § 7 Abs. 1 ROG 1998 und § 7 Abs. 4 ROG 2008 i. V. m. § 7 Abs. 5 Thüringer Landesplanungsgesetz vom 15. Mai 2007 (GVBl. S. 45) - fortan ThürLPIG 2007 - und den im LEP 2004 festgelegten Zielen 5.1.3 Z und 5.3.3 Z in die Regionalpläne aufzunehmen sind, sind verbindliche, abschließend abgewogene Festlegungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

2. Die Antragstellerin ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt für den Antrag, den Regionalplan Nordthüringen hinsichtlich der Festsetzung des Vorranggebiets FS-70 für unwirksam zu erklären.

a. Die Antragstellerin kann ihren Normenkontrollantrag zulässigerweise darauf beschränken, ein einzelnes Vorranggebiet Freiraumsicherung für unwirksam zu erklären. Die Bestimmung über die Festsetzung dieses Vorranggebiets ist weder mit den Festsetzungen der weiteren Vorranggebiete Freiraumsicherung noch mit den übrigen Festsetzungen des Regionalplans so verflochten, dass der verbleibende Teil im Falle der Unwirksamkeit der angegriffenen Bestimmungen nicht mehr sinnvoll bestehen bleiben könnte. Hier unterliegt es keinem Zweifel, dass der verbleibende Teil des Regionalplans auch ohne die angegriffene Festsetzung zur Freiraumsicherung isoliert bestehen bleiben kann, insbesondere würde auch kein Planungstorso entstehen, der eine sinnvolle Raumordnung nicht mehr zuließe, wenn sich diese Teilregelungen als unwirksam erwiesen (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 2. August 2002 - 7 CN 1.11 - zit. n. juris, dort Rn. 28).

b. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die Antragstellerin hat eine mögliche Rechtsverletzung im Hinblick auf die Einbeziehung ihrer Bewilligungsfelder und Bergwerkseigentumsflächen in die Zielfestlegung Vorranggebiet Freiraumsicherung FS-70 dargelegt.

Ein Antragsteller genügt seiner Darlegungspflicht nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch bestimmte Regelungen des raumordnungsrechtlichen Plans oder deren Anwendung in seinem Recht auf ordnungsgemäße Abwägung seiner Belange verletzt wird (vgl. BVerwG, Beschlüsse v. 13. November 2006 - 4 BN 18.06 - zit. n. juris, Rn. 6 und v. 30. Juli 2014 - 4 BN 1.14 - zit. n. juris, Rn. 23 sowie Senatsurt. v. 26. März 2014 - 1 N 676/12 - zit. n. juris Rn. 48 m. w. N.). Vorliegend ist eine Verletzung des durch Art. 14 GG geschützten Eigentums jedenfalls möglich für die Bewilligungsfelder und Bergwerkseigentumsflächen, für die der Regionalplan als Ziel der Raumordnung das Vorranggebiet Freiraumsicherung FS-70 ausweist. Denn mit dieser Zielfestlegung gestaltet der Regionalplan unmittelbar Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Nach § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB, der sich zu einer echten Raumordnungsklausel entwickelt hat (BVerwG, Urt. v. 16. April 2015 - 4 CN 6.14 - zit. n. juris), dürfen raumbedeutsame Vorhaben Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Mit der Festsetzung eines Ziels der Raumordnung wird bewirkt, dass ein raumbedeutsames Vorhaben, das im Widerspruch zu diesem Ziel steht, unzulässig ist (§ 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB). Eine nachvollziehende Abwägung scheidet aus (BVerwG, Urt. v. 16. April 2015, a. a. O., dort Rn. 12).

Die Antragsbefugnis erfordert nicht, dass der betroffene Grundeigentümer darlegt, auf seinen Grundflächen in absehbarer Zukunft raumbedeutsame Vorhaben verwirklichen zu wollen, die im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbsatz 1 BauGB Zielen der Raumordnung voraussichtlich widersprechen werden. Denn die Rechtsverletzung durch eine rechtswidrige Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse tritt mit der Zielfestlegung selbst dann ein, wenn sie der jeweilige Eigentümer zunächst nicht wahrnimmt, weil er ein zielwidriges Vorhaben einstweilen gar nicht beabsichtigt (BVerwG, Urt. v. 16. April 2015 - 4 CN 6.14 - zit. n. juris, dort Rn. 14).

