

Wieder offen - regionalplanerische Verbote für Abgrabungen in NRW

Urteil des VG Aachen: Die Rechtsprechung zu regionalplanerischen Abgrabungsverboten in Nordrhein-Westfalen ist wieder offen. Unser Autor zeigt anhand eines Urteils des Verwaltungsgerichts Aachen, dass Rohstoffgewinnungsverbote in Regionalplänen keine Selbstläufer sind.

» Unternehmen, die neue Projekte auf Flächen planen, die bei der Aufstellung des Regionalplans Köln nicht als Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) festgelegt worden sind, können wieder auf eine Zulassung ihrer Vorhaben hoffen. Das bestätigt ein neues Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen (VG Aachen) zum Regionalplan Köln.

Um in Regionalplänen Rohstoffgewinnungsverbote zu verankern, muss der jeweilige Regionalrat im einzelnen konkret nachweisen, welche Erwägungen ihn dazu bewegen haben, eine bestimmte Fläche als BSAB darzustellen und Rohstoffgewinnung auf den übrigen Flächen des gesamten Planungsraums zu verbieten. Im Planungsverfahren bedeutet dies, dass die Bezirksregierungen, die dem Regionalrat bei der Planung als Regionalplanungsbehörde zurarbeiten, Unterlagen vorlegen müssen, die die Mitglieder des Regionalrats in die Lage versetzen, Entscheidungen von der Tragweite eines Rohstoffgewinnungsverbots für den gesamten

Planungsraum zu treffen. Das sind die wesentlichen Aussagen, die dem (rechtskräftigen) Urteil der 5. Kammer des VG Aachen (Az.: 5 K 825/08)¹ vom 15. Dezember 2011 zu entnehmen sind.

Ausgangslage: Paradigmenwechsel in der Regionalplanung 1998

Um das Urteil des VG Aachen in seiner Bedeutung richtig würdigen zu können, lohnt sich ein kurzer Blick auf grundsätzliche Zusammenhänge. In Regionalplänen werden Vorentscheidungen für die Nutzung von Flächen getroffen, um zu einem gerechten Ausgleich unterschiedlichster Interessen beizutragen. In der Hierarchie der Planungen nimmt der Regionalplan die Mittelstellung zwischen den übergeordneten Plänen auf Landes- und gegebenenfalls Bundesebene und den darunter liegenden Flächennutzungs- und Bebauungsplänen ein. Die Planungsstufen repräsentieren kein Kompetenzgefälle. Es geht vielmehr darum, die übergeordneten Aspekte, die sich der Perspektive

der unteren Planungsebenen entziehen, zur Geltung zu bringen. Das lässt sich als arbeitsteiliger Prozess aller Planungsebenen verstehen.

Früher waren Regionalpläne nur für die planenden Stellen verbindlich, nicht aber für die Behörden in der Vorhabenzulassung. 1998 erlaubte der Gesetzgeber der Regionalplanung erstmals auch Regelungen zu treffen, die bis dahin der Bauleitplanung vorbehalten waren (Planungsvorbehalt). Damit hatte er Gutes im Sinn, denn er wollte ein Instrumentarium bereitstellen, um einem überörtlichen Bedarf beispielsweise im Zusammenhang mit der Nutzung zur Windkraft früher gerecht werden zu können, als erst in der Bauleitplanung. In Teilen Nordrhein-Westfalens wurde das Instrumentarium dazu genutzt, flächendeckende Verbote für politisch missliebige Vorhaben zu begründen, ohne die für solche Verbote erforderliche Rechtfertigung zu liefern. Im Regierungsbezirk Düsseldorf verlangte das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG Münster) der Planungspraxis deshalb mehrfach Korrekturen ab.² Allerdings erreichte diese Entwicklung mit dem auf Unverständnis und breite Ablehnung gestoßenen Urteil des 20. Senats beim OVG Münster vom 07. Dezember 2009 (Az.: 20 A 628/05) zum Regionalplan Düsseldorf einen Tiefpunkt. Der 20. Senat hielt die Korrekturen schließlich für ausreichend.

