

Steuerung der Rohstoffgewinnung im Regierungsbezirk Düsseldorf – ein Ende des Hase-und-Igel-Spiels?

Dr. Jan-Christof Krüger

Einleitung

Es ist erklärtes Ziel der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, die Rohstoffgewinnung nicht dem Markt zu überlassen.¹ Wenn es um die primäre Steuerungsfunktion zur Lösung von Konflikten im Hinblick auf die Rohstoffgewinnung geht, kommt den Regionalräten deshalb eine besondere Bedeutung zu.² Zur sachgerechten Konfliktbewältigung stellen Bundes- und Landesrecht ein abgestuftes Instrumentarium zur Verfügung, das von Vorbehalts- über Eignungs- oder Vorranggebiete bis hin zu Konzentrationszonen reicht. Konzentrationszonen kombinieren den Vorrang für Vorhaben der Rohstoffgewinnung mit einem gesamtäumlichen Abgrabungsverbot. Während sich die vorrangigen Vorhaben in den Konzentrationszonen gegenüber allen konkurrierenden Nutzungen durchsetzen, sind sie außerhalb, also im ganzen übrigen Regierungsbezirk, verboten. Gerade wegen dieser gesamtäumlichen Verbotswirkung ist bei der Festlegung von Konzentrationszonen gesteigerten Rechtfertigungsanforderungen zu genügen.

Die Steuerung der Rohstoffgewinnung durch die Regionalplanung soll für die Kommunen, die Unternehmen der Kies- und Sandindustrie, die Eigentümer von qualitativ und quantitativ geeigneten Flächen und die von Gewinnungsvorhaben betroffenen Bürger neben der Versorgungssicherheit vor allem auch Rechts- und Planungssicherheit schaffen.³ Im Regierungsbezirk Düsseldorf fallen jedoch Steuerungsanspruch und -wirklichkeit völlig auseinander. Denn nahezu acht Jahre nach seiner Genehmigung⁴ kommt dem Regionalplan⁵ für den Regierungsbezirk Düsseldorf (RegPlan Düsseldorf 1999) nach einer Serie von Prozessen und halbherzigen Heilungsversuchen die angestrebte Steuerungsfunktion immer noch nicht zu. Die verheerende Bilanz, zu der die

Rechtsprechung der vergangenen Jahre zwingt, weist jedoch zugleich den Weg aus der Krise, in die sich die Regionalplanung im Regierungsbezirk Düsseldorf begeben hat.⁶

Bilanz der Rechtsprechung

Schon im Dezember 1999 sah sich die Landesplanungsbehörde an einer einschränkungslosen Genehmigung der Festlegungen zur Steuerung der Rohstoffgewinnung im RegPlan Düsseldorf 1999 gehindert. Neben der Forderung, die fehlende Reservegebietskarte vorzulegen, sah sie sich veranlasst, dem Regionalrat die Überprüfung seiner „weitgehend optimistischen Annahmen“ zur Rohstoffvorsorge im Rahmen eines Monitorings aufzugeben.⁷ Zwei Jahre nach seiner Aufstellung waren

die durchgreifenden Bedenken an der Wirksamkeit der Konzentrationsplanung im RegPlan Düsseldorf 1999 im Detail veröffentlicht.⁸ Das Oberverwaltungsgericht Münster und das Verwaltungsgericht Düsseldorf haben etliche dieser Bedenken bestätigt, die Fehlerhaftigkeit des RegPlan Düsseldorf 1999 angenommen, das Abgrabungsverbot für unwirksam erklärt und dem RegPlan Düsseldorf 1999 damit die erstrebte Steuerungsfunktion abgesprochen. Aber auch die grundsätzlichen Ausführungen des Verwaltungsgerichts Köln führen zu der Erkenntnis, dass die Konzentrationsplanung im RegPlan Düsseldorf 1999 einschließlich aller bisherigen Heilungsversuche gescheitert ist: Der untenstehende Überblick erfasst nur die von der Rechtsprechung bisher

