

Immer noch in Bewegung

Steuerung von Rohstoffgewinnungsvorhaben in Regionalplänen

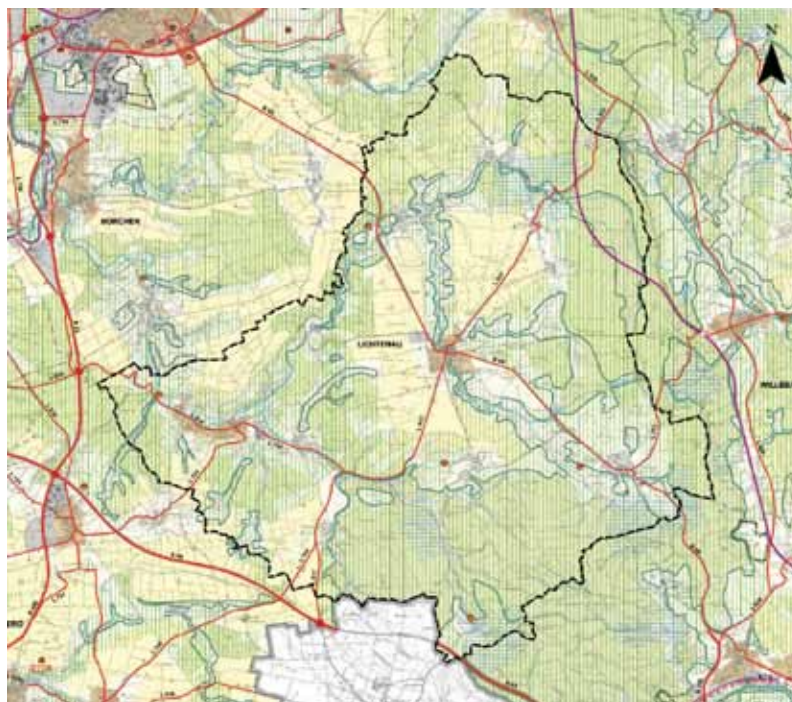
Zwei aktuelle Entscheidungen zur Unwirksamkeit von regionalplanerischen Rohstoffgewinnungsverboten im Regierungsbezirk Köln geben Anlass, ein Resümee zur Praxis dieses im Jahr 1998 eingeführten Planungsinstrumentes zu ziehen.

Der Bundesgesetzgeber hat den Trägern von regionaler und gemeindlicher Planung mit dem BauROG 1998 (1) erstmals die Möglichkeit eröffnet, im Außenbereich privilegierte Nutzungen (§ 35 Abs. 1 BauGB; unter anderem die Rohstoffgewinnung) durch Festlegung von Konzentrationszonen zu steuern. Insbesondere der vermehrte und rasche Ausbau der Windenergieanlagen scheiterte nicht selten daran, dass den Kommunen das Verständnis für überörtliche Belange fehlte. Den Investoren sollte daher anhand des überörtlichen Planungsinstrumentes der konzentrierte Darstellung von Standorten für privilegierte Nutzungen (zum Beispiel Windenergieanlagen) in Raumordnungsplänen die notwendige Planungssicherheit verschafft werden können. Der Gesetzgeber gestaltete die Konzentrationszonen deshalb bewusst als Steuerungs-, nicht als Verhinderungsinstrument aus. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat das präzisiert. Danach darf ein Träger der Regionalplanung Konzentrationszonen darstellen, wenn er gewährleistet, dass der im Außenbereich privilegierten Nutzung innerhalb dieser Konzentrationszonen **quantitativ** in substantieller Weise Raum im Plangebiet verschafft wird (planerisches Substanzgebot). Die Konzeption der gesetzlichen Regelung verlangt vom Plangeber, dass er den im Außenbereich privilegierten Nutzungen auch dann, wenn er sie auf bestimmte Bereiche konzentriert, quantitativ denselben Raum verschafft, den sie auch ohne die planerische Steuerung im Plangebiet beanspruchen würden. Konzentrationszonen sind – wie der Begriff schon

selbst verdeutlicht – kein Instrument, privilegierte Nutzungen zu minimieren. Nur unter Wahrung des planerischen Substanzgebots darf raumordnungsrechtlich eine entsprechende Nutzung außerhalb der Konzentrationszonen ausgeschlossen werden. Der Steuerung muss **qualitativ** zugleich ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen. Ebenso wie die als Konzentrationszonen dargestellten müssen auch sämtliche nicht als solche dargestellten, aber ebenfalls geeigneten Standorte zum Gegenstand einer transparenten Abwägung des Planungsträgers gemacht worden sein. Letzteres folgt daraus, dass die Belange der Eigentümer, deren Grundstücke außerhalb der dargestellten Konzentrationszonen liegen, sorgfältig zu berücksichtigen sind: Ihnen verwehrt die Steuerung nämlich eine im Außenbereich eigentlich privilegierte Nutzung.