3. Für ihr Begehren, die Festsetzung des Vorranggebiets FS-70 für unwirksam zu erklären, hat die Antragstellerin auch ein Rechtsschutzbedürfnis. Das Erfordernis eines Rechtsschutzbedürfnisses soll nur verhindern, dass Gerichte in eine Normprüfung eintreten, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist. Das ist hier nicht der Fall. Ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin ist insbesondere nicht deshalb von vornherein ganz oder teilweise auszuschließen, weil sich ihre Flächen zum Teil

innerhalb von Natura-2000-Gebieten befinden. In einem solchen Gebiet wäre ein Abbau von Gips und Anhydrit nur dann zwingend unzulässig, wenn dadurch erhebliche Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen verursacht werden könnten (vgl. § 34 Abs. 2 BNatSchG) und die gesetzlichen Ausnahmeveraussetzungen (§ 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG) nicht vorlägen. Das lässt sich hier aber nicht feststellen.

II.

Der Normenkontrollantrag ist auch begründet. Der angegriffene Regionalplan Nordthüringen leidet hinsichtlich der Ausweisung des Vorranggebiets Freiraumsicherung FS-70 an einem erheblichen Mangel, der insoweit zu seiner Unwirksamkeit führt. Das hat allerdings nur die Unwirksamkeit des Plansatzes hinsichtlich dieses Vorranggebiets, nicht aber des gesamten Regionalplans zur Folge.

Der angegriffene Regionalplan bestimmt als Planungsziel „Z 4-1“, dass u. a. das verbindlich vorgegebene Vorranggebiet Freiraumsicherung FS-70 für die Erhaltung der im Einzelnen in der Begründung „Z 4-1“ bestimmten schutzgutorientierten Freiraumfunktionen vorgesehen ist. Andere raumbedeutsame Nutzungen sind in diesem Gebiet ausgeschlossen, soweit sie mit der vorrangigen Funktion nicht vereinbar sind.

1. Der Regionalplan trifft mit der Ausweisung von Vorranggebieten eine der nach § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG 2008 / § 7 Abs. 3 Nr. 1 ThürLPIG 2007 möglichen Gebietsfestlegungen. Auch die Ausweisung von Vorranggebieten Freiraumsicherung entspricht den Vorgaben des Bundes- und Landesrechts. Nach § 8 Abs. 5 Nr. 2 Halbsatz 1 ROG 2008 / § 7 Abs. 2 Satz 1 ThürLPIG 2007 sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur anzustrebenden Freiraumstruktur enthalten. Hierzu können nach § 8 Abs. 5 Nr. 2 Halbsatz 2 lit. b) ROG 2008 Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen gehören. Damit im Einklang steht die Absicht der Planungsgemeinschaft, durch die Ausweisung des Vorranggebiets Freiraumsicherung FS-70 die Versorgung zukünftiger Generationen mit Gips und Anhydrit raumordnerisch zu sichern und entgegenstehende raumbedeutsame Nutzungen auszuschließen, soweit sie mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind.

2. Allerdings steht das Planungsziel „Z 4-1“ des Regionalplans im Widerspruch zu den verbindlichen Vorgaben des Plansatzes 5.3.3 Z des Landesentwicklungsplans 2004. Indem er die langfristige Versorgung mit den Rohstoffen Gips und Anhydrit durch die Ausweisung des Vorranggebiets Freiraumsicherung FS-70 sichern will, verstößt er gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 (ebenso schon § 4 Abs. 1 ROG 1998) und überschreitet zugleich den Rahmen, der ihm zur Entwicklung aus dem Landesentwicklungsplan (§ 14 Abs. 1 ThürLPIG 2007) bzw. zur Ausformung des Ziels der Raumordnung 5.3.3 Z des Landesentwicklungsplans gesetzt war (vgl. § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008).

a. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 sind Ziele der Raumordnung u. a. bei raumbedeutsamen Planungen öffentlicher Stellen (§ 3 Nr. 5 ROG 1998 / § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG 2008) zu beachten. Ausgehend davon bestimmen § 9 Abs. 2 ROG 1998 / § 8 Abs. 2 ROG 2008 und § 14 Abs. 1 ThürLPIG 2007 für Regionalpläne, dass sie von der Regionalen Planungsgemeinschaft aus dem Landesentwicklungsprogramm zu entwickeln sind und § 14 Abs. 1 Satz 2 ThürLPIG 2007 ergänzt, dass die Regionalpläne als räumliche und sachliche Ausformung des Landesentwicklungsprogramms für die Planungsregionen die räumliche und strukturelle Entwicklung als Ziele und Grundsätze festlegen.