Das Urteil des VG Aachen berechtigt nun zu der Hoffnung, dass es sich bei dem Urteil vom 07. Dezember 2009 lediglich um einen vorübergehenden Tiefpunkt in dieser Entwicklung handelt.³ Denn das Gericht akzentuiert in erfreulicher Klarheit die grundsätzlichen, wesentlichen Anforderungen an die Regionalplanung, und zieht überwiegend auch die gebotenen Konsequenzen. Einige der interessanten Fragen zu den Besonderheiten des Regionalplans Köln konnte das VG Aachen allerdings unbeantwortet lassen.

Hintergründe: Wie kam es zu dem Urteil?

Zu dem Urteil kam es, weil die Abgrabungsbehörde den Antrag eines Unternehmens auf Erweiterung der von ihm bereits betriebenen Trockenabgrabung abgelehnt hatte (2007). Das Unternehmen wollte die planungsrechtliche Situation mit einem Vorbescheid klären. Die



Regionalplanerische Abgrabungsverbote stellten nordrhein-westfälische Betriebe vor große Probleme bei der Erschließung von Gewinnungsflächen.

Fotos: mō.



Die Gewinnungsindustrie in NRW kann aufgrund des jüngsten Urteils des VG Aachen auf Erleichterung bei Neuerschließungen hoffen, selbst dann, wenn auf den anvisierten Flächen im Regionalplan ein Rohstoffgewinnungsverbot verankert ist.

Erweiterungsfläche liegt zum einen im Geltungsbereich des Regionalplans für den Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt Region Aachen (im Folgenden: RegPlan TA AC), und ist ebenso wie die bestehende Abgrabung nicht als BSAB dargestellt. Außerhalb der BSAB soll die Gewinnung von Rohstoffen nach dem Willen des Regionalrats Köln verboten sein (Rohstoffgewinnungsverbot). Die Erweiterungsfläche liegt zum anderen teilweise in Konzentrationszonen für Zwecke der Windenergiegewinnung, die im Flächennutzungsplan der Gemeinde dargestellt sind.

Das Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen

Das VG Aachen hat die Abgrabungsbehörde verpflichtet, den beantragten Vorbescheid für den Großteil der Erweiterungsfläche zu erteilen. Nur für den Teil der Erweiterungsfläche, die im Flächennutzungsplan als Konzentrationszonen für die Windkraft dargestellt ist, ist die Klage abgewiesen worden. Der RegPlan TA AC leide, so das VG Aachen, in Bezug auf das Rohstoffgewinnungsverbot an einem offensichtlichen Abwägungsmangel [Textabsatz 44 ff. ; im Folgenden: TA ##], der sowohl den Abwägungsvorgang als auch das gewonnene Abwägungsergebnis betreffe.

Eine ordnungsgemäße Abwägungsentscheidung erfordere mindestens, dass die von der Bezirksregierung durchzuführende Bestandsaufnahme und die anschließende Auswahlentscheidung zwischen den nach Zahl und Größe geeigneten Standorten für BSAB dokumentiert werde [TA 79 ff.].⁵ In Einklang mit der obergerichtlichen Rechtsprechung verlangt das VG Aachen, dass die insoweit für die Abwägung entscheidenden Erwägungen des Plangebers im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle durch die Begründung bzw. Erläuterung der Planung und die Aufstellungsunterlagen bzw. Verfahrens-