Die Absicht des Gesetzgebers, der Windenergienutzung oder Rohstoffgewinnung im Außenbereich den erforderlichen Raum zu verschaffen und zugleich den unerwünschten Wildwuchs solcher Vorhaben (Stichwort: „Verspargelung“ oder „Verkraterung“) einzudämmen (Steuerung), wurde aber häufig als Aufruf zu einer restriktiven Planung missverstanden. Oftmals musste die Rechtsprechung sogar feststellen, dass Konzentrationszonen allein zu dem Zweck ausgewiesen worden sind, die entsprechenden Nutzungen in Wirklichkeit

möglichst großräumig verbieten zu können. Das BVerwG sah sich daher mehrfach veranlasst, solchen missbräuchlichen Verhinderungsplanungen einen Riegel vorzuschieben. Da die weitaus häufigsten der entschiedenen Fälle umstrittene Konzentrationszonen für Windenergieanlagen betrafen, beziehen sich die Grundsatzentscheidungen vor allem auf die Windkraftnutzung. Zwischenzeitlich hat sich die Rechtsprechung aber auch eingehend mit Konzentrationszonen für die Rohstoffgewinnung beschäftigt.



REGIONALPLANGEBER, die privilegierte Außenbereichsvorhaben ohne ordnungsgemäße Steuerungsplanung unterbinden wollen, setzen die Zulassungsbehörden der Gefahr aus, vor den Gerichten zu scheitern. Quelle: Internet Kreis Paderborn

Die Verwaltungsgerichte haben den Branchenunternehmen, die geklagt haben, oftmals recht gegeben und jedenfalls die regionalplanerischen Rohstoffgewinnungsverbote fast immer für unwirksam erklärt. Die jüngsten Entscheidungen beziehen sich auf zwei Teilregionalpläne im Regierungsbezirk Köln (siehe Kasten).

Kurzer Rückblick: Baustelle Regionalplan Düsseldorf

In einer Reihe von Entscheidungen zum Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf (jetzt: Regionalplan Düsseldorf) hat das OVG Münster das dort geregelte regionalplanerische Rohstoffgewinnungsverbot für Vorhaben, die nicht zeichnerisch als BSAB (2) dargestellt sind, als unwirksam verworfen (3). Dabei hat das OVG Münster weitgehend die von der höchstrichterlichen Rechtsprechung zu Windkraftanlagen entwickelten Grundsätze auf die Konzentrationszonen für die Gewinnung von Rohstoffen übertragen. Infolge dieser Rechtsprechung sah sich der Regionalrat Düsseldorf zunächst veranlasst, die BSAB in einem Änderungsverfahren nicht nur als sogenannte Vorbehaltsgebiete, sondern als Vorranggebiete darzustellen (32. Änderung). Nur in Vorranggebieten dürfen andere Nutzungen, die die Rohstoffgewinnung beeinträchtigen können, nicht realisiert werden. Nur eine hinreichend große Anzahl von Vorranggebieten gewährleistet, dass die Rohstoffgewinnung angesichts des mit der Auswei-

sung von Konzentrationszonen angestrebten Ausschlusses von Vorhaben, die nicht als Konzentrationszonen dargestellt sind, weiterhin in substantieller Weise möglich ist. Trotz dieser punktuellen Änderung hat das OVG Münster das Rohstoffgewinnungsverbot im Regionalplan Düsseldorf erneut grundlegend infrage gestellt (4). Es lenkte das Augenmerk diesmal inhaltlich auf die Verfehlung der quantitativen und qualitativen Vorgaben der höherrangigen Landesentwicklungsplanung (Deckung des langfristigen Bedarfs, fehlende Reservegebiete) und die ungenügende Einbeziehung der Belange der von dem Rohstoffgewinnungsverbot betroffenen Eigentümer in der Abwägung des Plangebers. Der Regionalrat Düsseldorf sah sich deshalb zur Durchführung der 51. Änderung des Regionalplans gezwungen, um die vom OVG Münster aufgezeigten Planungsmängel zu heilen. In einer für alle Beteiligten überraschenden Entscheidung zu einer unter anderem unter Hinweis auf den Regionalplan abgelehnten Nassabgrabung, die außerhalb eines BSAB verwirklicht werden sollte, entschied das OVG Münster, dass das Rohstoffgewinnungsverbot im Regionalplan Düsseldorf in der Fassung seiner 51. Änderung trotz erheblicher Mängel der Abwägung wirksam sei (5). Auf Unverständnis stieß diese Entscheidung, weil der Regionalrat mit der 51. Änderung zwar die landesplanungsrechtlichen Vorgaben hinsichtlich der langfristigen Bedarfsdeckung (insbesondere Reservegebiete) – wenn auch mit erheblichen Abstrichen – nach Auffas-



