

Entwicklung der Rechtsprechung zur Raumordnung in Nordrhein-Westfalen

Sitzung des
Arbeitskreises Steine und Erden
am 26.11.2014



Schlaglichter

- Konzentrationsplanung
- Ausgewählte, zentrale Aspekte
 - "*Schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept*"
 - "*Harte*" und "*weiche*" Tabuzonen oder -kriterien
 - "*Planerisches Substanzgebot*"
 - Bilanz
 - Insbesondere: Komplex Ausnahmen
 - Insbesondere: Komplex Parzellen[un]schärfe
- Folgerungen

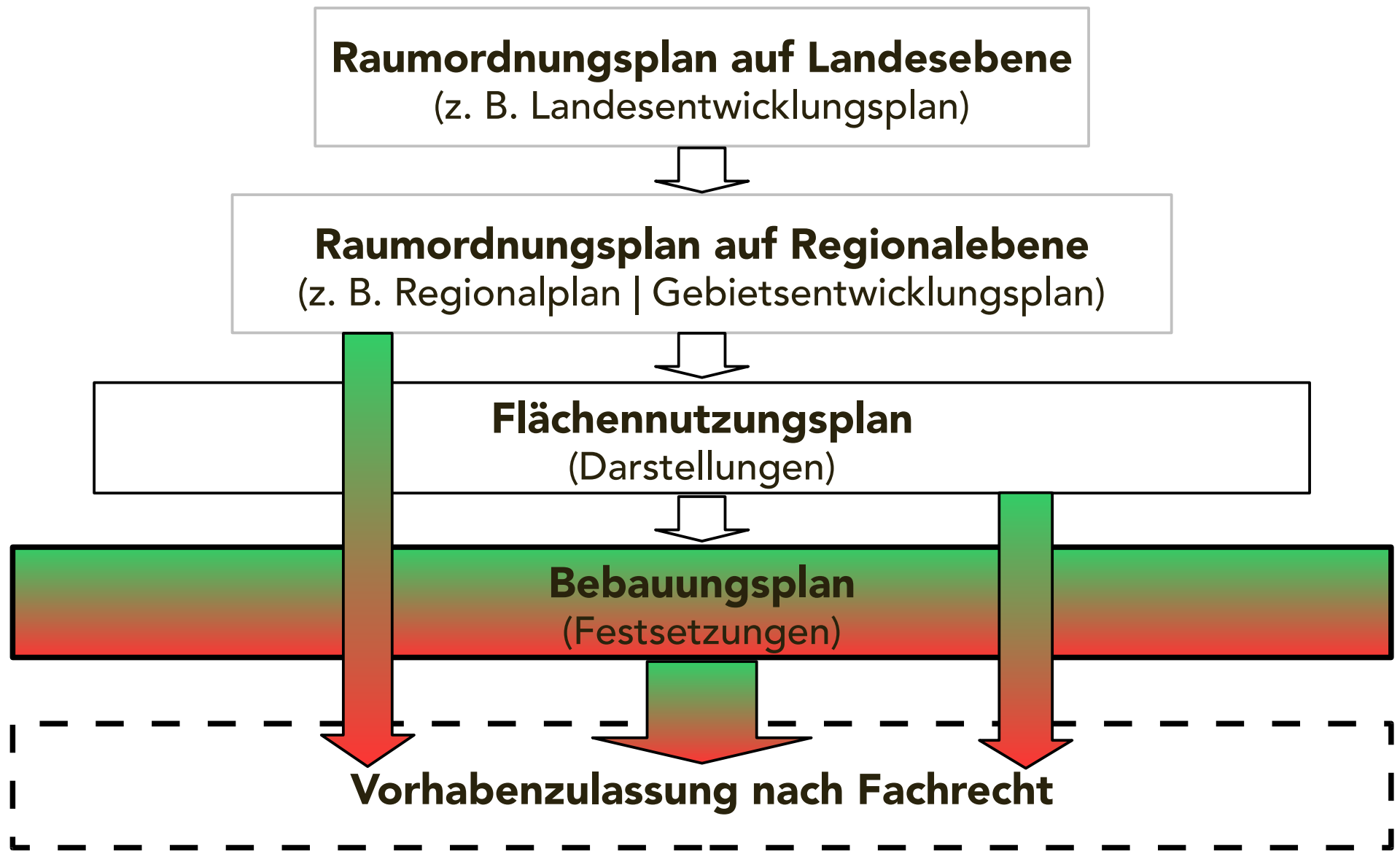


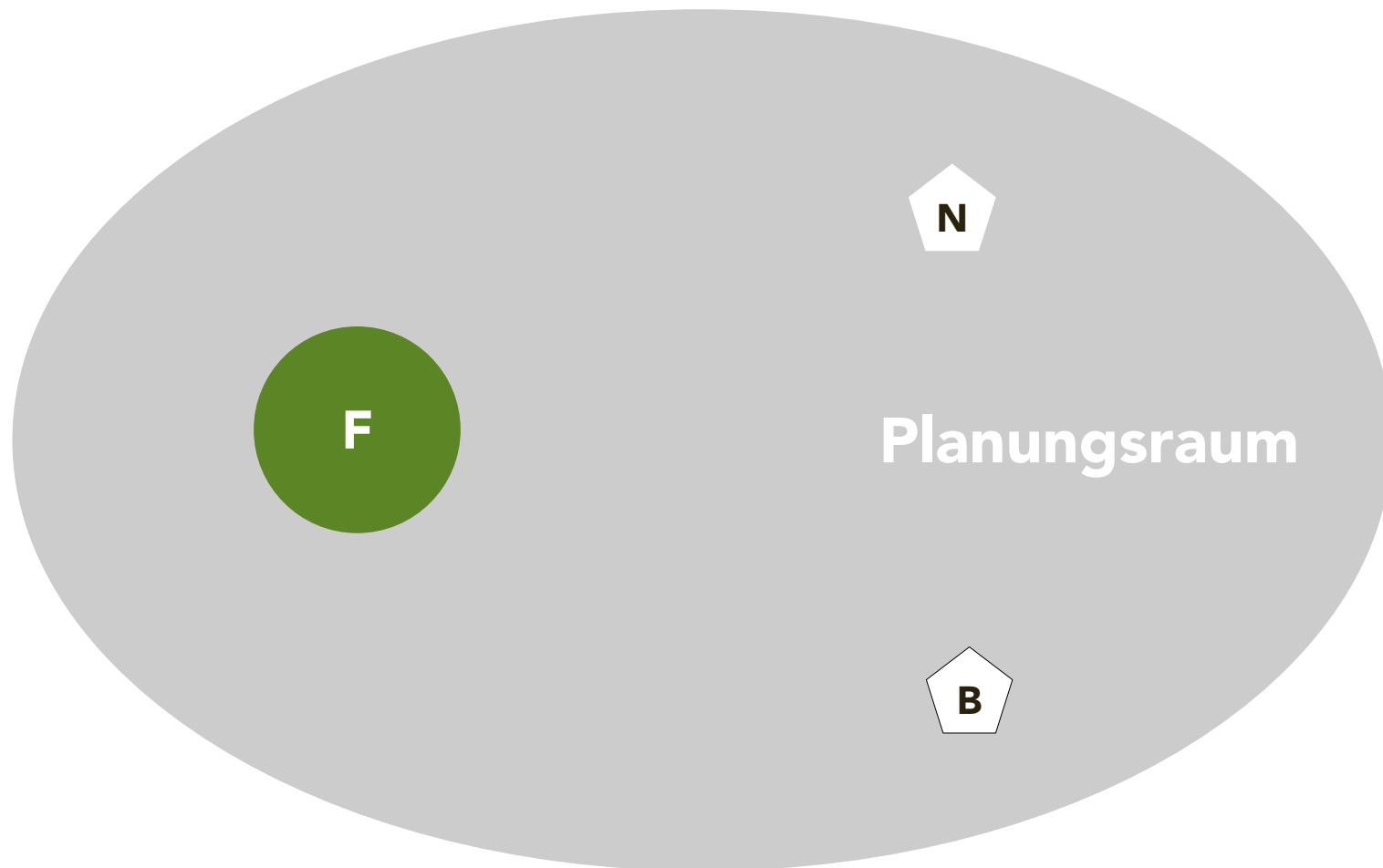
Konzentrationsplanung

- Bis 1998 Angebotsplanung
- Seit 1998 auch 'Verhinderungsplanung' zur Steuerung
- Begründung von **Verboten** für den gesamten Planungsraum
- **Verbote** bedürfen der **Rechtfertigung**
- **Rechtfertigung** durch "*schlüssiges, gesamträumliches Planungskonzept*" und Einräumung eines Vorrangs
- 'Innenplanung' der Verwaltung erlangt partiell Außenwirkung
- Funktion: "*Planerische Letztentscheidung*" über Standort
- Planerisches Instrument mit Ausnahmecharakter
- Entwurf LEP NRW: **Zwang** zur Konzentrationsplanung