akten nachgewiesen werden müssen. Von welchen Erwägungen sich der Regionalrat Köln bei der Entscheidung über die beschränkte Anzahl BSAB habe leiten lassen, sei aber nicht nachgewiesen. Wie der Regionalrat Köln in Anwendung des von ihm selbst geschaffenen abstrakten Rahmens konkret zu den letztlich festgelegten BSAB gelangt sei, sei nicht ersichtlich [TA 79; vgl. a. TA 76].⁶ Nach Auffassung des VG Aachen erfüllten die im Prozess vorgelegten Arbeitskarten, die von der Bezirksregierung kontinuierlich fortgeschriebene „Fachplansammlung“, die Erörterung von Entwürfen mit Kommunen einschließlich der Berichterstattung an den Regionalrat hierüber nicht die Anforderungen an die Vorlage von Unterlagen. Ohne die Unterlagen, die das Abwägungsmaterial umfassend dokumentieren, sei es den Mitgliedern des Regionalrats nicht möglich, die von der Bezirksplanungsbehörde vorgenommene (Vor-)Auswahl der BSAB in verantwortlicher Weise nachzuvollziehen [TA 83, am Ende].⁷ Rechtsfolge des offensichtlichen Abwägungsmangels



Ein Urteil des Verwaltungsgerichts Aachen erinnert an die hohen Hürden für Abgrabungsverbote in Regionalplänen.

ist, dass das Rohstoffgewinnungsverbot im RegPlan TA AC unwirksam ist. Vorhaben der Rohstoffgewinnung sind also im Geltungsbereich des RegPlan TA AC nicht allein deshalb unzulässig, weil sie nicht innerhalb der BSAB verwirklicht werden sollen. Ihrer Zulassung steht der Regionalplan Köln nicht als Versagungsgrund entgegen.

Da schon die Voraussetzungen an die Vorlage des Abwägungsmaterials nicht erfüllt waren, konnte das VG Aachen offen lassen, ob sich die Unwirksamkeit des Rohstoffgewinnungsverbots zusätzlich auch daraus ergibt, dass das erforderliche schlüssige gesamträumliche Planungskonzept fehlt. Hinsichtlich der im Flächennutzungsplan dargestellten Konzentrationszonen für die Windkraftnutzung gelangt das VG Aachen zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an der insoweit konkret standortbezogenen Windkraftnutzung das private Interesse, die Flächen, wenn auch nur vorübergehend, für Zwecke der Rohstoffgewinnung zu nutzen, überwiegt.

Einordnung der Entscheidung und Ausblick

Die Entscheidung hat über den Geltungsbereich des RegPlan TA AC hinaus für den gesamten Regierungsbezirk Köln Bedeutung. Sie ist auf die anderen beiden Teilregionen Köln und Bonn/Rhein-Sieg des Regionalplans Köln übertragbar. Auch hier scheitern die Rohstoffgewinnungsverbote schon dann, wenn aus qualifizierten Unterlagen nicht der Nachweis geführt werden kann, dass der Regionalrat Köln in der Lage war, die von der Regionalplanungsbehörde vorgenommene (Vor-)Auswahl der BSAB in verantwortlicher Weise nachzuvollziehen. Auch hier wäre erst im

zweiten Schritt der Frage nachzugehen, ob den Teilplänen des Regionalplans Köln im Ganzen ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegt, ohne dass das von der Regionalplanung angestrebte Rohstoffgewinnungsverbot keine Wirksamkeit entfalten kann.

In einem Berufungsverfahren, das den Teilabschnitt Region Köln betrifft, wird sich der 20. Senat des OVG Münster erstmalig zur Rechtsprechung des VG Aachen positionieren können (erste Instanz: VG Köln, Urteil vom 22.08.2006, Az.: 14 K 1718/03, nicht veröffentlicht). Sollte der 20. Senat wie das VG Aachen urteilen, dürfte mit einer gerichtlichen Klärung der Frage, ob sich die Teilabschnitte des Regionalplans Köln zu einem gesamträumlichen schlüssigen Planungskonzept zusammenfügen, auf absehbare Zeit nicht zu rechnen sein.