Planfehler:	Rechtsprechung:	Heilung:
Keine Ermächtigungsgrundlage für Festlegungen mit gesamtäumlicher Ausschlusswirkung. ⁹	So VG Köln ¹⁰	Keine. Erst nach Aufstellung des RegPlan Düsseldorf 1999 wurde mit der Neufassung des LPIG NRW im Jahre 2005 die erforderliche Eingriffsgrundlage (§ 13 Abs. 5 LPIG NRW) geschaffen.
Keine Vorlage der nach höherem Landesplanungsrecht erforderlichen Reservegebietskarte . ¹¹	So OVG Münster ¹²	Keine. Die von der Landesplanungsbehörde gesetzte Frist zur Vorlage verstrich Ende 2002 ungenutzt. Im Rahmen der 51. Änderung des RegPlan Düsseldorf 1999 sollen „Sondierbereiche“ dargestellt werden.
Zu geringe Versorgungssicherheit durch zu wenig Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze. ¹³	Vgl. OVG Münster ¹⁴	Keine. Monitoring bleibt nach OVG Münster mit Sicherungszeitraum von nur 16 bis 17 Jahren (32. Änderung) „systematisch und deutlich hinter den Eckpunkten des LEP zurück“.
Keine abschließende Abwägung im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG. ¹⁵	Vgl. OVG Münster ¹⁶ und VG Düsseldorf ¹⁷	Keine. So fehlt bis heute jedenfalls eine Ermittlung der Qualität der Lagerstätten im Regierungsbezirk Düsseldorf. ¹⁸
Keine Berücksichtigung der Belange der von der Ausschlusswirkung betroffenen Grundeigentümer . ¹⁹	So OVG Münster ²⁰ und VG Düsseldorf ²¹	Keine. Denn weder im Rahmen der 32., noch der 34. Änderung sind die Belange der von der Ausschlusswirkung Betroffenen erhoben, eingestellt, gewichtet und in Ausgleich mit anderen Belangen gebracht worden.

angesprochenen Planungsfehler, die dem RegPlan Düsseldorf 1999 in seiner gegenwärtigen Fassung die Steuerungsfunktion nehmen und die auch nicht im Rahmen der 32. und 34. Änderung geheilt worden sind. Selbst die Heilung der genannten Planungsfehler würde der Konzentrationsplanung aber so lange nicht die Steuerungsfunktion vermitteln, wie ein wirksam abgewogenes gesamträumliches Planungskonzept fehlt. Das ist – unter anderem – solange nicht der Fall, wie nicht Quantität und Qualität der Lagerstätten landesplanungsrechtlichen Vorgaben entsprechend ermittelt und in die Abwägung sachgerecht eingebracht worden sind.²²

Die berechtigte Sorge um die Steuerungsfunktion

In Anbetracht dieser ernüchternden Bilanz wird die von Kommunalpolitikern auf breiter Front artikulierte Skepsis²³ gegenüber der 51. Änderung des RegPlan Düsseldorf 1999 verständlich. Wie schon mit der 32. und 34. Änderung soll auch mit der 51. Änderung auf die Rechtsprechung mit heißer Nadel reagiert und die Steuerungsfunktion der Konzentrationsplanung erreicht werden. Dazu sollen in einer Erläuterungskarte Rohstoffe so genannte Sondierbereiche dargestellt und die Bestimmungen zu den Ausnahmen vom Abgrabungsverbot geändert bzw. erläutert werden.²⁴

Wären die Sondierbereiche als Grundlage für die abwägende Fortschreibung der BSAB konzipiert, würde ihrer Darstellung die Funktion der nach höherrangigem Landesplanungsrecht zwingend erforderlichen Reservegebietskarte zufallen. Mit einer solchen Referenz an das Landesplanungsrecht wäre zugleich der Abschied vom Monitoring als von der Bezirksregierung Düsseldorf öffentlich propagiert bessere Ersatz für die Reservegebietskarte²⁵ eingeleitet.