Festlegungen in Regionalplänen unterliegen der Bindungswirkung nach § 4 Abs. 1 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 2008. Denn ein Regionalplan ist als Raumordnungsplan (§ 3 Nr. 6 und 7 ROG 1998 / § 3 Abs. 1 Nr. 6 und 7 ROG 2008) eine raumbedeutsame Planung einer öffentlichen Stelle im Sinne dieser Vorschrift. Eine regionalplanerische Festlegung, die ein in einem landesweiten Raumordnungsplan (vgl. § 8 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998 / § 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008) - in Thüringen seinerzeit der Landesentwicklungsplan (zum Begriff: § 9 ThürLPIG 2001) - rechtswirksam festgelegtes Ziel der Raumordnung nicht beachtet, verstößt daher gegen § 4 Abs. 1 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 und kann selbst kein gültiges Ziel der Raumordnung sein (zur Genehmigungspflicht vgl. § 14 Abs. 4 ThürLPIG 2001; zum Ganzen VGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. November 2012 - 8 S 2525/09 - zit. n. juris, dort Rn. 30 m. w. N.).

b. Für den zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Regionalplan maßgeblichen LEP 2004 war bundesunmittelbar durch § 7 Abs. 2 Nr. 2 ROG 1998 vorgegeben, dass Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur, insbesondere zu

der anzustrebenden Freiraumstruktur enthalten sollen. Dazu können Nutzungen im Freiraum gehören, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 lit. b ROG 1998) und diese Festlegungen können nach Absatz 4 auch in Form von Vorranggebieten (Nr. 1), Vorbehaltsgebieten (Nr. 2) oder Eignungsgebieten (Nr. 3) erfolgen.

§ 9 Abs. 1 ThürLPIG 2001 bestimmte für den Landesentwicklungsplan, dass er für den Gesamttraum Thüringens die räumliche und strukturelle Entwicklung als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festlegt und dabei insbesondere Festlegungen zur Freiraumstruktur, soweit sie von überregionaler Bedeutung sind (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 ThürLPIG 2001), enthält. Nach Satz 2 der Vorschrift enthält der Landesentwicklungsplan auch Festlegungen zu raumbedeutsamen Erfordernissen und ferner Vorgaben für Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die durch Regionalpläne festzulegen sind.

Der LEP 2004 konkretisiert § 7 Abs. 2 Nr. 2 ROG 1998 in zulässiger Weise, indem er als Ziele der Raumordnung bestimmt, dass in den Regionalplänen zur Erhaltung der Freiraumfunktionen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Freiraumsicherung (Plansatz 5.1.3 Z) sowie für den Abbau und für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffe (Plansatz 5.3.3 Z) auszuweisen sind.

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen (§ 3 Nr. 2 ROG 1998 / § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008; vgl. dazu auch die Präambel des LEP 2004) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Nr. 2 ROG 1998 / § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG 2008; vgl. dazu auch die Präambel des LEP 2004). Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörpert unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Anders als die Grundsätze sind sie nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Planungsraumes das Ergebnis landesplanerischer Abwägung. Die Rechtsbindungen, die Ziele der Raumord-

nung erzeugen, sind in dem Sinne strikt, als die Adressaten sie zwar im Einzelfall konkretisieren und ausgestalten, sich über sie aber nicht im Wege der Abwägung hinwegsetzen dürfen (BVerwG, Beschl. v. 20. August 1992 - 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329, Urt. v. 20. November 2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 und Beschl. v. 20. August 1992 - 4 NB 20.91 - NVwZ 2009, 1226). Die planerischen Vorgaben, die sich ihnen entnehmen lassen, sind verbindlich.

