Zusammenfassung der Anregungen und Bedenken zur 51. Änderung des Regionalplans Düsseldorf (RegPlan)

1. Derzeitige Planungsfehler

Wegen gravierender Planungsfehler hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit dem RegPlan Düsseldorf in einer Serie von Urteilen die Steuerungswirkung des angestrebten raumplanerischen Abgrabungsverbots außerhalb zeichnerisch dargestellter BSAB abgesprochen. **Der RegPlan ist deshalb bis zum heutigen Tage insoweit unwirksam.** Bei der 51. RegPlan-Änderung geht es demzufolge nicht um eine Optimierung, sondern um eine **Heilung** der bisherigen Planungsfehler.

Jeder einzelne der aufgeführten Planungsfehler führt für sich genommen zur Unwirksamkeit des Abgrabungsverbots. Die Auflistung ist nicht abschließend.

- Schon der Genehmigungserlass zum GEP 1999, dem der damalige Bezirksplanungsrat bindend beigetreten ist, enthält die Forderung des Ministeriums, binnen drei Jahren eine Reservegebietskarte zu erarbeiten und binnen fünf Jahren zusätzliche BSAB zur Erreichung einer 25-jährigen Versorgungssicherheit der Wirtschaft auszuweisen. Beide Forderungen des Ministeriums sind nicht innerhalb der Fristen und bis heute nicht bzw. nicht hinreichend erfüllt.

- Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster hat bereits im Jahre 2003 festgestellt, dass die Belange der von der Rohstoffplanung positiv wie negativ Betroffenen schon konzeptionell nicht in die planerische Abwägung aufgenommen worden sind. Dies ist auch bis heute nicht geschehen.

- Nach Inkrafttreten der 32. RegPlan-Änderung hat das OVG Münster im Jahre 2006 festgestellt, dass der RegPlan die Zulassungsentscheidungen unzulässigerweise in das jeweilige Ermessen der Zulassungsbehörden stellt.

- In derselben Entscheidung hat das OVG Münster festgestellt, dass die Vorgabe im Genehmigungserlass und Landesentwicklungsplan 1995 (LEP 1995), Abgrabungen für einen Planungshorizont von 25 Jahren zu ermöglichen, nicht erfüllt ist. Angesichts der fehlenden Reservegebietskarte verstoße die zeichnerische Darstellung der BSAB gegen das rechtlich einzuhaltende planerische Entwicklungsgebot, da die BSAB aus den Reservegebieten zu entwickeln seien.

- In derselben Entscheidung hat das OVG Münster festgestellt, dass das anstelle einer Reservegebietskarte beschlossene Rohstoff-Monitoring systematisch und deutlich hinter den Zielvorgaben des LEP NRW zur langfristigen Versorgungssicherheit (25 + 25 Jahre) zurückbleibt. Neben einer räumlichen bzw. zeitlichen Auffüllung sind danach weitere Schritte hin zu einem schlüssigen Gesamtkonzept notwendig.

- Mit Urteil vom 19.04.2007 hat das Verwaltungsgericht Düsseldorf festgestellt, dass die Belange der von der Rohstoffplanung Betroffenen nach wie vor entgegen der Forderung des OVG Münster nicht in eine planerische Abwägung aufgenommen sind.

2. Heilung nur durch Neuaufstellung

Um sämtliche Planungsfehler zu beheben, müsste der RegPlan insgesamt neu aufgestellt werden.

Die 51. RegPlan-Änderung beinhaltet aber keine Neuaufstellung des Kapitels 3.12 des RegPlan Düsseldorf (Rohstoffgewinnung - Bodenschätze haushälterisch nutzen). **Denn sie bezieht sich nicht auf die bereits festgelegten BSAB.**

Für eine Neuaufstellung wäre ihre Einbeziehung jedoch unumgänglich, weil ein Abgrabungsverbot für außerhalb von BSAB gelegene Vorhaben nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung nur dann besteht, wenn die BSAB auf der Grundlage eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts festgelegt worden sind. Das wiederum setzt eine umfassende Abwägung voraus, die insbesondere die Belange sämtlicher Eigentümer erfasst, auf deren Grundstücke sich das Abgrabungsverbot erstrecken soll. Diese Abwägung ist bis heute nicht erfolgt. Die bisher dargestellten BSAB erfüllen zudem auch weiterhin nicht die nach dem LEP 1995 zu gewährleistende Versorgungssicherheit für mindestens 25 Jahre.