INTERVIEW Zur Sache: Mehr Investitionssicherheit



NORMENKONTROLLE statt Klageschrift? RA Klaus Jankowski sieht darin eine gute Möglichkeit für Unternehmen. Foto: JK Rechtsanwälte

Der Kölner Rechtsanwalt Klaus Jankowski ist auf Vorhaben zur Rohstoffgewinnung und auf Recyclingbetriebe spezialisiert. Er hat Branchenunternehmen in vielen Gerichtsverfahren zu den Regionalplänen Köln und Düsseldorf begleitet.

GP: Wenn es nach dem Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung geht, muss sich die Branche in NRW nach dem Wasserentnahmeentgelt demnächst auf eine zusätzliche Kiesabgabe einstellen. Außerdem soll der neue Landesentwicklungsplan eine „restriktive Gebietsprüfung“ für die Rohstoffgewinnung vorsehen. Warum dürfen sich Unternehmen bei dieser Ausgangslage trotzdem über die jüngsten Entscheidungen zum Regionalplan Köln freuen?

Klaus Jankowski: Das OVG Münster stellt in seiner jüngsten Entscheidung klar, dass eine Steuerungsplanung nicht schon dann fehlerfrei ist, wenn der Plangeber Flächen in einem Umfang ausgewiesen hat, die den von ihm geschätzten Bedarf decken. Es kommt zusätzlich darauf an, warum der Plangeber die eine Fläche als BSAB dargestellt hat, eine andere hingegen nicht. Hierüber müssen die Planunterlagen erschöpfend Auskunft geben. Das Gericht ist übrigens der Argumentation der

Bezirksplanungsbehörde entgegengetreten, die anhand der Windkraftanlagen entwickelten strengen Maßstäbe zur Konzentrationsplanung seien auf Rohstoffgewinnungsvorhaben nicht übertragbar, weil beide Vorhabentypen unterschiedliche politische Wertschätzung genießen würden. Das heißt übersetzt, dass politische Ziele nicht zulasten der Branche über das geltende Recht gestellt werden dürfen.

Politische Wertschätzung als Intention für langfristige Planungen klingt reichlich unausgewogen.

Die Verwaltungsgerichte haben zum Glück ein Gespür dafür, wenn die Zulassungsbehörden allzu offensichtlich unter politischen Einfluss geraten. Im vom OVG Münster entschiedenen Fall hat die Zulassungsbehörde den Belangen des Unternehmens an der Verwirklichung des Vorhabens jedes Gewicht in der vorhabenbezogenen planerischen Abwägung abgesprochen. Wohltuend hebt das OVG Münster hervor, dass diese

sung des damals entscheidenden Senats gerade noch erfüllt haben mag, nicht aber die Vorgaben der höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Abwägung bei der Auswahl der BSAB. So hatte der Regionalrat Düsseldorf Flächen von circa 100 km², in der die Rohstoffgewinnung nach seinen eigenen Feststellungen grundsätzlich möglich wäre, bei seiner Abwägung ausgeblendet. Das OVG Münster ging insoweit davon aus, sich dieser Problematik nicht annehmen zu müssen, weil aus seiner Sicht eine hinreichende Anzahl von BSAB dargestellt worden sei und sich alternative Standorte im Hinblick auf die vermeintlich zu wahren Bestandsschutzinteressen derjenigen Eigentümer, die von den ursprünglich – wenn auch abwägungsfehlerhaft – ausgewählten BSAB begünstigt wurden, im Ergebnis nicht aufdrängten. Obwohl das BVerwG insoweit die Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision abgewiesen hat (6), ist damit den regionalen Planungsträgern von den Gerichten aber kein Freibrief – wie vereinzelt gemutmaßt wurde – für eine willkürlich restriktive Steuerungsplanung ausgestellt worden (7).