Planungshierarchie, simplifiziert

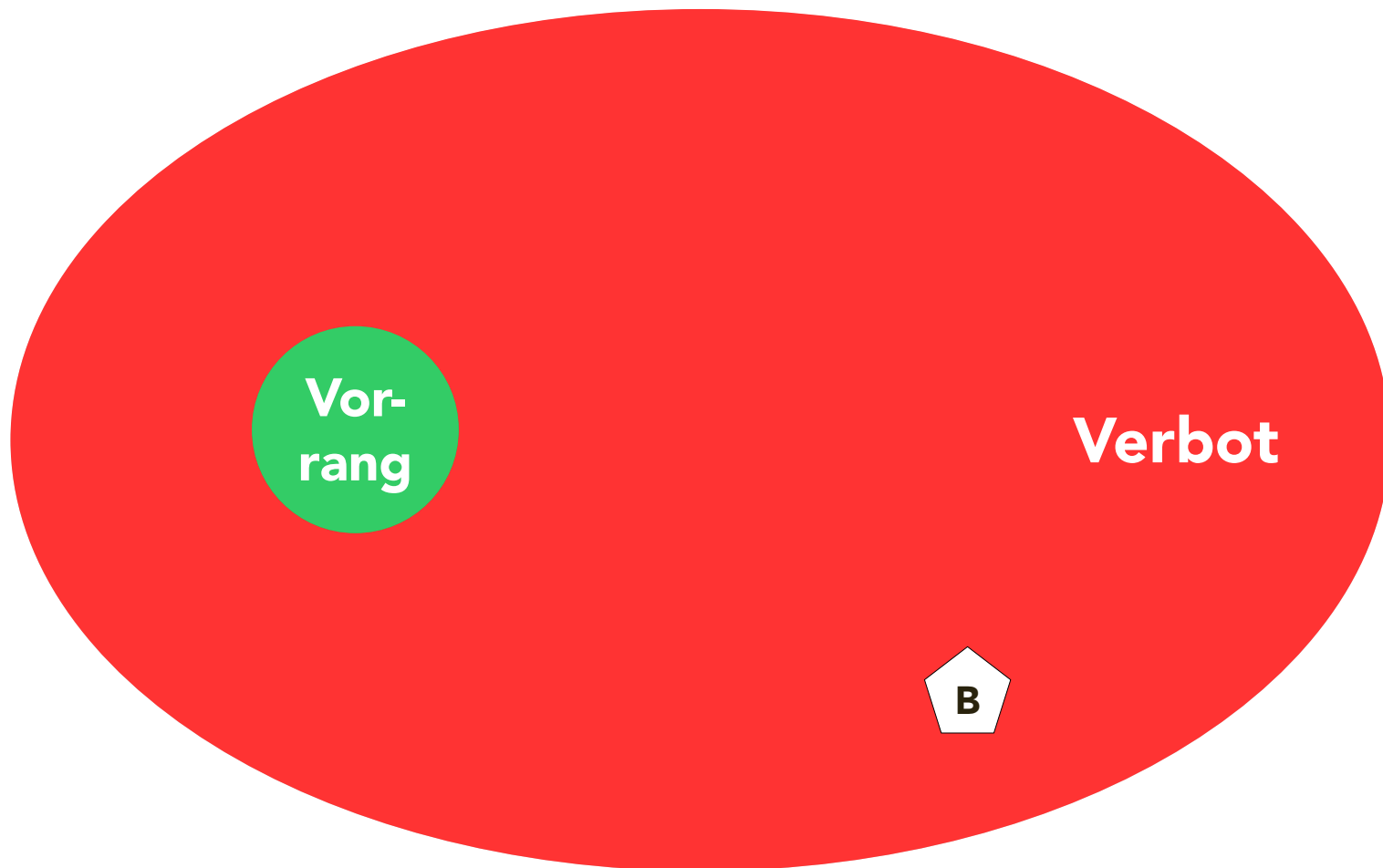




F = Festlegung | Festsetzung



N = Neuvorhaben
B = Bestandsvorhaben

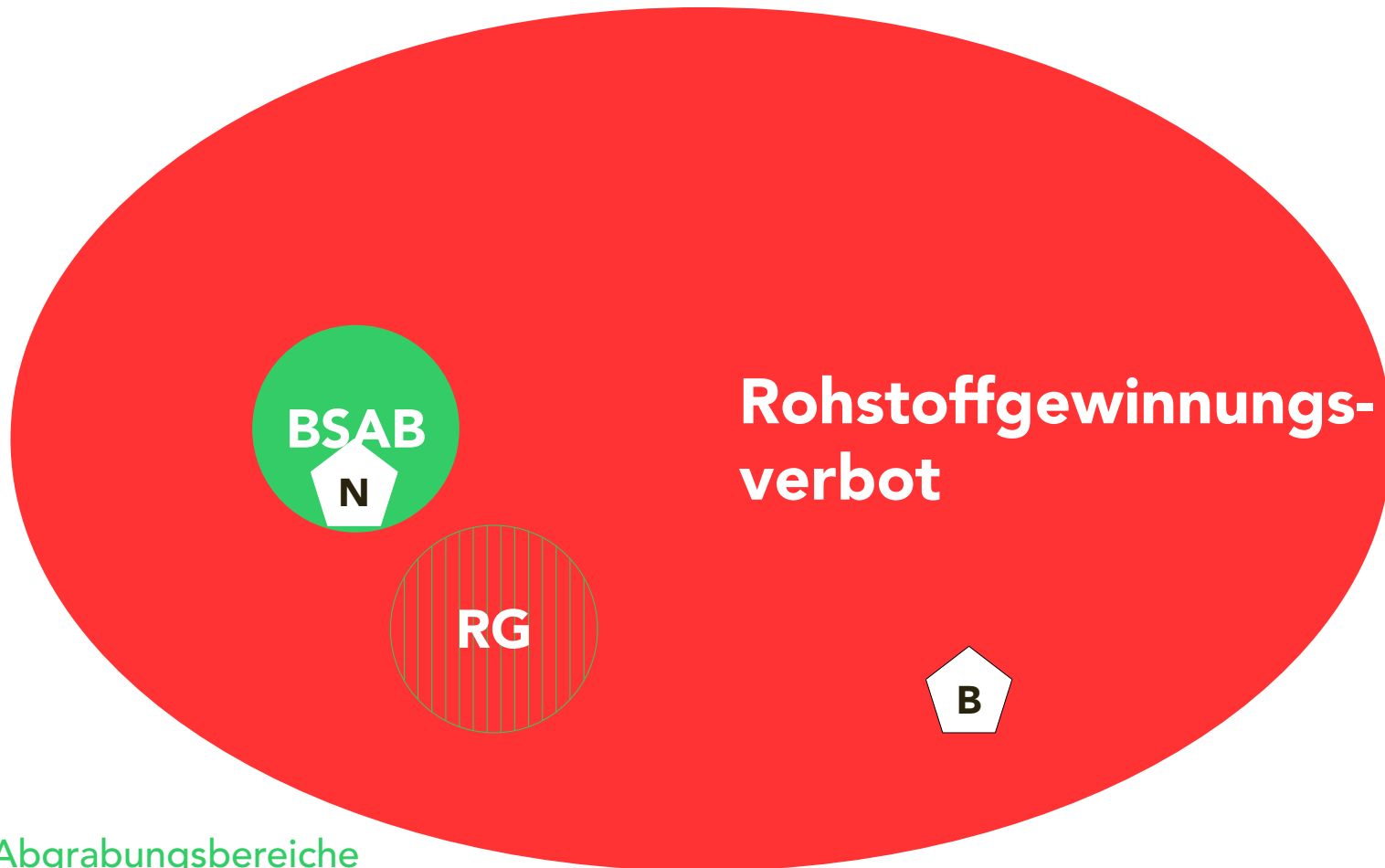


Verbot = "Ausschlusswirkung" u. ä.

B = Bestandsvorhaben



Konzentrationsplanung in NRW



BSAB = Abgrabungsbereiche

Verbot = "Ausschlusswirkung" u. ä.

RG = Reservegebiet

N = Neuvorhaben

B = Bestandsvorhaben

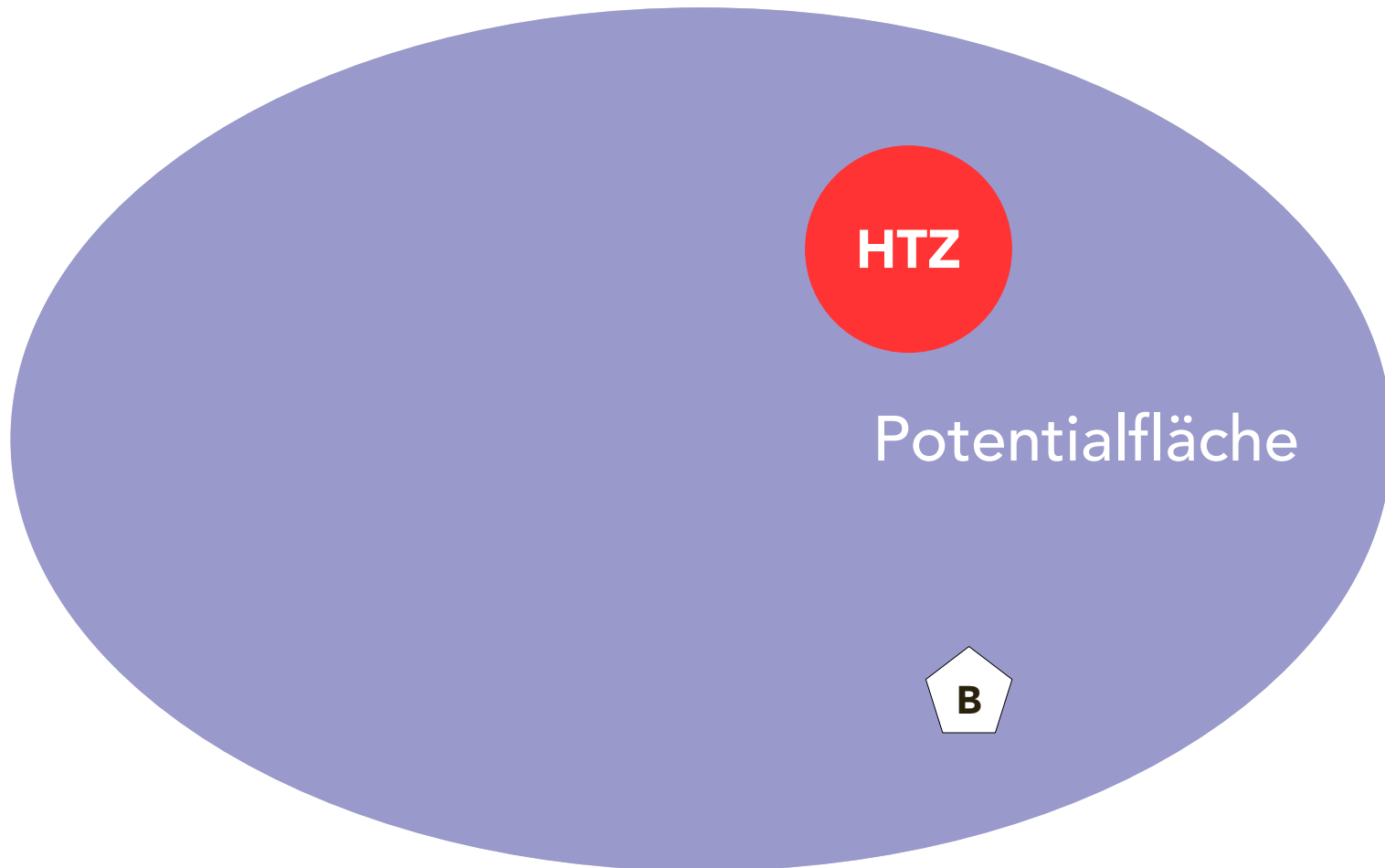


Erarbeitung eines Planungskonzepts

- Stufenfolge (BVerwG 2009)
- **Stufe 1: Ermittlung der Potentialflächen**
 - Planungsraum abzüglich **Tabuzonen** = **Potentialflächen**
 - **Harte Tabuzonen**: Eignung fehlt schlechthin (z. B. kein Rohstoff); keine abwägende Überwindung
 - **Weiche Tabuzonen**: Verbot nach Willen des Plangebers; abwägende Überwindung möglich
- **Stufe 2: Abwägung**
 - Welche **Potentialflächen** sollen als **BSAB** festgelegt werden?