Um als Ziel im Sinne von § 4 Abs. 1 ROG 1998 / § 4 Abs.1 Satz 1 ROG 2008 eine Beachtungspflicht auszulösen, muss auf der Ebene der Raumordnung oder der Landesplanung allerdings zu einem Problemkreis eine verbindliche Letztentscheidung getroffen worden sein (§ 3 Nr. 2 ROG 1998 / § 7 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 ROG 2008). Dafür bedarf es einer Festlegung, die hinreichend konkret und bestimmt ist. Bereits aus der Formulierung muss sich ergeben, dass es sich um eine verbindliche Handlungsanweisung mit Letztentscheidungscharakter und nicht um eine bloße Anregung oder eine Abwägungsdirektive handelt, die einer weiteren abwägenden Konkretisierung und Ausformung durch einen anderen Planungsträger zugänglich ist (vgl. dazu schon BVerwG, Beschl. v. 22. Juni 1993 - 4 B 45.93 - zit. n. juris, dort Rn. 14; VGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. November 2012 - 8 S 2525/09 - zit. n. juris, dort Rn. 29).

Verbindliche Handlungsanweisungen mit Letztentscheidungscharakter sind dabei nicht ausschließlich nach ihrem Wortlaut strikte landesplanerische Vorgaben, die als Muss-Vorschriften zwingend formuliert sind. Es kommt vielmehr maßgeblich darauf an, dass der Plansatz die Merkmale einer "verbindlichen Vorgabe" oder einer "landesplanerischen Letztentscheidung" bzw. einer "abschließenden landesplanerischen Abwägung" erfüllt, in dem der Plangeber die Regel mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt (vgl. § 6 Abs. 1 ROG 2008). Das Erfordernis abschließender Abwägung verlangt allerdings nicht, dass dem nachgeordneten Planungsträger keinerlei Raum für eine Planung mehr überlassen bleibt. Denn der Plangeber kann es, je nach den planerischen Bedürfnissen, damit bewenden lassen, bei der Formulierung des Planungsziels gerade im Rahmen seiner planerischen abschließenden Abwägung Zurückhaltung zu üben, und damit den planerischen Spielraum der nachfolgenden Planungsebene zu erweitern (VGH Ba.-Wü., Urt. v. 17. Dezember 2009 - 3 S 2110/08 - zit. n. juris.).

Nach diesen Maßstäben ist davon auszugehen, und im Übrigen zwischen den Beteiligten auch nicht streitig, dass die formell ausdrücklich durch das Planzeichen „Z“ (vgl. Präambel des LEP 2004) als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Plansätze 5.1.3 Z und 5.3.3 Z materielle Zielqualität aufweisen. Sie sind in ihren Aussagen konkret und bestimmt und die Landesplanungsbehörde hat in ihnen schon nach dem eindeutigen Wortlaut eine abschließende Planungsaussage getroffen, die sie der planerischen Disposition nachgeordneter Planungsträger entziehen wollte und die keiner Ausnahmeregelung zugänglich sein sollte.

Ihren unzweifelhaften landesplanerischen Willen, die langfristige Rohstoffversorgung durch die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Rohstoffe zu sichern, unterstreicht die Landesregierung mit der dem Plansatz 5.3.3 Z beigefügten Begründung. Danach werden mit der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Rohstoffe insbesondere Lagerstätten mineralischer Rohstoffe, wie die hier streitgegenständlichen Gips- und Anhydritvorräte, die in Thüringen mengenmäßig begrenzt zur Verfügung stehen, auch für eine mögliche spätere Nutzung vorsorgend gesichert.

Die Vorranggebiete Freiraumsicherung sollen dagegen nach dem Willen der Landesregierung zur Erhaltung der Freiraumfunktionen ausgewiesen werden. In der Begründung zum Plansatz 5.1.3 Z heißt es dazu, dass in den Regionalplänen zur Sicherung ihrer schutzorientierten Funktionen Gebiete als Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete Freiraumsicherung ausgewiesen werden sollen mit besonderen natürlichen Bodenfunktionen bzw. schutzwürdigen Böden, besonderen Waldfunktionen, mit für die Trinkwasserversorgung bedeutsamen Grund- und Oberflächengewässern, naturnahen Gewässerlandschaften, hoher Klimawirksamkeit und besonderer Bedeutung für die Erhaltung und Entwicklung der Tier- und Pflanzenwelt. Außerdem solle damit ein Beitrag zu einem funktional zusammenhängenden Biotopverbundsystem geleistet werden, mit dem negative Folgen von Zerschneidungen und „Verinselungen“ für den Naturhaushalt gemildert werden könnten.