3. Gegen Rohstoffsicherungskonzept des LEP 1995 wird systematisch verstoßen

Es fehlt eine Ermittlung **aller** abbauwürdigen Lagerstätten nach Art, räumlicher Verbreitung, Quantität und Qualität der Bodenschätze.

Nach dem LEP 1995 sind aber **alle** verfügbaren Rohstoffarten in Abstimmung mit konkurrierenden konkreten planerischen Raumansprüchen zu sichern. Dazu sind jeweils die abbauwürdigen Lagerstätten aller oberflächennahen nichtenergetischen Bodenschätze

nach Maßgabe der **Rohstoffqualität** zu ermitteln und deren Sicherung bei allen Abwägungen und Entscheidungen über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen. Dazu ist die Erarbeitung einer Reservegebietskarte auf der Basis aller erforderlichen Grunddaten über die **räumliche Verbreitung, Quantität und Qualität** der jeweiligen Bodenschätze unumgänglich.

Die im Rahmen der 51. RegPlan-Änderung vorgenommene Ermittlung bezieht sich erklärtermaßen nur auf einen Teil der verfügbaren Bodenschätze.

Die in Bezug auf Sand und Kies flächendeckend vorliegenden und kartenmäßig erfassten genauen Daten des Geologischen Dienstes NRW zur Mächtigkeit der Kies- und Sandlagerstätten hätten Planungsgrundlage sein und veröffentlicht werden müssen. Beides ist nicht der Fall. Für andere erfasste Rohstoffe existieren keine belastbaren quantitative Daten.

Die unumgängliche Ermittlung der Lagerstätten nach der für die Abwägung ganz erheblichen **Rohstoffqualität** ist überhaupt nicht vorgenommen worden. Die vom Geologischen Dienst NRW für Kies- und Sandlagerstätten flächendeckend erfassten Daten zum jeweiligen Sand-Körnungs-Verhältnis hätten Planungsgrundlage sein und veröffentlicht werden müssen. Beides ist nicht der Fall. **Unzulässige Blackbox-Entscheidungen sind zwangsläufig die Folge.**

In Unkenntnis der vorhandenen Daten qualitativ hochwertige Lagerstätten zugunsten qualitativ minderwertiger Lagerstätten mit geringen Mächtigkeiten zu verbieten, ist das Gegenteil eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts und nicht mit dem in der Abwägung zu berücksichtigenden Verhältnismäßigkeitsgebot vereinbar.

4. Sondierungsbereiche: Keine Reservegebiete im Sinne des LEP 1995

Die Sondierungsbereiche selbst sind weder Reservegebiete, noch aus einer Reservegebietskarte entwickelt worden, die das Ergebnis einer nach Maßgabe des LEP 1995 vorzunehmenden abwägenden Auswahl der abbauwürdigen Lagerstätten sein müsste.

Für die langfristige Rohstoffsicherung enthält der LEP 1995 das Gebot, alle BSAB aus der Reservegebietskarte zu entwickeln und fortzuschreiben. Danach müssen im Regionalplan für die Rohstoffgewinnung Flächenreserven für 50 Jahre gesichert sein. Es müssen so viele Flächen als BSAB dargestellt werden, dass der Rohstoffbedarf für die nächsten 25 Jahre gedeckt werden kann.

Für den Regierungsbezirk Düsseldorf sind bisher weder die BSAB noch die Sondierungsbereiche aus derartigen Reservegebieten entwickelt worden.

5. Sondierungsbereiche gewährleisten keine Versorgungssicherheit für 25 Jahre

Nach den Angaben im Planentwurf zur 51. RegPlan-Änderung können selbst die vorgesehenen Sondierungsbereiche in einer Größe von insgesamt 2.750 ha keinen Sicherungszeitraum von 25 Jahren gewährleisten, wie es im LEP 1995 für die neben den BSAB darzustellenden Reservegebiete vorgegeben ist. Denn schon die im GEP 1999 als BSAB dargestellten 4.100 ha sind unzureichend, weil sie den Rohstoffbedarf schon nach den Zahlen des Planentwurfs nicht einmal für 17 Jahre sicherten.

6. Sondierungsbereichen liegt kein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde

Ein **gesamträumliches** Planungskonzept für die Rohstoffgewinnung erfordert die Ermittlung **aller abbauwürdigen Lagerstätten für alle Rohstoffarten** und insoweit eine umfassende Abwägung mit allen gegenläufigen Belangen.