Erarbeitung eines Planungskonzepts

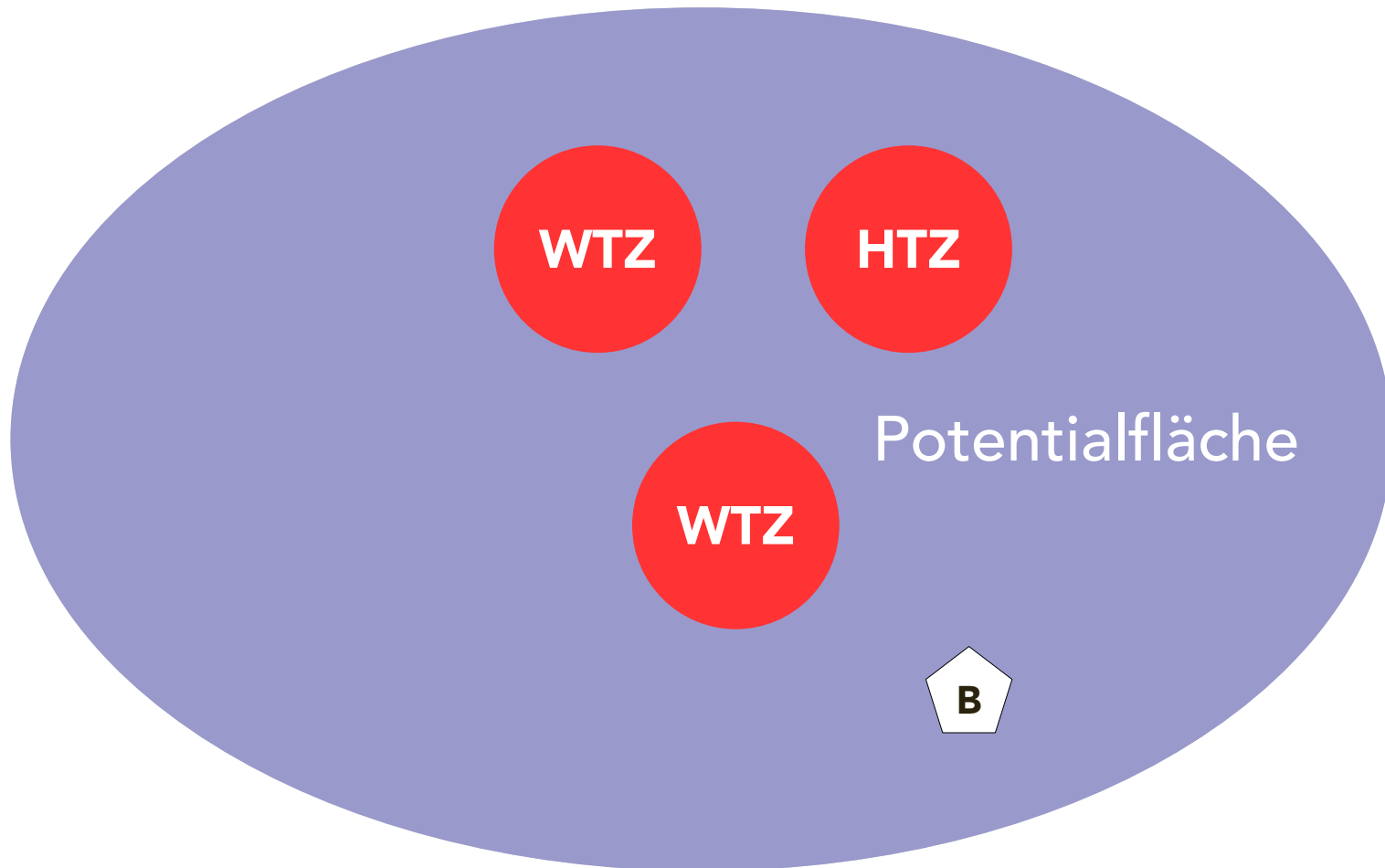


HTZ = Harte Tabuzone
WTZ = Weiche Tabuzone

B = Bestandsvorhaben



Erarbeitung eines Planungskonzepts

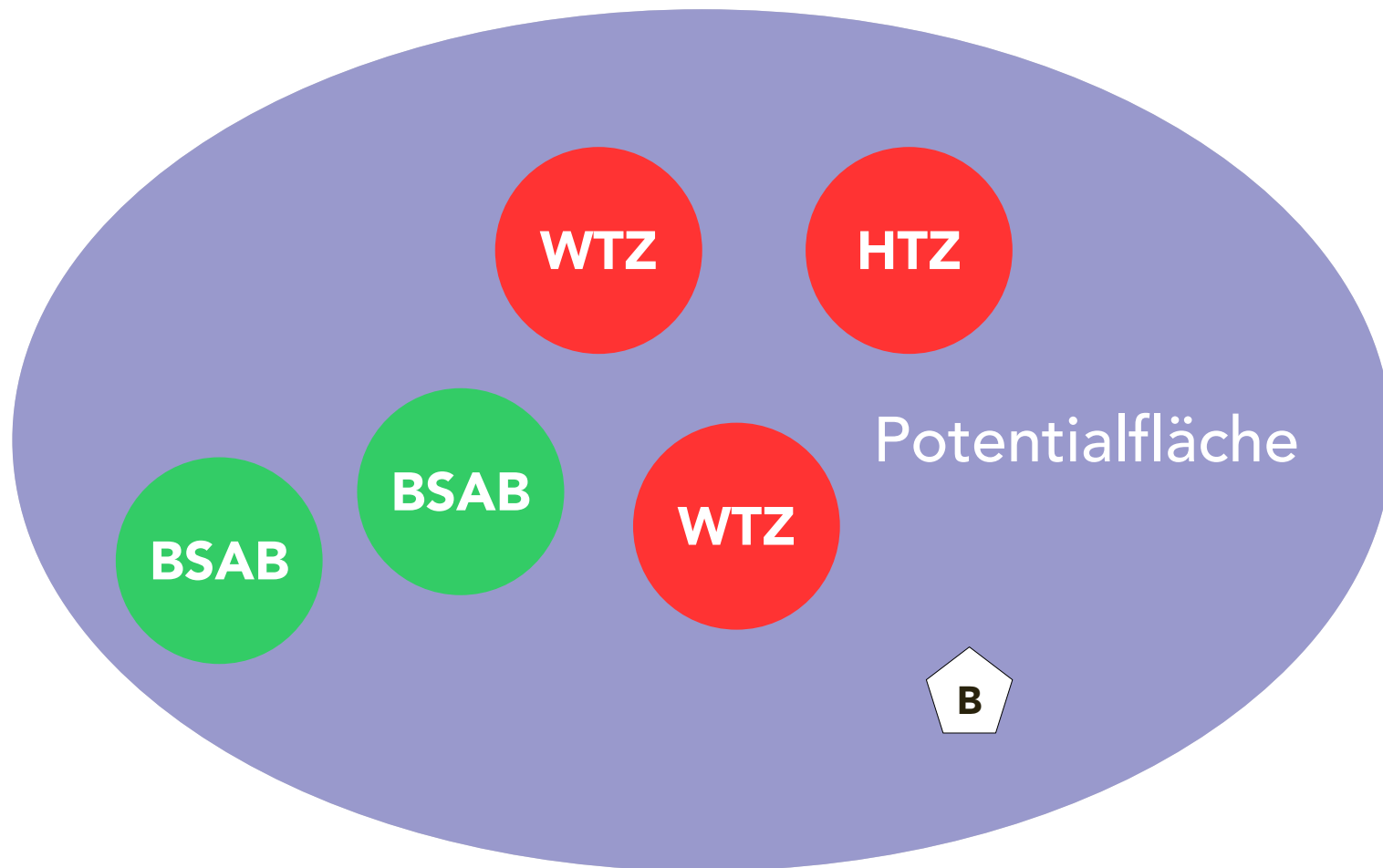


HTZ = Harte Tabuzone
WTZ = Weiche Tabuzone

B = Bestandsvorhaben



Erarbeitung eines Planungskonzepts

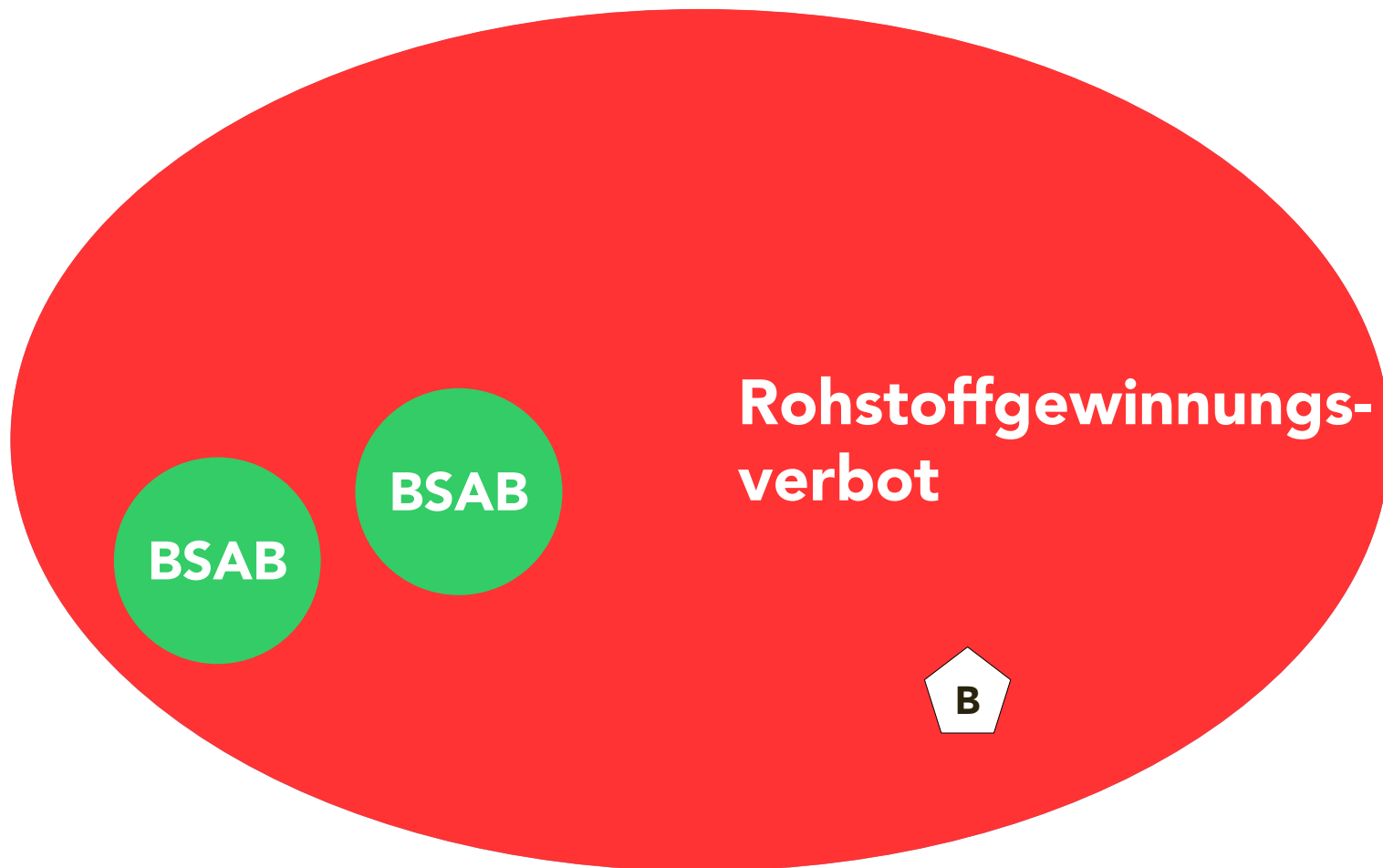


HTZ = Harte Tabuzone
WTZ = Weiche Tabuzone

B = Bestandsvorhaben



Erarbeitung eines Planungskonzepts



HTZ = Harte Tabuzone
WTZ = Weiche Tabuzone

B = Bestandsvorhaben



- **Beispiel Regionalplan Düsseldorf**
 - Ermittlung der **Potentialflächen** ohne Stufenfolge
 - Keine ausdrückliche Unterscheidung zwischen **harten** und **weichen Tabuzonen**
- **Rechtsprechung**
 - OVG Münster 2009: Keine Aussage zur Stufenfolge
 - BVerwG 2011: Keine Divergenz zu BVerwG | Stufenfolge
- **Annex (BVerwG 2011 | 2014)**
 - Offen: Pflicht zum Vorgehen in zwei Stufen?



Abgrenzung **harte** | **weiche Tabuzonen**

- **BVerwG 2013**
 - Abgrenzung erforderlich, aber teilweise "schwierig"
 - Vom Plangeber ist nicht mehr zu fordern, als "*dieser 'angemessenerweise' leisten kann*"
- **Beispiel Regionalplan Düsseldorf (OVG Münster 2013)**
 - **Harte Tabuzonen:** Kein Rohstoff
 - **Weiche Tabuzonen:** Alle anderen
 - Ergebnis: **Tabuzonen**konzept fehlerfrei
 - **Annex:** Kein Planungsfehler, wenn **harte Tabuzone** als **weiche Tabuzone** behandelt wird



Substanzgebot: Allgemeines

- **Abwägungsgebot (BVerwG 2012 | 2013 u. v. a.)**
 - Gebot, den **verbotenen** Vorhaben in **Konzentrationszonen (BSAB)** "*substantiell Raum zu verschaffen*"