Teilregionalpläne über Jahre unwirksam

Das BVerwG hat inzwischen bestätigt, dass die von ihm im Hinblick auf die Konzentrationsplanung für Windkraftanlagen entwickelten Grundsätze uneingeschränkt auch für Konzentrationszonen zur Rohstoffgewinnung gelten (8). Das VG

durch Normenkontrolle

Belange nicht mit der theoretischen Möglichkeit, ein entsprechendes Rohstoffgewinnungsvorhaben (dann eben) an anderer Stelle verwirklichen zu können, abgetan werden dürfen. Es hat zudem klargestellt, dass die Realisierbarkeit der Rohstoffgewinnung von großer Bedeutung für den Wert des Grundeigentums ist. Dem muss sowohl die Regionalplanung bei der Abwägung der Steuerungsplanung als auch die Zulassungsbehörde künftig Rechnung tragen.

Für Unternehmen ist eine gerichtliche Überprüfung nur per Klage nach Ablehnung eines Antrags auf Zulassung der Rohstoffgewinnung möglich, oder gibt es andere Möglichkeiten, zu seinem Recht zu kommen?

Gegen Konzentrationszonen in Flächennutzungsplänen hat die Rechtsprechung inzwischen den Weg für eine abstrakte Normenkontrolle geebnet. Ein solches Verfahren geht relativ schnell und schafft Klarheit mit Verbindlichkeit für den gesamten Planungsraum. In NRW besteht in Bezug auf Regionalpläne keine Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle. Die Verbände sollten sich daher dafür einsetzen, dass diese Lücke in NRW durch eine landesgesetzliche Regelung, die auch für Naturschutz- und Wasserschutzgebietsverordnungen gelten könnte, geschlossen wird. Nur dann kann vermieden werden, dass ein von Anfang an unwirksamer Regionalplan – wie in Köln – trotzdem über zehn Jahre von den Zulassungsbehörden angewandt werden muss.

Kranwerke AG
Mannheim

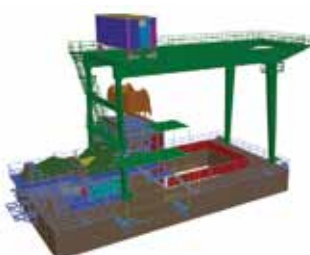


Holen Sie mehr raus!



Die neue Baggenergeneration nach Euronorm!

- Neubau - typisierte Bauweise
- Schutenbagger oder mit Bandabzug
- Motor- oder Seilabgreifer
- hoch verfügbar
- sowie Umbau, Service und Reparaturen



KW-Kranwerke AG Mannheim
Claus-von-Stauffenberg-Str. 11-15
D-68163 Mannheim
Tel.: +49 (0)621/83 37 01-0
Fax: +49 (0)621/83 37 01-55
www.kranwerke.de

Aachen und das OVG Münster sind dieser Rechtsprechung jüngst in zwei getrennten Verfahren gefolgt.

Das Rohstoffgewinnungsverbot im Regionalplan Köln – Teilabschnitte für die Regionen Aachen und Köln – ist danach unwirksam. Infolgedessen können nach der eigenen Einschätzung der Bezirksplanungsbehörde für den Regierungsbezirk Köln „Abgrabungen außerhalb der vom Regionalplan vorgesehenen Bereiche nicht mehr mit Mitteln des Raumordnungsrechts [...] verhindert werden“ (9). Der Regionalrat Köln geht davon aus, dass die entsprechenden Regionalpläne für die betroffenen Teilabschnitte überarbeitet werden müssen, um die festgestellten Abwägungsmängel zu beheben. Die Bezirksplanungsbehörde Köln meint, allein für „die Vorarbeiten für die Durchführung dieses Verfahrens [sei] ein Zeitraum von mehreren Jahren zu veranschlagen“ (10).