Vorliegend fehlt bereits ein schlüssiges Gesamtkonzept, weil sich Ermittlung und Abwägung **nur auf Kies und Sand**, nicht aber auf alle sonstigen verfügbaren oberflächennahen nichtenergetischen Bodenschätze, erstreckt.

Die 51. RegPlan-Änderung erfasst zudem **nicht den gesamten Regierungsbezirk** als Planungsraum. Keine Geltung erlangt die Änderung erklärtermaßen für die zur Planungsgemeinschaft zur Erstellung eines gemeinsamen Flächennutzungsplans gehörenden Flächen. Die Verkleinerung des Planungsraums des RegPlan erfordert zwingend eine Neuaufstellung.

Entgegen der Anforderungen der höchstrichterlichen Rechtsprechung sind nicht alle Bereiche außerhalb der BSAB, in denen die Rohstoffgewinnung ausgeschlossen sein soll, in die Abwägung zu den Sondierungsbereichen einbezogen worden. **Nicht einbezogen sind 62.000 ha zur Rohstoffgewinnung geeigneter Flächen.**

Die innerhalb der BSAB und der Sondierungsbereiche für künftige BSAB zwangsläufig raumbedeutsamen Belange des **Schutzes von verborgener archäologischer Substanz** als gegebenenfalls einzutragende Bodendenkmäler sind nicht ermittelt und nicht abschließend abgewogen worden. Es ist damit keine abschließende und letztverbindliche Abwägung zugunsten des innergebietlich uneingeschränkten Vorrangs der Roh-

stoffgewinnung gegenüber konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen erfolgt. Die Rohstoffgewinnung ist damit weder in den BSAB, noch den Sondierungsbereichen zielförmig sichergestellt.

7. Globaler Abwägungsmaßstab ist angesichts des parzellenscharfen Verbindlichkeitsanspruchs des Abgrabungsverbots seit langem nicht mehr Stand der Rechtsprechung

Die Bezirksplanungsbehörde verkennt, dass die Sondierungsbereiche die künftigen BSAB abbilden sollen und damit das regionalplanerische Verbot der Rohstoffgewinnung außerhalb der dargestellten Sondierungsbereiche weit in die Zukunft projizieren. Die Abwägung soll sich gleichwohl nur auf Teilräume im Regierungsbezirk und dort auf lediglich globale und pauschalierende Kriterien beschränken. Dies widerspricht offenkundig der höchstrichterlichen Rechtsprechung. Danach erfordert der parzellenscharfe Verbindlichkeitsanspruch eines Abgrabungsverbots schon auf der Ebene der Regionalplanung dieselbe Abwägungsdichte und -intensität wie im Bau- und Fachplanungsrecht. Eine Verlagerung dieser konkreten Abwägung auf die Ebene einer späteren Fortschreibung der BSAB ist angesichts der planerischen Vorgabe, dass künftige BSAB ausschließlich in den Sondierungsbereichen auszuweisen sind, ausgeschlossen.

8. Es ist grob abwägungsfehlerhaft, Wasserschutzzonen III B und Landschaftsschutzgebiete als generelle Ausschlussbereiche zu behandeln

Grob abwägungsfehlerhaft sind große Bereiche von jeglicher Abwägung zugunsten der Festlegung von Sondierungsbereichen für künftige BSAB ausgeklammert worden, in denen es der Regionalplanung unbenommen ist, künftig BSAB darzustellen.

Das gilt für hochwertigste Kies- und Sandlagerstätten im Bereich von Wasserschutzzonen III B, die nach dem Stand der Technik immer eine standortbezogene regionalplanerische Abwägung der jeweiligen konkreten Belange erfordern.

Dies gilt ebenso für hochwertigste Kies- und Sandlagerstätten in Landschaftsschutzgebieten. Abstrakte Verbote der Rohstoffgewinnung in großräumigen Landschaftsschutzgebieten sind nur deshalb nicht wegen offensichtlicher Unverhältnismäßigkeit nichtig, weil der Regionalrat über so genannte Unberührtheitsklauseln in den Schutzgebietsausweisungen berechtigt ist, das Verbot durch die Ausweisung von Abgrabungsbereichen im RegPlan partiell außer Kraft zu setzen. Derartige landschaftsrechtliche Rohstoffgewinnungsverbote dürfen von der Regionalplanung gerade nicht als generelle Ausschlussbereiche behandelt und von jeglicher Abwägung ausgenommen werden.