 - Keine abstrakten numerischen Vorgaben
 - Relation der Fläche für **Konzentrationszonen** z. B.
 - zur Größe des Planungsraums | anderer Planungsräume
 - zur Größe der **Potentialflächen**
 - zum Gewicht der **Tabukriterien** (Kriterienkonzept!)
 - Alternativer Ansatz (ohne '**Tabuzonen**') abgelehnt
- **Substanzbezogene Vorgaben**
 - Versorgungszeiträume (z. B. LEP NRW: 25 Jahre)



Substanzgebot: Befunde

▪ **Konzentrationsplanung**

- Steuerung von Vorhaben auf bestimmte Flächen
- Kontingentieren = Festlegen eines (wohl substantiellen) Anteils
- Nicht: Reduktion der Anzahl von Vorhaben

▪ **OVG Münster 2009 | 2013**

- 'Rohstofffülle' im Regierungsbezirk Düsseldorf: 55 % | ab 10 m
- Keine Pflicht des Plangebers zur Ermittlung der Rohstoffqualität "*von sich aus*"
- Hinweisverfahren durch Abbauinteressenten ausreichend
- BSAB '*auf das Notwendige begrenzen*' aus LEP NRW 1995
- Kontrollüberlegung: Keine "*Versorgungsengpässe*"



Substanzgebot: Befunde

- **BVerwG 2011 | 2014** (betr. Regionalplan Düsseldorf)
 - Trotz **Verbot**swirkung: Keine 'kleinteilige' Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, z. B. zur Rohstoffqualität
 - Keine Pflicht zur 'Kartierung' der Potentialflächen
 - Trotz vorliegender Erkenntnisse: Befugnis zur Pauschalierung durch Bildung des "*Typus der inhomogenen Lagerstätte*"
- **Gerichtliche Kontrolle**
 - Wertende Betrachtung des Plangebers
 - Kontrolle anhand der örtlichen Gegebenheiten im Planungsraum nur durch Tatsachengerichte (VG/OVG)
 - Kontrolle BVerwG: Rechtsirrtümer (Bundesrecht) Verstoß gegen Grundsätze der Beweiswürdigung



Bilanz: "Letztentscheidung"?