Diese Zielfestlegungen bilden einen landesplanerischen Rahmen zu dem Zweck, den Freiraum (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 ROG 1998) als Lebensgrundlage und Ressourcenpotential für nachfolgende Generationen zu bewahren. Dazu sollen die Naturgüter in Bestand, Regenerationsfähigkeit und Zusammenwirken dauerhaft gesichert werden. Der Plangeber will damit sicherstellen, dass der Verbrauch nicht erneuerbarer natürlicher Ressourcen auf den unvermeidbaren Bedarf reduziert wird und erneuerbare

Naturgüter nur im Rahmen ihrer Regenerationsfähigkeit genutzt werden. Zudem sollen zusammenhängende Freiräume und ihre Verbindungen zu den innerörtlichen Grünbereichen erhalten werden (dazu Plansatz 5.1.1 G). Dieser durch Ziele der Raumordnung vorgegebene Rahmen ist das Ergebnis einer abschließenden landesplanerischen Abwägung (vgl. § 3 Nr. 2 ROG 1998) und als solcher bei der Regionalplanung räumlich und sachlich auszuformen (§ 11 Abs. 1 ThürLPIG 2001 / § 14 Abs. 1 Satz 2 ThürLPIG 2007).

c. Die Planungsgemeinschaft hat dem landesplanerischen Gebot des Plansatzes 5.3.3 Z, für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung mit Gips und Anhydrit Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffe auszuweisen, in dem angegriffenen Regionalplan nicht hinreichend Rechnung getragen.

aa. Die Planungsgemeinschaft hat den Abschnitten über Vorranggebiete Rohstoffe (Plansatz 4.5.1) und über Vorbehaltsgebiete Rohstoffe (Plansatz 4.5.2) zwar vorangestellt, dass entsprechend dem Landesentwicklungsplan Vorranggebiete bzw. Vorbehaltsgebiete Rohstoffe für den Abbau und die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung in den Regionalplänen auszuweisen sind, hat dann jedoch mit dem Plansatz Z 4-4 lediglich Vorranggebiete Gips und Anhydrit ausgewiesen und dies damit begründet, dass aufgrund der Bedarfs- und Flächenprognose in der Untersuchung zur Rohstoffsicherung der Rohstoffart Gips / Anhydrit in Nordthüringen vom 3. September 2008 (R____-Gutachten) und nach Abwägung aller zur Verfügung stehender Informationen die Ausweisung dieser Gebiete die Rohstoffsicherung und -gewinnung für die Rohstoffart Gips / Anhydrit einschließlich der Spezialgipse für die Geltungsdauer des umstrittenen Regionalplans sowie eines zeitlichen Sicherheitszuschlags, also für insgesamt 15 Jahre gewährleiste (Regionalplan, Begründung Z 4-4, am Ende). Vorbehaltsgebiete für die Rohstoffart Gips / Anhydrit hat die Planungsgemeinschaft nicht festgesetzt. Damit hat der Plangeber die Rohstoffsicherung für die Rohstoffart Gips / Anhydrit durch die Festsetzung von Vorranggebieten entgegen den verbindlichen Vorgaben des LEP 2004 allenfalls für einen mittelfristigen Zeitraum in den Blick genommen. Zwar gibt § 7 Abs. 1 Satz 1 ROG 2008 (wie zuvor § 7 Abs. 1 Nr. 1 ROG 1998) u. a. vor, dass in Raumordnungsplänen für einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumplanung, insbesondere zu den Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen sind. Der mittelfristige Zeitraum soll allerdings nur im Regelfall gelten. Ausnahmen sind in

beide Richtungen zulässig. Demnach war es der Landesplanungsbehörde unbenommen, im LEP 2004 auch Festlegungen zur langfristigen, vorsorgenden Sicherung von standortgebundenen Rohstoffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG 2008) zu treffen. Sie dienen der Sicherung von Rohstoffen, die während des mittelfristigen Planungszeitraums wahrscheinlich nicht benötigt werden, dennoch des Schutzes bedürfen, damit sie in späteren Planungsphasen noch zur Verfügung stehen (Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel, ROG, Kommentar, München 2010, Rn. 9 zu § 7).