VG Aachen: Das regionalplanerische Rohstoffgewinnungsverbot im Regionalplan Köln – Teilabschnitt Region Aachen – hat das VG Aachen in einer (rechtskräftigen) Entscheidung vom 15. Dezember 2011 (siehe Kasten) zu einem geplanten Trockenabbau im Kreis Düren als nichtig und daher für unanwendbar erklärt. Es greift die Rechtsprechung des BVerwG zu den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Abwägung auf und beanstandet, dass die vom Regionalrat Köln für sich beanspruchte sachgerechte bzw. abwägungsfehlerfreie Auswahl der zeichnerisch dargestellten Konzentrationsflächen (BSAB) schon nicht dokumentiert sei. Der allein für die Entscheidung über die Auswahl der BSAB zuständige Regionalrat könne nur dann eine ordnungsgemäße Abwägungsentscheidung treffen, wenn ihm selbst das gesamte relevante Abwägungsmaterial von der Bezirksplanungsbehörde vorgelegt werde. Die insoweit erforderlichen Unterlagen müssen nachvollziehbar sein und sich auf jede zur Rohstoffgewinnung geeignete Fläche im Planungsraum und nicht nur auf die ausgewählten und wenige im Verfahren wieder gestrichene Konzentrationsbereiche beziehen. Die dem Regionalrat zurarbeitende Bezirksplanungsbehörde musste gegenüber dem VG Aachen einräumen, dass sie eine derart intensive Untersuchung und Abwägung weder vorgenommen noch dokumentiert habe. Die Mitglieder des Regionalrats mussten demzufolge die Auswahl in Unkenntnis tatsächlicher Grundlagen treffen. Konsequenterweise hat das VG Aachen dieses Vorgehen als rechtswidrig angesehen und die für die Zulassung der Rohstoffgewinnung zuständige Genehmigungsbehörde dazu verpflichtet, den allein wegen der Nichtdarstellung des Vorhabensbereichs als BSAB abgelehnten abgrabungsrechtlichen Standortvorbescheid zu erteilen.

OVG Münster: Mit seiner Entscheidung vom 8. Mai 2012 zu einer geplanten Nassabgrabung im westlich von Köln gelegenen Rhein-Erft-Kreis hat das OVG Münster den Regionalplan Köln – Teilabschnitt Region Köln – ebenfalls hinsichtlich des Rohstoffgewinnungsverbots außerhalb der dargestellten BSAB für unwirksam erklärt (siehe Kasten). Wie bereits das VG Aachen verlangt das OVG Münster, dass die Abwägungsentscheidung des Plangebers auf der Grundlage einer inhaltlich aussagekräftigen Dokumentation des für die Entscheidung Wesentlichen nachvollziehbar und einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich sein muss. Anhand der Unterlagen könne aber nicht nachvollzogen werden, was den Regionalrat maßgeblich dazu bewogen hat, die BSAB gera-

DOWNLOADTIPPS

Urteile im Wortlaut nachlesen?

[Verwaltungsgericht Aachen, Urteil vom 15. Dezember 2011, Az.: 5 K 825/08](#)

Lesenswert sind neben dem bereits Erwähnten zum Regionalplan Köln auch die Ausführungen zur Darstellung der geplanten Fläche für die Rohstoffgewinnung im Flächennutzungsplan als Landwirtschaftsfläche und teilweise als Konzentrationszone für Windenergieanlagen.

■ www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_aachen/j2011/5_K_825_08urteil20111215.html

[Oberverwaltungsgericht Münster, Urteil vom 8. Mai 2012, Az.: 20 A 3779/06](#)

Das OVG Münster spricht den Festsetzungen zur Steuerung der Rohstoffgewinnung wegen gravierender Abwägungsmängel, die auf das Abwägungsergebnis durchschlagen, die Qualität eines Ziels der Raumordnung ab.

■ www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2012/20_A_3779_06urteil20120508.html

de an den gewählten Standorten in der festgelegten Lage und Größe darzustellen. Es werde daher auch nicht genügend deutlich, was konkret dazu geführt hat, dass die anderen an sich ebenfalls für eine Nutzung durch Rohstoffgewinnung geeigneten Flächen nicht als BSAB ausgewählt worden sind. Den textlichen Aussagen im Regionalplan wie auch den sonstigen zu ihm vorgelegten Unterlagen lasse sich daher ein für die Wirksamkeit der Steuerungsplanung unverzichtbares schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept nicht entnehmen.