9. Individuelle Belange der vom regionalplanerischen Verbot betroffenen Grundeigentümer bleiben unberücksichtigt

Der Abwägung ist grob fehlerhaft, weil nur die bisher bekannten Interessensbereiche zum Gegenstand einer Abwägung gemacht worden sind. Die Belange der Eigentümer von zur Auskiesung geeigneten und nicht in Ausschlussbereichen für Sondierungsflächen liegenden Grundstücken auf einer Fläche von 62.000 ha werden per se nicht berücksichtigt, obwohl sie nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung in die Abwägung eingestellt werden müssten.

Der Auswahl der Sondierungsbereiche liegt weiter die rechtlich fehlerhafte Annahme zugrunde, dass wegen der weiten Verbreitung von Lagerstätten die **konkreten Lagerstätteneigenschaften** (Mächtigkeit, Qualität) angesichts des an jeder Stelle im Regierungsbezirk typisierend zu unterstellenden **gleichartigen** Eigentümerinteresses an der Realisierung der Rohstoffgewinnung kein in der Abwägung gesondert zu berücksichtigendes eigenes Gewicht hätten. Es ist aber offensichtlich, dass das **Gewicht** eines Eigentümerbelangs angesichts der konkurrierenden Vorhabensbereiche ganz entscheidend von den Eigenschaften der jeweiligen Lagerstätte bestimmt wird.

Mit dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot unvereinbar ist die Vorfestlegung, dass der Eigentümer eines zur Auskiesung geeigneten Grundstücks es ohne eine Berücksichtigung seiner insoweit ganz erheblichen individuellen Belange schlicht hinzunehmen habe, dass ihm durch das Abgrabungsverbot eine rentablere Nutzung seines Grundstücks, die ohne das Verbot möglich ist, entzogen wird. Im Rahmen der Inhaltsbestimmung des Eigentums darf eine bisher bestehende Nutzbarkeit des Grundeigentums aber nur beschränkt werden, wenn dies aus **im Einzelfall überwiegenden** Gründen des öffentlichen Interesses unerlässlich ist. Jeder betroffene Eigentümer hat einen Anspruch auf eine ordnungsgemäße Abwägung. Erst wenn in einer derartigen Abwägung öffentliche Interessen an einem Nichtabbau überwiegen, hat der Eigentümer keinen Anspruch auf eine rentablere Nutzung durch Abbau. Ein bloßer Steuerungswille des Regionalrats reicht nicht aus.

Die **Weigerung**, den spezifischen langfristigen Mengenbedarf der Unternehmen zutreffend zu ermitteln und in die Abwägung für die Festlegung von Sondierungsbereichen für künftige BSAB einzustellen, ist im Hinblick auf die Kontingentierung der BSAB ein grober Verstoß gegen das in der Abwägung zu beachtende Verhältnismäßigkeitsgebot.

10. Anstoßwirkung für betroffene Eigentümer fehlt - Abwägungsdefizit ist vorprogrammiert

Die jeweiligen Grundeigentümer und Unternehmen können ihre in den Planungsprozess einzubringenden originären Interessen an einer bestimmten Lagerstättennutzung mangels aussagefähiger flächendeckender Lagerstättendaten weder erkennen noch adäquat artikulieren. Ihnen ist es daher gar nicht möglich, andere Interessensbereiche gezielt zu benennen. Eine Quantitäten und Qualitäten ausweisende **Rohstoffkarte** für sämtliche im Regierungsbezirk abbaubaren oberflächennahen nichtenergetischen Bodenschätze ist mit dem Entwurf nicht veröffentlicht worden. Qualitätsdaten hinsichtlich Kies und Sand liegen dem Geologischen Dienst NRW vor, werden Betroffenen aber nicht zur Verfügung gestellt. Für andere Rohstoffe existieren vergleichbare Daten noch gar nicht.

11. Unterstelltes Abgrabungsinteresse der Eigentümer von Flächen in Sondierungsbereichen führt zu fehlerhaftem Abwägungsergebnis

Um nicht ermitteln zu müssen, ob die Eigentümer von Grundstücken, die als Sondierungsbereich und damit als künftiger BSAB dargestellt werden sollen, überhaupt zur Freigabe ihrer Flächen für eine Rohstoffgewinnung bereit sind, wird ein generelles Realisierungsinteresse einfach unterstellt. Die Bezirksplanungsbehörde nimmt damit 100 %ige Flächenverfügbarkeit an. Erfahrungsgemäß wird jedoch ein beachtlicher Anteil der geeigneten Flächen von den Grundeigentümern auch langfristig nicht für Zwecke der Rohstoffgewinnung zur Verfügung gestellt. Infolge der fehlerhaften Unterstellung bleibt bei der Prognose unberücksichtigt, dass die Rohstoffgewinnung nicht in allen dargestellten Sondierungsbereichen realisierbar ist, sondern am fehlenden Willen einzelner Grundeigentümer scheitert kann. Das wirkt sich zwangsläufig grob verfälschend auf die vom LEP 1995 in quantitativer Hinsicht vorgegebene Zielvorgabe aus.