bb. Die Planungsgemeinschaft wollte den Vorgaben des LEP 2004 entsprechen, indem sie die nicht durch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete gesicherten Gips- und Anhydritvorkommen für die Versorgung zukünftiger Generationen durch das mit dem Plansatz Z 4-1 verbindlich vorgegebene Vorranggebiet Freiraumsicherung FS-70 sicherte, um sie langfristig vor entgegenstehenden Nutzungen zu bewahren (Begründung Z 4-1, 4. Absatz). Diese Festlegung des Regionalplans missachtet aber das durch den LEP 2004 bestimmte Ziel, die langfristige Rohstoffversorgung durch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete Rohstoffe zu sichern und verstößt zugleich gegen das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 (ebenso schon § 9 Abs. 2 Satz 1 ROG 1998). Denn der Regionalplan darf bei der Entwicklung bzw. Ausformung eines Zieles der Raumordnung im Landesentwicklungsplan, das er nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 als verbindliche Vorgabe zu "beachten" hat, nur den durch dieses Ziel für das ganze Land vorgegebenen Rahmen regionalmaßstäblich verfeinern, nicht jedoch eine eigene davon abweichende Regelung treffen. Der LEP 2004 lässt weder ausdrücklich eine Abweichung von seinem Planungsziel zu, noch lässt sich nach dem Sinn und Zweck des landesplanerischen Plansatzes 5.3.3 Z auf die Möglichkeit einer Abweichung schließen, denn die Zielvorgaben sind sowohl verbindlich als auch abschließend (s. o.).

cc. § 8 Abs. 5 Nr. 2 Halbsatz 2 lit. b) ROG 2008 und § 7 Abs. 2 Satz 2 ThürLPIG 2007 schließen es nicht von vornherein aus, dass die im Regionalplan ausgewiesenen Vorranggebiete Freiraumsicherung neben der Sicherung der schutzgutorientierten Funktionen als Lebensräume für Flora und Fauna, als Erholungsraum und sonstiger Schutzraum für Naturgüter gleichzeitig die weitere Funktion der langfristigen Rohstoffsicherung übernehmen könnten. Auch zwingt die landesplanerische Vorgabe, für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffe auszuweisen, insbesondere nicht dazu, für sämtliche Gebiete, in

denen Rohstoffe lagern oder vermutet werden, Vorbehalts- oder Vorranggebiete festzusetzen. Der Plangeber des Regionalplans, der die langfristige Rohstoffsicherung einer anderen Gebietskategorie zuordnet, muss sich dabei aber zumindest darüber im Klaren sein, dass er die langfristige Rohstoffversorgung nicht vollständig in die Vorranggebiete Freiraumsicherung verlagern darf, wenn der Landesentwicklungsplan die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung durch Vorbehalts- und Vorranggebiete Rohstoffe ausdrücklich und verbindlich vorschreibt und eine Abweichung von dieser Zielvorgabe nicht zulässt.

d. Aus § 11 Abs. 1 ThürLPIG 2001 / § 14 Abs. 1 ThürLPIG 2007 folgt nichts Anderes. Danach sind die Träger der Regionalplanung dazu verpflichtet, den Regionalplan ausschließlich aus dem Landesentwicklungsplan (zum Begriff: § 9 ThürLPIG 2001) zu entwickeln und als räumliche und sachliche Ausformung des Landesentwicklungsplans für die Planungsregion die räumliche und strukturelle Entwicklung als Ziele und Grundsätze festzulegen. Das stimmt mit dem Entwicklungsgebot (§ 9 Abs. 2 ROG 1998 / § 8 Abs. 2 ROG 2008) sowie der Planungshierarchie des Raumordnungsgesetzes überein. Die Ausformung setzt zwar einen planerischen Spielraum des Trägers der Regionalplanung voraus. Dieser Spielraum ist aber unterschiedlich weit, je nachdem, welche raumordnerische Vorgabe auszuformen ist. Geht es um Grundsätze der Raumordnung des Landesentwicklungsplans, ist der regionalplanerische Gestaltungsspielraum prinzipiell weiter als bei einem Ziel der Raumordnung des Landesentwicklungsplans. Denn während Grundsätze der Raumordnung - wie ausgeführt - als Vorgaben für die Abwägungsentscheidung vom Träger der Regionalplanung nur zu "berücksichtigen" (§ 4 Abs. 2 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 ROG 2008) sind, hat er die im Landesentwicklungsplan enthaltenen raumordnerischen Ziele nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 strikt zu "beachten". Damit begrenzt die Bindungswirkung nach § 4 Abs. 2 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 2008 den regionalplanerischen Spielraum zur Ausformung eines Zieles der Raumordnung des Landesentwicklungsplanes auf Festlegungen, die den durch das Ziel festgelegten Rahmen nachvollziehend räumlich und sachlich verfeinern, soweit dieser Rahmen nicht selbst Spielraum für abweichende Ausgestaltungen im Regionalplan eröffnet (s. o., vgl. VGH Ba.-Wü., Urt. v. 15. November 2012, a. a. O., hier zitiert n. juris, Rn. 31).