Zweifel, dass mit der 51. Änderung eine der Reservegebietskarte gleichwertige Grundlage für die Fortschreibung der BSAB geschaffen werden soll, weckt jedoch schon die vom Landesplanungsrecht abweichende Formulierung „Sondierbereich“. Während mit der Reserve ein Vorrat angelegt wird, erschöpft sich das Sondieren im Vorfühlen oder Nachforschen. In den für eine Sondierung ausgewählten Bereichen steht die Nachforschung noch aus, während sie bei der Darstellung von Reservegebieten abgeschlossen

sein muss. Sondierbereichen liegt also gerade nicht die Ermittlung zugrunde, die Grundlage der Darstellung abbauwürdiger Lagerstätten in der Reservegebietskarte ist. Die für die Fortschreibung der BSAB unter Transparenzgesichtspunkten im Hinblick auf die angestrebte Entzerrung von Raumnutzungskonkurrenzen wichtige Funktion der Reservegebietskarte²⁶ wird die Darstellung von Sondierbereichen nicht erfüllen, sodass sie auch nicht mit der erforderlichen planerischen Bevorratung durch Reservegebiete gleichzusetzen ist.

Darüber hinaus wird den Konzentrationsfestlegungen im RegPlan Düsseldorf 1999 auch nach der 51. Änderung das Fundament in Form eines gesamträumlichen Planungskonzepts fehlen, wenn sich der Regionalrat auf die Neuformulierung der Ausnahmen vom Abgrabungsverbot beschränkt. So ist beispielsweise nicht erkennbar beabsichtigt, die gebotenen Ermittlungen zur Quantität und Qualität aller Lagerstätten im Regierungsbezirk Düsseldorf endlich nachzuholen und zur Grundlage der Planung zu erheben.

Nach alledem ist Skepsis gegenüber der 51. Änderung mehr als angebracht. Nichts spricht gegenwärtig dafür, dass der Ertrag etwaiger Bemühungen aller Beteiligten im Rahmen des Verfahrens zur 51. Änderung in der Herbeiführung der erstrebten Steuerungsfunktion bestehen wird.

Die Voraussetzungen für das Eintreten der Steuerungsfunktion

Die Anforderungen, die der Regionalrat bei der Festlegung von Konzentrationszonen einzuhalten hat, sind in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 13.03.2003²⁷ geklärt.²⁸

Dem Plan muss ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Will der Träger der Regionalplanung Vorhaben der Rohstoffgewinnung auf bestimmte Bereiche konzentrieren und sie ansonsten im gesamten Planungsraum generell ausschließen, muss er ihnen in den geplanten Bereichen in substantieller Weise Raum schaffen (Substanzgebot).

Der Plan muss sicherstellen, dass sich die gesamträumlich außergebietlich ausgeschlossenen Vorhaben innergebietsmäßig gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Die erforder-

liche positive Durchsetzungskraft weist nur Vorrang, nicht aber Vorbehaltsgebiete auf, weil letztere der ausgeschlossenen Nutzung im Rahmen der gebotenen Bilanzierung von Positiv- und Negativflächen gerade nicht die erforderliche positive Durchsetzungskraft vermitteln.

Das Abwägungsgebot steuert dabei die Ermittlungs- und Abwägungsdichte. Jede Planung zur Konzentration von Vorhaben der Rohstoffgewinnung muss unter anderem insbesondere auf einer Ermittlung der Lagerstätten im Planungsraum (Regierungsbezirk) nach Quantität (Mächtigkeit) und Qualität (Sand-Körnungs-Verhältnis) beruhen.²⁹ Bevor sich der Plangeber sodann der Auswahl geeigneter Flächen für die Festlegung von BSAB zuwendet, kann er alle Flächen außer Betracht lassen, auf denen der Rohstoffgewinnung unüberwindliche tatsächliche oder rechtliche Hindernisse entgegenstehen. Solche „Tabuflächen“ können zum Beispiel Siedlungsbereiche oder wirksam festgesetzte Schutzgebiete für mit der Rohstoffgewinnung unvereinbare Nutzungen darstellen.