12. Umweltbericht ist verfahrensfehlerhaft erstellt worden

Bereits die Festlegung des Untersuchungsrahmens ist unter Verletzung der Beteiligungsrechte der von dem Plan betroffenen Personen des Privatrechts, also aller Eigentümer von potenziell auskiesungsfähigen Grundstücken und aller Anmelder von Interessensbereichen für Abgrabungen erfolgt. Im Übrigen ist das Scoping innerhalb unzumutbar kurzer Fristen von nur 10 Arbeitstagen während der Osterferien durchgeführt worden. Es handelt sich um eine offenkundig missbräuchliche Verfahrensgestaltung, die Sinn und Zweck des Scopings unterläuft.

Der aus rechtlichen Gründen von der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und der Entwurfsbegründung zu trennende Umweltbericht enthält das gesamte Abwägungsmaterial und wesentliche Teile der Begründung des Planentwurfs, die mit einer

Beschreibung der Umweltauswirkungen der positiv dargestellten Sondierungsbereiche nichts zu tun haben. Damit verfehlt der Umweltbericht die ihm zukommende Funktion, die positiven und negativen Auswirkungen der Planänderung auf die Umwelt **verständlich** zu beschreiben.

13. Der Umweltbericht beschreibt nicht die erkennbaren Umweltauswirkungen der etwaigen Rohstoffgewinnung in BSAB und Sondierungsbereichen

Der Umweltbericht erfüllt auch inhaltlich nicht die an eine strategische Umweltprüfung (Plan-UVP) zu stellenden rechtlichen Anforderungen. Er befasst sich nicht mit den voraussichtlichen Umweltauswirkungen der bereits dargestellten **BSAB.** Die BSAB sind aber ohne eine strategische Umweltprüfung festgesetzt worden. Daher kann die 51. RegPlan-Änderung auf der Basis der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung auch keine nachträgliche Bestätigung der Abwägung zu den bisherigen BSAB-Festlegungen beinhalten.

Der Umweltbericht beschreibt trotz des Vorrangs der Rohstoffgewinnung in den **Sondierungsbereichen** und trotz des mit dem Entwurf angestrebten Charakters der Erläuterungskarte 9a als **Rahmenplanung für die künftige Fortschreibung von BSAB** nicht die zu erwartenden Umweltauswirkungen der gegebenenfalls erfolgenden Rohstoffgewinnung in den jeweiligen Sondierungsbereichen und realistischen Alternativbereichen. Der hypothetische Charakter der Sondierungsbereiche entbindet nicht von der Untersuchung und Beschreibung der standortbezogenen Umweltauswirkungen, weil bei einer Plan-UVP immer schon auf der Stufe der noch weiter zu konkretisierenden Angebotsplanung alle bereits erkennbaren Umweltauswirkungen beschrieben werden müssen. Dabei muss unterstellt werden, dass die Angebotsplanung auch vollumfänglich realisiert werden wird. Die fehlenden Untersuchungen und Beschreibungen der Umweltauswirkungen dürfen demzufolge gerade nicht damit gerechtfertigt werden, dass eine bereichsbezogene Umweltprüfung erst bei einer etwaigen späteren BSAB-Fortschreibung erforderlich werden würde.

Zum Beispiel sind Ermittlungen zu Auswirkungen auf nicht eingetragene Bodendenkmäler (Kulturgüter) nicht erfolgt und demzufolge im Umweltbericht nicht beschrieben. Innerhalb eines Vorranggebiets ist aber jede mit der Rohstoffgewinnung konkurrierende oder diese auch nur erschwerende andere Nutzung **immer raumbedeutsam**. Mangels Untersuchung ist die Unterstellung, in den Sondierungsbereichen gebe es keine großräumige als Bodendenkmäler eintragungsfähige archäologische Substanz, völlig spekulativ und deshalb unzulässig. Auf die Frage kleinräumiger als Bodendenkmäler eintragungsfähiger archäologischer Substanz kommt es deshalb gar nicht an.