3. Der Verstoß gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG 1998 / § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 und § 14 Abs. 1 ThürLPIG 2007 führt zur Unwirksamkeit des Plansatzes Z 4-1, soweit er die Vorranggebiete Freiraumsicherung FS-70 bestimmt. Ein Fall der Unbeachtlichkeit nach § 12 ROG 2008 liegt nicht vor. Offenbleiben kann, ob der hier zugleich vorliegende Verstoß gegen § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 nach § 12 Abs. 2 ROG 2008 unbeachtlich sein könnte (vgl. dazu Goppel in: Spannowsky / Runkel / Goppel, ROG, Kommentar, München 2010, § 8 Rn. 32).

Die Rügen der Antragstellerin beziehen sich allein auf den Teilbereich Vorranggebiete Freiraumsicherung, soweit davon ihre Lagerstätten betroffen sind. Anlass, die Gesamtunwirksamkeit des Plans in Erwägung zu ziehen, besteht nicht, denn der Plan ist insoweit objektiv teilbar und die sonstigen Teile des Plans sind aufgrund ihres eigenständigen und von der angegriffenen Festsetzung des Vorranggebiets Freiraumsicherung FS-70 losgelösten Regelungsgehalts davon ohne weiteres abtrennbar (i. d. S. zum Teilbereich Windenergie vgl. Senatsurt. v. 26. März 2014 - 1 N 676/12 - zit. n. juris, dort Rn. 52) und die verbleibenden Festlegungen können auch ohne den unwirksamen Teil noch eine sinnvolle Ordnung bewirken. Es ist weder vorgetragen noch gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Planungsträger den Plan nicht mit dem eingeschränkten Inhalt beschlossen hätte (BVerwG, Beschl. v. 30. Juli 2014 - 4 BN 1.14 - juris, dort Rn. 15).

4. Der Plan wäre in dem genannten Umfang im Übrigen auch dann unwirksam, wenn man zugunsten der Antragsgegnerin davon ausgehen wollte, dass der Verstoß gegen § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ROG 2008 nicht unmittelbar die Fehlerhaftigkeit der Ausweisung des Vorranggebiets Freiraumsicherung, sondern lediglich ein „Zuwenig“ der Ausweisung von Vorranggebieten oder Vorbehaltsgebieten Rohstoffsicherung zur Folge hätte, die in einem Normenkontrollverfahren nicht mit Erfolg gerügt werden könnte (vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 16. April 2015 - 4 CN 2.14 - BVerwGE 152, 55 = juris).

In diesem Fall erwiese sich die Festlegung des Vorranggebiets FS-70 deshalb als fehlerhaft und unwirksam, weil sie auf einem beachtlichen Fehler im Abwägungsvorgang beruhe. Die Antragsgegnerin hat sich bei der Ausweisung der Vorranggebiete Freiraumsicherung - wie dargelegt - offensichtlich von der unzutreffenden Vorstellung leiten lassen, sie könne die langfristige Sicherung der Rohstoffe Gips und Anhydrit vollständig in die Vorranggebiete FS-56, FS-57 und FS-70 verlagern. Der offensicht-

liche Fehler im Abwägungsvorgang wäre auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen und damit im Sinne des § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG 2008 beachtlich, weil sich ohne die fehlerhafte Grundlage der Abwägung ein anderes Ergebnis abgezeichnet hätte.