Hierzu zählen aber gerade nicht Landschaftsschutzgebiete und die Wasserschutzzonen III B. Unter den verbliebenen, für die Rohstoffgewinnung tatsächlich und rechtlich geeigneten Flächen ist auszuwählen, welche als BSAB festgelegt werden, welche als Reservegebiete der Fortschreibung vorbehalten bleiben und welche dem Abgrabungsverbot unterfallen. Ferner müssen insbesondere die Belange der vom Abgrabungsverbot betroffenen Grundeigentümer berücksichtigt, das heißt ermittelt, in die Abwägung eingestellt, zutreffend gewichtet und mit konfligierenden Belangen in gerechten Ausgleich gebracht werden. Dabei kommt beispielsweise auch der Tatsache Bedeutung zu, ob eine an sich geeignete Fläche nach dem Willen des Eigentümers überhaupt für die Rohstoffgewinnung zur Verfügung steht. Dieses vom Oberverwaltungsgericht Münster bereits im Kiesurteil I³⁰ aus dem Jahre 2003 festgestellte Versäumnis ist nach der jüngsten Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 19.04.2007 auch im Rahmen der 32. bzw. 34. Änderung nicht ausgeräumt worden.³¹ Elementare Voraussetzung einer abwägungsfehlerfreien Auswahl ist schließlich, dass dem Substanzgebot genügt wird. Insoweit ist eine gesamträumliche Bilanzierung der BSAB und der Verbotflächen erforderlich.

Ausblick

Mit der 51. Änderung sind weitere gerichtliche Auseinandersetzungen vorprogrammiert, weil Sondierbereiche in Wasserschutz zonen III B und in Landschaftsschutzgebieten mit Abgrabungsverbot ausgeschlossen worden sind.³² Dies widerspricht zum einen dem zwischen der Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), der Deutschen Vereinigung für das Gas- und Wasserfach (DVGW) und dem Bundesverband Kies und Sand (BKS) erarbeiteten Positionspapier „Sand- und Kiesgewinnung in Trinkwassergewinnungsgebieten durch Nassabbau“.³³ Weil das Positionspapier eine bundeseinheitliche Handhabung der Zulassung von Abgrabungen in der Wasserschutzzone III B ermöglicht, die einerseits den Interessen des vorbeugenden Gewässerschutzes für eine geordnete und sichere Trinkwasserversorgung gerecht wird und andererseits Optionen eröffnet, unter günstigen Randbedingungen auch Rohstoffgewinnung zu betreiben, wird es von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen ausdrücklich unterstützt.³⁴ Zum anderen stellen Landschaftsschutzgebiete mit Abgrabungsverbot gerade nicht per se Tabubereiche dar. Es wäre ein Abwägungsausfall, die von einem landschaftsrechtlichen Abgrabungsverbot betroffenen Flächen als Tabubereiche zu betrachten, wenn die Regionalplanung diese überwinden darf.³⁵

Die vorstehende Bilanz lenkt den Blick auf die Landesplanungsbehörde, der das Landesplanungsrecht Nordrhein-Westfalen eine starke Stellung zuweist. Ihr stehen andere Möglichkeiten zur Verfügung als der mit der Steuerungsplanung nur aus Anlass eines konkreten Einzelvorhabens befassten Rechtsprechung. Selbst im Rahmen einer – in Nordrhein-Westfalen ohnehin nicht eröffneten³⁶ – abstrakten Normenkontrolle wäre das Oberverwaltungsgericht Münster nicht gehalten, alle Fehler einer Konzentrationsplanung aufzuzeigen, weil es genügt, wenn dem angegriffenen Plan unter irgendeinem Gesichtspunkt die Wirksamkeit abzuspochen ist. Demgegenüber könnte die Landesplanungsbehörde auf den seit Jahren andauernden Schlagabtausch zwischen der Regionalplanung in Düsseldorf und der Rechtsprechung Einfluss nehmen, um einer wirksamen Steuerungsplanung endlich den Weg zu ebnet. Neben der präventiven Kontrolle bei der Genehmigung einer beabsichtigten Änderung (§ 20 Abs. 7 LPIG NRW) reicht das Instrumentarium von der Feststellung regionalplanerischer Planungspflich-