Verbot

- **Rechtsanspruch ausgeschlossen**
- Planfeststellung: "*strikt*", keine abwägende Überwindung (bei Verbot im Regionalplan)
- Genehmigung: "*in der Regel*", faktisch: '*strikt*' ("*Atypik*")
- Ausnahmen
 - Wille des Plangebers
 - Zielabweichung ("*Atypik*")
 - Nicht: Lage im Reservegebiet

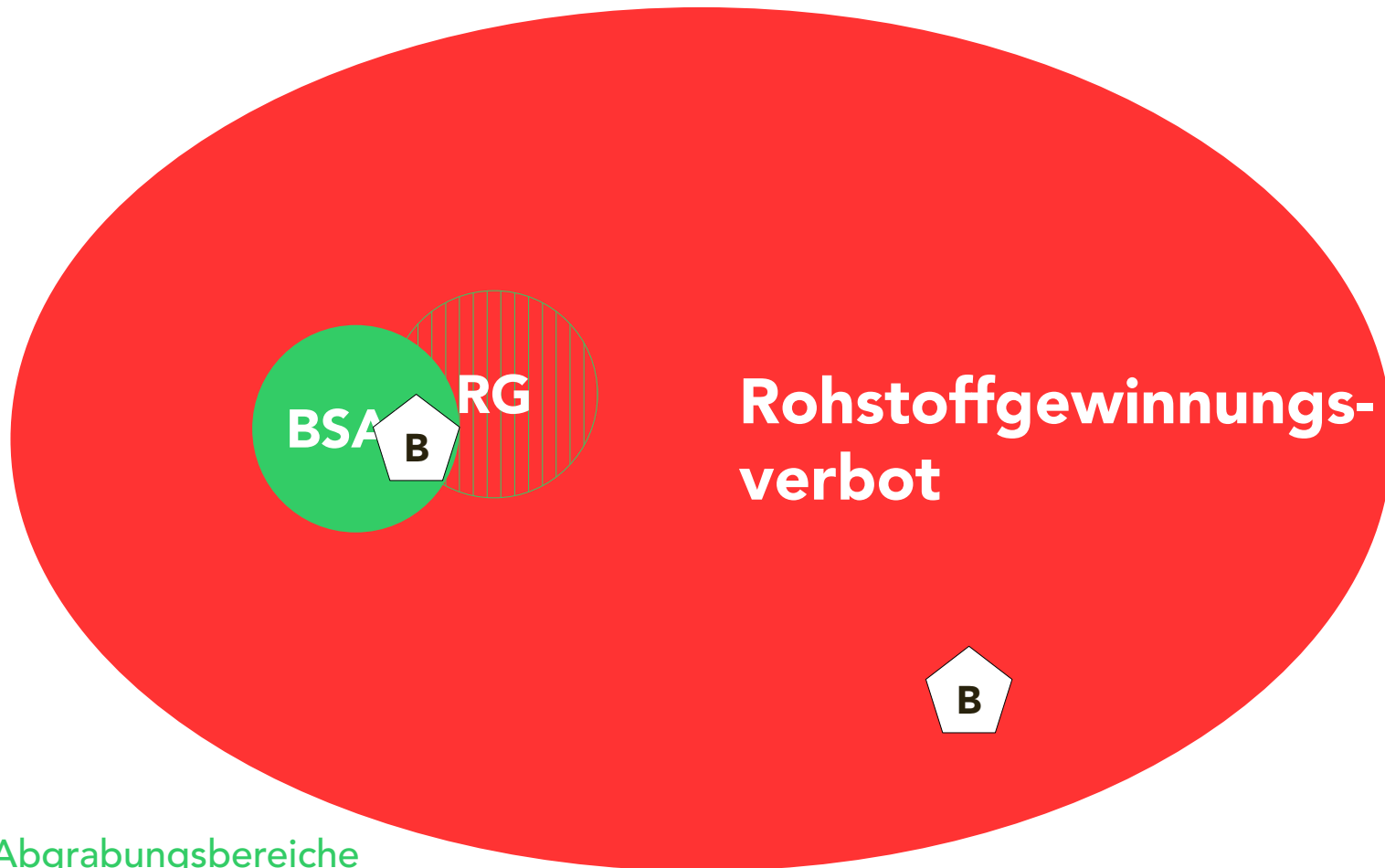
BSAB

- Zwar Vorrang, aber **kein Rechtsanspruch**
- Überwindbarkeit nach Fachrecht
- Plangeber plant nur, soweit Umstände erkennbar (Bodendenkmal?)
- Befugnis zur Unterstellung | Typisierung | Pauschalierung
- Keine Pflicht zur Optimierung der Realisierbarkeit i. R. d. Vorrangs (nur "*angemessene*" Nutzungsmöglichkeit eröffnen)
- '*Ungenauigkeiten*' unvermeidbar



Ausnahmen vom Verbot

Regionalplan Arnsberg (Teilabschnitt BO | HA)



BSAB = Abgrabungsbereiche

Verbot = "Ausschlusswirkung" u. ä.