Der nach § 12 Abs. 3 Satz 2 ROG 2008 beachtliche Abwägungsmangel wäre auch nicht nach § 12 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 ROG 2008 unbeachtlich geworden. Nach dieser bundesrechtlichen Bestimmung, die auf den streitgegenständlichen Regionalplan bereits anzuwenden ist (die Übergangsregelung des § 28 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 betrifft nur vor dem 30. Juni 2009 in Kraft getretene Regionalpläne), werden nach § 12 Abs. 3 ROG 2008 beachtliche Mängel des Abwägungsvorgangs unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Raumordnungsplans gegenüber der zuständigen Stelle unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sind. Das gilt aber nur dann, wenn bei Inkraftsetzung des Raumordnungsplans auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen wird (vgl. § 12 Abs. 5 Satz 2 ROG 2008). Dies ist hier nicht geschehen. Vielmehr hat die Antragsgegnerin in der Bekanntmachung über die Genehmigung des Regionalplans lediglich nach § 16 Abs. 1 ThürLPIG 2007, dessen Planerhaltungsregelungen neben denen des ROG anwendbar geblieben sind (vgl. § 28 Abs. 2 Satz 2 ROG 2008), darüber belehrt, dass eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften nur beachtlich ist, wenn sie schriftlich unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts innerhalb von einem Jahr nach Bekanntmachung des Raumordnungsplans bei der obersten Landesplanungsbehörde geltend gemacht wird. Abwägungsmängel werden hiervon - wie schon ihre gesonderte Behandlung in § 16 Abs. 3 ThürLPIG 2007 zeigt - nicht erfasst (dazu Senatsurteil vom 26. März 2014 - 1 N 676/12 - juris, Rn. 110). Dem lag seinerzeit offensichtlich die Auffassung des Thüringer Gesetzgebers zugrunde, dass es sich bei den von Satz 2 dieser Bestimmung erfassten Mängel im Abwägungsvorgang um schwerwiegende Mängel handele, bei denen eine „Verfristung des Mangels unter verfassungsrechtlichen Gründen nicht eintreten“ könne (vgl. die Begründung zu § 16 des entsprechenden Gesetzentwurfs der Landesregierung, Landtags-Drucksache 4/2274, S. 42).

Überdies wäre ein etwa vorhandener Abwägungsmangel jedenfalls durch die Antragstellerin im Parallelverfahren 1 N 672/13 auch binnen der Jahresfrist gerügt worden.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO in entsprechender Anwendung.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt. Die Rechtssache weist keine grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) auf, weil die aufgeworfenen Fragen in der Rechtsprechung hinreichend geklärt sind. Das Urteil weicht auch weder von einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch der eines anderen in § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO genannten Gerichts ab.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Jenaer Straße 2 a

99425 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

-
- die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

- die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

- ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Dr. Hüscher

Hoffmann

VRinVG Dr. Jung
ist wegen Beendigung
ihrer Abordnung
gehindert, ihre Un-
terschrift beizufü-
gen.

Dr. Hüscher

B e s c h l u s s

Der Streitwert wird auf 60.000 Euro festgesetzt.

G r ü n d e

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 GKG. Dabei orientiert sich der Senat entsprechend seiner ständigen Rechtsprechung an den Empfehlungen des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai / 1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen (zu finden etwa unter www.bverwg.de). In dessen Nummer 9.8.2 wird als Streitwert bei Normenkontrollkla-

gen von Privatpersonen gegen Raumordnungspläne ein Betrag zwischen 30.000 und 60.000 EUR vorgeschlagen. Der Senat hält hier angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Bedeutung der Angelegenheit für die Antragstellerin den festgesetzten Betrag für angemessen.

Hinweis:

Der Beschluss ist unanfechtbar (§§ 68 Abs. 1 S. 5, 66 Abs. 3 S. 3 GKG).

Dr. Hüscher

Hoffmann

VRinVG Dr. Jung
ist wegen Beendigung
ihrer Abordnung
gehindert, ihre Un-
terschrift beizufü-
gen.

Dr. Hüscher