Sollte die Linie des VG Aachen auf der Ebene des OVG Münster Anklang finden, würde es bei aller gebotenen Vorsicht gegenüber derartigen Schätzungen aller Voraussicht nach Jahre dauern, bis der Regionalrat Köln die für ein Rohstoffgewinnungsverbot erforderlichen Nachweispflichten erfüllt hat. Während dieser Zeit darf die Zulassung von Rohstoffgewinnungsvorhaben nicht von vornherein unter Hinweis auf ein regionalplanerisches Rohstoffgewinnungsverbot abgelehnt werden. Für Rohstoffgewinnungsunternehmen mit der Absicht, Vorhaben im Regierungsbezirk Köln zu beginnen oder zu erweitern, lohnt es sich, jetzt Anträge zu stellen, die für alle Beteiligten Planungssicherheit schaffen.

Die über den Regierungsbezirk Köln hinausreichenden Konsequenzen lassen sich im Rahmen dieses Beitrags nicht detailliert aufarbeiten. Bemerkenswert ist jedoch, dass das VG Aachen das Urteil vom 07. Dezember 2009 zum Regionalplan Düsseldorf nicht einmal erwähnt. Allen mit der Regionalplanung langjährig vertrauten Betrachtern dürfte sich insoweit die Vermutung aufdrängen, dass das Urteil des 20. Senats für das VG Aachen auch keine verwertbaren Aussagen enthält. So hatte der 20. Senat den vom VG Aachen erwähnten Aspekt, wie der Plangeber eines Regionalplans bei der Auswahl der BSAB vorzugehen habe, nicht aufgegriffen. Und die im Fall des VG Aachen entscheidungserhebliche Frage, ob die Bezirksregierung Düsseldorf den Regionalrat Düsseldorf durch entsprechende Planunterlagen in die Lage versetzt hatte, die (Vor-)Entscheidung der Bezirksregierung Düsseldorf für oder gegen die Ausweisung von Flächen als BSAB nachzuvollziehen, ließ das OVG Münster in Bezug auf Potentialflächen (Flächen, deren Ausweisung als BSAB weder rechtliche, noch abstrakt-planerische

Nachtrag Bodendenkmäler

Das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen hat am 09. November 2011 die Konsequenzen aus der Rechtsprechung des OVG Münster von September 2011 gezogen und verfügt, dass der Gemeinsame Runderlass zur Berücksichtigung des Bodendenkmalschutzes vorläufig nicht anzuwenden sei (Az.: MWEBWV IX B 4). In dem Nichtanwendungserlass heißt es (unter anderem) wörtlich: Entscheidungen in Erlaubnisverfahren nach § 9 DSchG NRW dürfen seitens der Unteren Denkmalbehörden zwar weiterhin mit Nebenbestimmungen zur Durchführung der wissenschaftlichen Ausgrabung, Dokumentation und Fundbergung versehen werden; die Kosten dieser Maßnahmen dürfen jedoch nicht dem Erlaubnisnehmer auferlegt werden.


Die in dem Beitrag Bodendenkmalpflege - Grundsatzurteil entlastet Branche, SuSa 2011-11, 54 ff. erwähnten Grundsatzentscheidungen sind mittlerweile auf dem Justizportal des Landes NRW (<http://www.justiz.nrw.de/ses/nrwe/search.php>) veröffentlicht: OVG Münster Urteil vom 20.09.2011 (Az.: 10 A 1995/09): http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2011/10_A_1995_09urteil20110920.html. OVG Münster Urteil vom 20.09.2011 (Az.: 10 A 2611/09): http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2011/10_A_2611_09urteil20110920.html.

Kriterien entgegenstehen) im Umfang von circa 100 km² unbeantwortet. Dabei ist gerade das Fehlen solcher Unterlagen ein Anhaltspunkt dafür, dass die vom Abwägungsgebot und der Rechtsprechung eingeforderte umfassende Bestandsaufnahme zu den Verhältnissen im jeweiligen Regierungsbezirk im Fall des Regionalplans Düsseldorf fehlt.