Das OVG Münster befasst sich im Gegensatz zum VG Aachen auch mit den zur Auswahl der BSAB vorgetragenen Aspekten und gelangt dabei zu dem Ergebnis, dass schon mangels klarer Kriterien für die Ermittlung von Bereichen, die unter Anwendung von seitens des Plangebers verbindlich festgelegten generellen Ausschlussgründen prinzipiell zur Rohstoffgewinnung geeignet sind (Potenzialflächen), kein schlüssiges Konzept des Plangebers erkennbar ist. Immer wieder kommt das OVG Münster auf den Aspekt der fehlenden Gesamtträumlichkeit der Planung zurück. Ein gravierendes Defizit sieht es darin, dass bei der Auswahl der dargestellten BSAB in der Regel nur diejenigen berücksichtigt worden sind, die bereits früher im alten Regionalplan als Reservegebiete dargestellt worden waren. Denn die konkreten Kriterien für die frühere Auswahl der Reservegebiete seien weder benannt noch nachvollziehbar. Auch die Beschränkung der Auswahlentscheidung auf solche Bereiche, in denen Planungsabsichten von betroffenen Abgrabungsunternehmen mehr oder weniger zufällig bekannt waren, erweist sich als unzureichend, weil damit die sonstigen Ausschlussflächen systematisch aus dem Konzept des Plangebers ausgeblendet und damit die schutzwürdigen Belange der ansonsten betroffenen Grundeigentümer und Unternehmen nicht ansatzweise abgewogen worden sind.

Das OVG Münster setzt sich auch intensiv mit den in den

Erläuterungen des Ziels der Raumordnung im Plan selbst benannten Kriterien für die Auswahl der BSAB auseinander. Danach genügt es nicht, ohne jede Gewichtung ein Bündel von Auswahlkriterien nur aufzulisten. Ein Plangeber muss vielmehr darlegen, inwieweit die Kriterien strikt angewandt wurden. Das erfordert weiter, dass Anforderungen an die positiv dargestellten Konzentrationsbereiche und die Ausschlusskriterien für die negativ ausgewiesenen Ausschlussflächen klar und eindeutig formuliert sein müssen. Wenn solche Anforderungen etwa nur „in der Regel“ gelten sollen, muss der Plangeber selbst festlegen, unter welchen abstrakten Voraussetzungen Ausnahmen von der Regel möglich sind. Der Plangeber kann also nicht ein Bündel von Kriterien benennen, aus dem er sich bei der Auswahl der BSAB von Fall zu Fall nach Belieben bedienen kann.

Planungsträger bleiben in Bewegung

Fast 15 Jahre nach Einführung des Planungsinstruments der Konzentrationszonen sind bereits etliche Aspekte der hochkomplexen Anforderungen an ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept und an die Erfüllung des planerischen Substanzgebots höchstrichterlich geklärt. Es ist nicht zu erwarten, dass die Urteile des VG Aachen und des OVG Münster trotz ihrer begrüßenswerten Klarheit in Nordrhein-

Westfalen schon den Schlusspunkt der Entwicklung markieren. Mehr und mehr scheinen die Planungsträger aber zu erkennen, dass der Planungsaufwand wegen der unmittelbaren Auswirkungen auf die Nutzbarkeit der von der Ausschlusswirkung betroffenen Grundstücke im Außenbereich hoch ist. Das aber ist der verfassungsrechtlich zu zahlende Preis für eine gebietsweite Steuerung von privilegierten Außenbereichsvorhaben wie der Rohstoffgewinnung. Jeder Regionalplangeber, der privilegierte Außenbereichsvorhaben unterbinden will, ohne sich dem unvermeidbaren Aufwand einer ordnungsgemäßen Steuerungsplanung zu stellen, setzt die Zulassungsbehörden der Gefahr aus, vor den Gerichten zu scheitern. Für Branchenunternehmen, die von einer fehlerhaften Steuerungsplanung nachteilig betroffen sind, ist die Anrufung der Verwaltungsgerichte dann oftmals die einzige Möglichkeit, ihre Existenz langfristig zu sichern. Denn die Behörden dürfen auch offenkundig rechtswidrige Ziele der Raumordnung nicht selbst für unanwendbar erklären. Die jüngsten Entscheidungen zum Regionalplan Köln zeigen, dass sich die Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe durchaus lohnen kann. (Fundstellennachweise auf Anfrage)

Ein Beitrag von Rechtsanwalt Klaus Jankowski, Jankowski Krüger Rechtsanwälte Köln

■ www.jk-anwaelte.com



Silos für Gewinnung und Aufbereitung

- montagefreundlich
- garantierte Passgenauigkeit
- durchgängige Planung
- kurze Montagezeit
- feuerverzinkungsgerecht

SILOBAU THORWESTEN



Standhaft.



Silos nach Maß



SILOBAU THORWESTEN GmbH, D-59269 Beckum (Germany), www.thorwesten.com