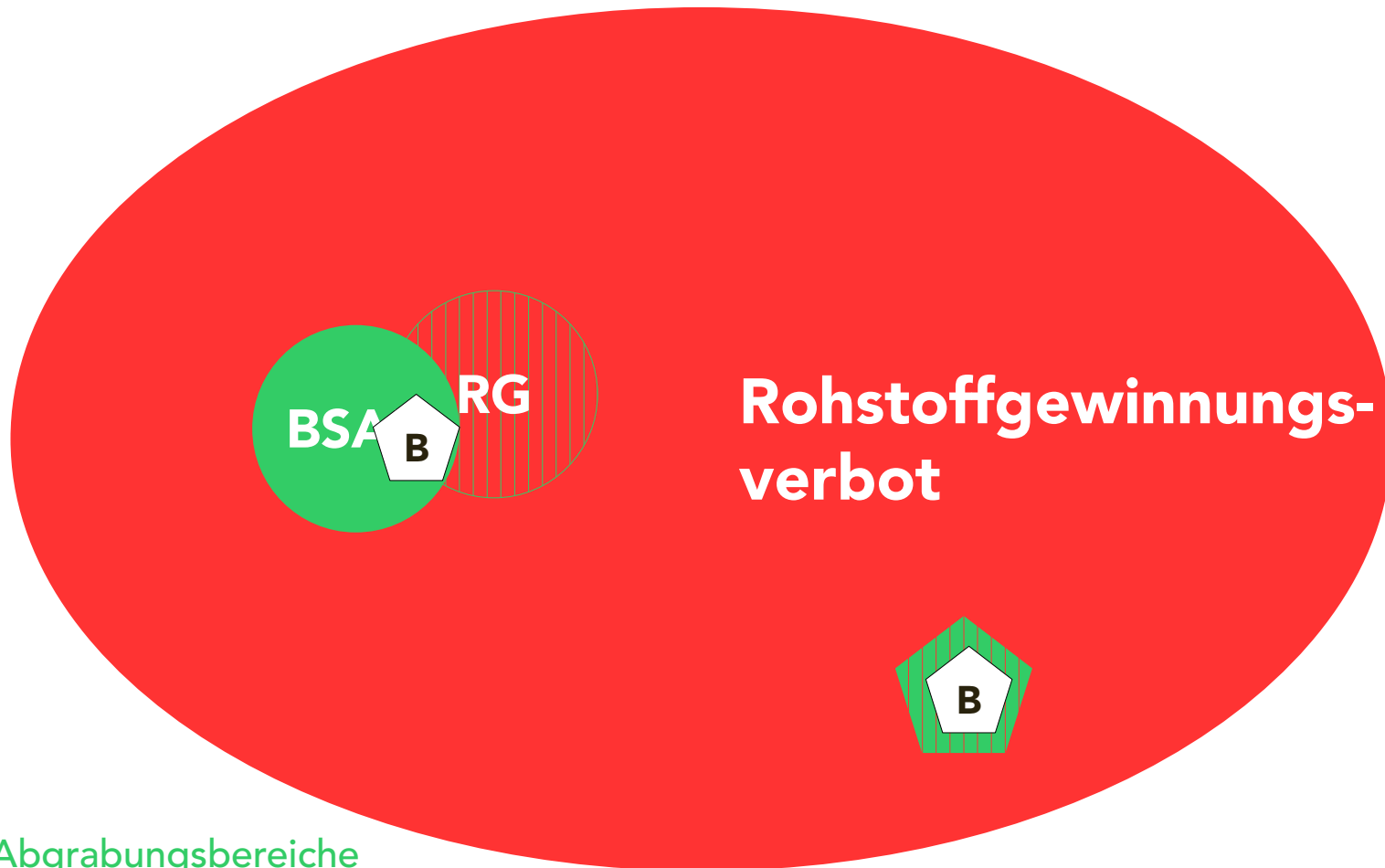
RG = Reservegebiet

B = Bestandsvorhaben



Ausnahmen vom Verbot

Regionalplan Arnsberg (Teilabschnitt BO | HA)



BSAB = Abgrabungsbereiche

Verbot = "Ausschlusswirkung" u. ä.

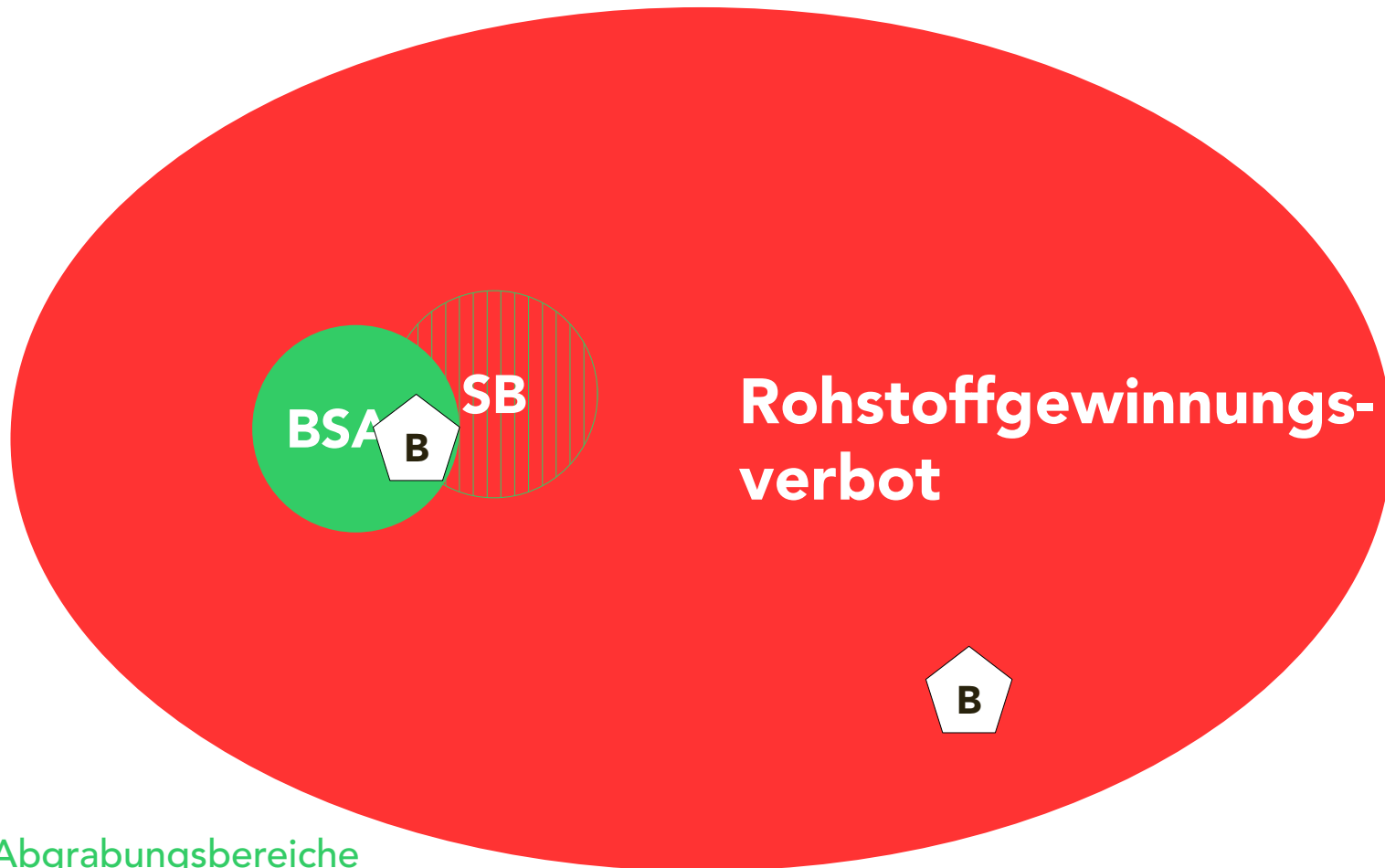
RG = Reservegebiet

B = Bestandsvorhaben



Ausnahmen vom Verbot

Regionalplan Düsseldorf (51. Änderung)



BSAB = Abgrabungsbereiche

Verbot = "Ausschlusswirkung" u. ä.