Sofern der Regionalrat in Köln an dem politischen Ziel festhält, Rohstoffgewinnungsvorhaben über Verbote in Regionalplänen steuern zu wollen, ist im Regierungsbezirk Köln dieselbe Entwicklung wie im Regierungsbezirk Düsseldorf vorgezeichnet: Die Rechtsprechung behandelt einen Einzelaspekt zur Rechtmäßigkeit von Rohstoffgewinnungsverboten anlässlich eines konkreten Falls, woraufhin die Regionalplanung einen etwa festgestellten Mangel korrigiert - aber eben nur diesen. Anlässlich eines weiteren konkreten Falles wird sodann ein anderer der zahlreichen, entscheidungserheblichen Einzelaspekte nach demselben Prozedere aufgegriffen und ggf. korrigiert. Weil

gerade bei der Festlegung von regionalplanerischen Rohstoffgewinnungsverboten eine Vielzahl solcher Einzelaspekte im Rahmen der Erarbeitung eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts eine Rolle spielen, wird im Regierungsbezirk Düsseldorf seit mehr als 10 Jahren „Ping-Pong“ gespielt.

Diese für den Standort Nordrhein-Westfalens bedenkliche Entwicklung gibt zu rechtspolitischen Überlegungen Anlass: Das Prozessrecht des Landes Nordrhein-Westfalen hinkt der Entwicklung des materiellen Planungsrechts hinterher. Denn Regionalpläne können in Nordrhein-Westfalen im Unterschied zu anderen Flächenländern derzeit ausschließlich aus Anlass von Einzelfällen überprüft werden (konkrete Normenkontrolle). Den Weg, Regionalpläne wie etwa Bebauungspläne einer umfassenden gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen, die in dann Wirkung für die Allgemeinheit hat (abstrakte Normenkontrolle), haben weder die alte noch die neue Regierungsmehrheit eröffnet. Dabei liegt es nahe, die Regionalplanung, die sich mit Rohstoffgewinnungsverboten auf das Gebiet der Bauplanung vorwagt, derselben Kontrolle zu unterziehen, der sich jede Kommune im Rahmen der Bauleitplanung aussetzt.

Und nicht nur dies: Instrumente des Planungsrechts werden auch im Rahmen der beschlossenen Energiewende ihre Einsatzfelder finden. Die Rechtsprechung könnte über die abstrakte Normenkontrolle wesentlich zu einer sachgerechten Regionalplanung beitragen. Es sieht so aus, als ob allein noch die zuständigen Verbände es in der Hand hätten, die abstrakte Normenkontrolle für Regionalpläne auf die politische Agenda zu setzen. (RA Dr. Jan-Christof Krüger) 

✘ SUSAs Wegweiser
www.jk-anwaelte.com

Quellen

- [1] http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vg_aachen/j2011/5_K_825_08urteil20111215.html.
- [2] Näher Krüger, Steuerung der Rohstoffgewinnung im Regierungsbezirk Düsseldorf, Gesteins-Perspektiven 4/2007, Seite 22 ff.
- [3] Siehe dazu auch Jankowski, Abbruggungskonzentrationszonen: Kein Freibrief für die Regionalplanung, Gesteins-Perspektiven 5/2011, Seite 26 f.
- [4] Urteilsabdruck Seite 18 ff.
- [5] Urteilsabdruck Seite 22.
- [6] Urteilsabdruck Seite 21.
- [7] Urteilsabdruck Seite 23.
- [8] Vgl. statt vieler nur den 10. Senat beim OVG Münster, Urt. v. 28.08.2008, Az.: 8 A 2138/06, ZUR 2009, 33 [34]; VGH Kassel, Urteil vom 25.03.2009, Az.: 3 C 594/08.N, NuR 2009, 349 [352].