ten (§ 31 Abs. 1 Satz 1 LPIG NRW) bis zur Durchführung der Planung anstelle des Regionalrats (§ 31 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 LPIG NRW). Zuletzt hat die Landesplanungsbehörde im Genehmigungsverfahren zur 32. Änderung klar gestellt, dass mit dieser Änderung erst „erste [...] Schritte eingeleitet worden [seien], denen ein schlüssiges Gesamtkonzept zur langfristigen Rohstoffsicherung für Locker- und Festgesteine im Regierungsbezirk Düsseldorf zugrunde zu legen“ sei.³⁷ In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung geht auch die Landesplanungsbehörde erklärtermaßen davon aus, dass der Konzentrationsplanung im RegPlan Düsseldorf 1999 kein gesamtträumliches Planungskonzept zugrunde liegt, sondern die Bezirksregierung Düsseldorf es erst noch zu erarbeiten habe. Bis dahin besteht für Abgrabungen außerhalb der BSAB kein Abgrabungsverbot. Abzuwarten bleibt, ob sich die Landesplanungsbehörde in Anbetracht der fehlenden Steuerungsfunktion angesichts der vielen anhängigen Genehmigungsverfahren zu einer Positionierung gegenüber dem Regionalrat in Düsseldorf veranlasst sieht. Die bisherigen Geschehnisse stellen sie vor die Wahl, eine gebeutelte, aber subventionsfreie Branche zu unterstützen oder aber die Bezirksregierung Düsseldorf weiter zulasten der Volkswirtschaft Hase und Igel mit den Unternehmen der Kiesbranche spielen zu lassen.

Fußnoten

- 1 So die Landesregierung in der Antwort auf die Große Anfrage der Fraktion B90/DIE GRÜNEN vom 02.05.2007, LT-DrS 14/4280, S. 17.
- 2 Landesregierung (Fn. 1), S. 53.
- 3 Vgl. Landesregierung (Fn. 1), S. 8.
- 4 Erlass des MURL NRW vom 12.10.1999, Az.: VI B 1 - 60.50, abgedruckt bei Anders/Collisy/Jankowski, Zulässigkeit von Abgrabungen außerhalb der Abgrabungsbereiche in Gebietsentwicklungsplänen - Ist der Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf teilunwirksam?, Tübingen [2001], S. 204 ff.
- 5 In Nordrhein-Westfalen wurden sie bis 2005 als Gebietsentwicklungspläne bezeichnet.
- 6 S. zu dem von der Rechtsprechung erzwungenen Neubeginn a. Jankowski, Kies + Sand - Gesteinsspektiven 2006 (Heft 8; im Folgenden: GP), 30 ff.
- 7 Vgl. die Angaben in Fn. 4, S. 33 ff. und 204 ff. (209 f. und 215 f.)
- 8 Ausführlich Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4); vertiefend Anders, GP 2001 (Heft 3), 22; ders., NuR 2004, 635; ders./Jankowski, ZUR 2003, 81 ff.; Jankowski, GP 2003 (Heft 5), 42; ders., Steinbruch und Sandgrube 2003 (Heft 10), 42.
- 9 Dazu Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4), S. 4 ff.
- 10 VG Köln, Urteil vom 22.08.2006, Az.: 14 K 1718/03, n. v. (nicht rechtskräftig), UA, S. 12 ff.
- 11 Dazu Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4), S. 79 ff.; vgl. a. Plansatz C.IV.2 LEP NRW.
- 12 OVG Münster, Urteil vom 24.05.2006, Az.: 20 A 1612/04, Juris-Dok.-Nr.: JURE060086722, UA, S. 34 ff.
- 13 Dazu Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4), S. 59 ff.
- 14 OVG Münster (Fn. 12), S. 36 ff.