SB = Sondierbereich = Reservegebiet

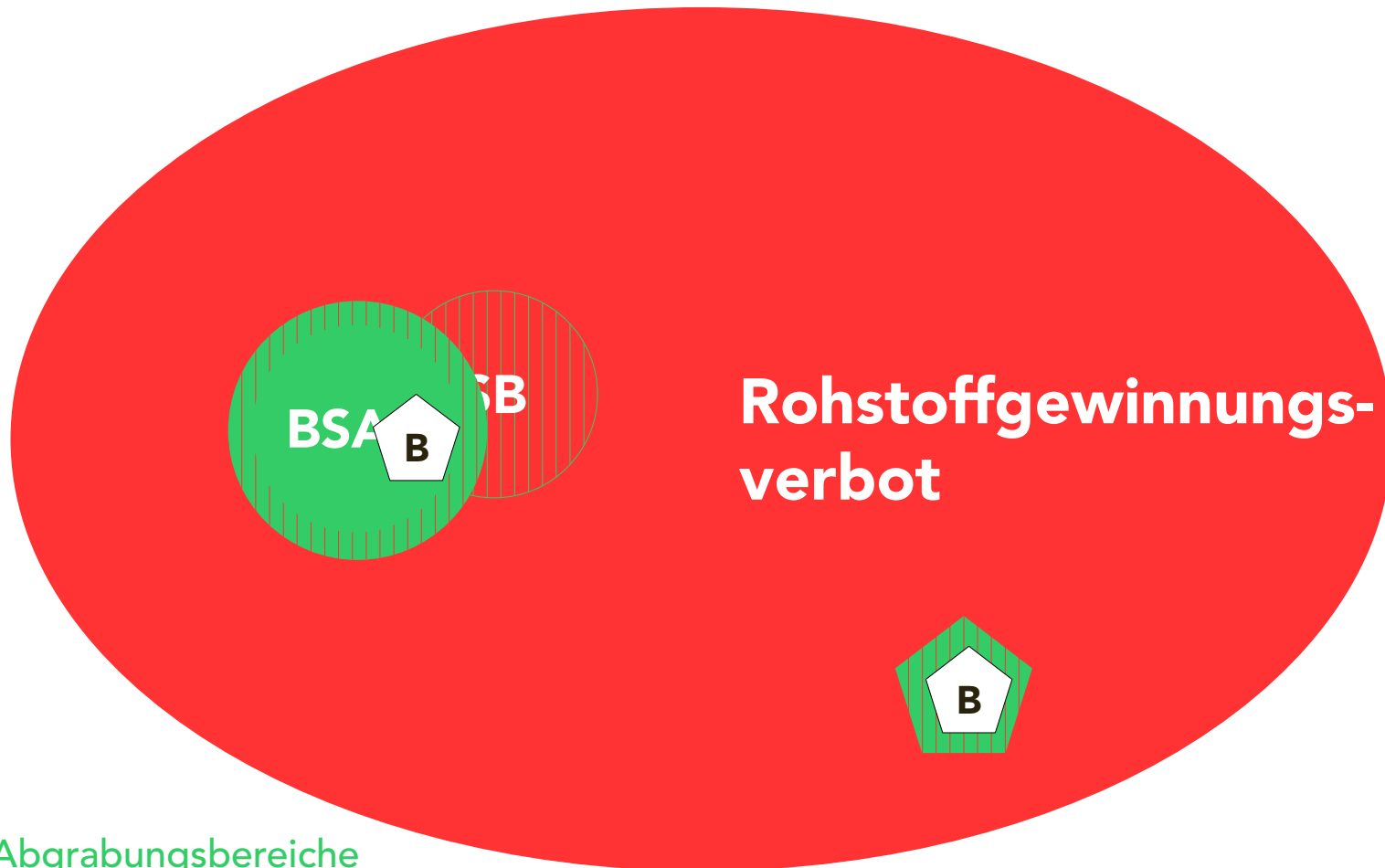
B = Bestandsvorhaben



Parzellenschärfe

Ausnahmen vom Verbot

Regionalplan Düsseldorf (51. Änderung)



BSAB = Abgrabungsbereiche

Verbot = "Ausschlusswirkung" u. ä.

SB = Sondierbereich = Reservegebiet

B = Bestandsvorhaben



Parzellenschärfe

Parzellen[un]schärfe

- **Plangeber** (OVG Münster 2013 | 2014)
 - Keine '*Feinsteuerung*' von Standorten, also keine parzellenscharfen Festlegungen im kleinen Maßstab 1:50.000
 - 'Parzellenscharfe' Gegenargumente vor Gericht de facto unergiebig (z. B. Flächengutachten im großen Maßstab 1:5.000)
- **Vorhabenträger** (OVG Münster 2014)
 - Frage nach '*Interpretationsspielraum*' wegen Parzellenunschärfe i. E. offen
 - Äußerste Grenze bei topographischen, naturräumlichen oder sonstigen Gegebenheiten (z. B. Freileitung, Fluss)
 - Auch textliche Aussagen von Plan und Verfahren maßgeblich



Regionalplan Köln, Teilabschnitt Köln

- Änderung von 2004 zur Verschärfung des **Verbots**
- Aber kein **schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept** (OVG Münster, 20. Senat)
 - Keine Dokumentation zur Auswahl der BSAB
 - Auswahl der BSAB anhand der Reservegebiete 1999 ohne 'Bestätigung' der Abwägung zu den Reservegebieten 1999
 - Nur abstrakte Auswahlkriterien mit erheblichem Handlungsspielraum ("soll", "prinzipiell")
 - Keine konsequente Anwendung der Auswahlkriterien
 - Keine systematische Erfassung von privaten Interessen durch Einbeziehung von 1999 bekannten Antrags- und Optionsflächen sowie abgelehnter Standorte



Fragen?
Anregungen?
Kritik?



Dr. Jan-Christof Krüger

Rechtsanwalt

Geleniusstraße 1 · 50931 Köln

Festnetz: (+49) 221 630 60 64 10

Telefax: (+49) 221 630 60 64 19

info@jk-anwaelte.com

www.jk-anwaelte.com



Nachweise (Auswahl)

BVerwG

- Urteil vom 17.12. 2002, Az.: 4 C 15.01 (Windkraft)
- Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 3.02 (Windkraft)
- Beschluss vom 15.09.2009, Az.: 4 B 51.09 (Windkraft)
- Beschluss vom 22.04.2010, Az.: 4 B 68.09 (Windkraft)
- Urteil vom 20.05.2010, Az.: 4 C 7.09 (Windkraft)
- Beschluss vom 18.01.2011, Az.: 7 B 19.10 (RegPlan Düsseldorf IV)
- Urteil vom 13.12.2012, Az.: 4 CN 1.11 (Windkraft)
- Urteil vom 31.01.2013, Az.: 4 CN 1.12 (Windkraft)
- Beschluss vom 22.05.2014, Az.: 4 B 56.13 (RegPlan Düsseldorf V)

OVG Münster

- Urteil vom 01.12.2001, Az. 20 A 1945/99 (RegPlan Düsseldorf I)
- Urteil vom 10.07.2003, Az.: 20 A (RegPlan Düsseldorf II)
- Urteil vom 24.05.2006, Az.: 20 A 1612/04 (RegPlan Düsseldorf III)
- Urteil vom 07.12.2009, Az. 20 A 628/05 (RegPlan Düsseldorf IV)
- Urteil vom 08.05.2012, Az.: 20 A 3779/06 (RegPlan Köln)
- Urteil vom 26.09.2013, Az.: 16 A 1294/08 (RegPlan Düsseldorf V)
- Urteil vom 30.09.2014, Az.: 8 A 460/13 (RegPlan Arnsberg)