- 15 Dazu eingehend Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4), S. 86 ff.
- 16 OVG Münster, Urteil vom 10.07.2003, Az.: 20 A 4257/99, Juris-Dok.-Nr.: JURE060015413, n. v., UA, S. 36 ff.
- 17 VG Düsseldorf, Urteil vom 19.04.2007, Az.: 4 K 3389/05, n. v. (nicht rechtskräftig), UA, S. 19 ff.
- 18 Dazu eingehend Anders, NUR 2004, 635 ff.
- 19 Dazu eingehend Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4), S. 118 ff.
- 20 OVG Münster, Urteil vom 10.07.2003, Az.: 20 A 4257/99, Juris-Dok.-Nr.: JURE060015413, n. v., UA, S. 40 ff.
- 21 VG Düsseldorf (Fn. 17), S. 20 ff.
- 22 Vgl. eingehend Anders, NuR 2004, 635 ff.
- 23 Vgl. aus der Tagespresse den Artikel „Jede Fläche wird durchleuchtet“ in der NRZ vom 10.05.2007.
- 24 Vgl. die Beschlussvorlage zur 27. Sitzung des Regionalrats Düsseldorf (Az.: 6/25 PA bzw. 5/27 RR) nebst Anlagen (Stand: 06.06.2007), abrufbar unter www.bezreg-duesseldorf.nrw.de, und das RdSchr. BZR Düsseldorf vom 27.03.2007 (Az.: 61.52.01.51), n. v., beides unter Bezugnahme auf OVG Münster (Fn. 12).
- 25 Vgl. Konze in: MVEL (Hrsg.): Rohstoffsicherung [2002], S. 32 [44].
- 26 Zur Transparenz fördernden Funktion der Reservegebietskarte zuletzt die Landesregierung (Fn. 1), S. 38.
- 27 Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1064; BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 3.02, ZfBR 2003, 469 = BauR 2003, 1172.
- 28 Vgl. Hoppe, DVBl. 2003, 1345; Hoppe in: Hoppe/Grottel, ÖffBauR, 2. Aufl. [2003], § 6 Rdn. 48 ff.; vgl. zu kontingentierenden Planungen a. Waechter, DVBl. 2007, 521 [522 f.].
- 29 Schon daran aber fehlt es im Regierungsbezirk Düsseldorf; dazu Anders/Collisy/Jankowski (Fn. 4), S. 89 ff. und Anders, NuR 2004, 635 ff.
- 30 OVG Münster (Fn. 16), S. 40 ff.
- 31 VG Düsseldorf (Fn. 17), S. 20 ff. unter ausdrücklicher Bezugnahme auf OVG Münster (Fn. 30).
- 32 S. Sitzungsvorlage (Fn. 24), Anlage 4 - Umweltbericht, S. 31 ff. und 35 ff.
- 33 Stand: 16.02.2007.
- 34 So ausdrücklich Landesregierung (Fn. 1), S. 28 f.
- 35 Vgl. dazu OVG Münster (Fn. 30).
- 36 Was nach dem AGVwGO NRW nicht der Fall ist.
- 37 So die Genehmigung des MWME vom 30.06.2005, Az.: V.2-30.15.02.33, S. 2.

Verfasser:

Dr. Jan-Christof Krüger
Anders u. Thomé Rechtsanwalts-gesellschaft mbH
Bischofstraße 120
47809 Krefeld
Tel.: 0 21 51 / 5 57 50
Fax: 0 21 51 / 55 75 55
www.ra-anders.de