

Steuerung der Rohstoffgewinnung durch Regionalpläne in NRW gescheitert – Die Regionalplanung vor einem erzwungenen Neubeginn

Klaus Jankowski

Bereits mit rechtskräftigem Urteil vom 10.7.2003 hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG Münster) den Gebietsentwicklungsplan (jetzt: Regionalplan) für den Regierungsbezirk Düsseldorf hinsichtlich der Steuerung von Rohstoffabbauvorhaben für unwirksam erklärt (siehe dazu Jankowski, KSP 2003, Hefte 2 und 5). Dasselbe rechtliche Schicksal ist nach einem neuen Urteil des Verwaltungsgerichts Köln nun auch dem Teilregionalplan für die Region Köln beschieden. Die Begründung des Urteils lässt aufhorchen. Danach sind zwangsläufig auch alle anderen nordrhein-westfälischen Regionalpläne, die vor dem Inkrafttreten des Landesplanungsgesetzes 2005 aufgestellt, genehmigt und bekannt gemacht worden sind, für die Gestattung von Abgrabungen rechtlich irrelevant. Soll die Gewinnung nichtenergetischer mineralischer Rohstoffe in NRW zukünftig regionalplanerisch wirksam gesteuert werden, müssen die betroffenen Regionalräte unter Beachtung der in das Landesrecht übernommenen europarechtlichen Vorschriften über die strategische Umweltprüfung diesbezüglich völlig neue (Teil-)Regionalpläne aufstellen.

Ein Antrag auf Zulassung der Rohstoffgewinnung auf einer nicht als Abgrabungsbereich im Regionalplan Köln – Teilabschnitt Region Köln – (RegPlan TA Köln) ausgewiesenen Fläche darf unter Berufung auf ein im entsprechenden Regionalplan angeordnetes raumordnerisches Abgrabungsverbot nicht abgelehnt werden. Dies hat das Verwaltungsgericht Köln entschieden und den von einem Kiesabbauunternehmen beklagten Landrat mit Urteil vom 22.8.2006 zur Neubescheidung des unter Berufung auf ein Abgrabungsverbot im Regionalplan abgelehnten Planfeststellungsantrags verpflichtet (Az.: 14 K 1718/03 – nicht rechtskräftig –). Das Verwaltungsgericht Köln hat dies unter anderem überzeugend damit begründet, dass für Regionalpläne, die vor dem Inkrafttreten des nordrhein-westfälischen Landesplanungsgesetzes vom 3.5.2005 aufgestellt und bekannt gemacht worden sind, schon keine Rechtsgrundlage für ein raumordnerisches Verbot von Abgrabungen existiert habe. Die das Abgrabungsverbot betreffenden regionalplanerischen Festlegungen seien daher bei der Vorhabenzulassung nicht zu beachten. Das Verwaltungsgericht Köln ist damit einer früheren Entscheidung des OVG Münster (Az.: 8 A 480/01), in der das

Abgrabungsverbot im RegPlan TA Köln für rechtsverbindlich gehalten worden war, ausdrücklich nicht gefolgt. Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Köln habe das Oberverwaltungsgericht die inzwischen vorliegende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Erfordernis einer eigenen landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage für die raumordnerische Steuerung von im Außenbereich privilegierten Vorhaben noch nicht berücksichtigen können. Dies gelte auch für die rechtlichen Anforderungen an ein „Ziel der Raumordnung“.

Neben dem Fehlen einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage hat das Verwaltungsgericht Köln die Unwirksamkeit des Abgrabungsverbots im RegPlan TA Köln zusätzlich darauf gestützt, dass es sich bei den entsprechenden Festsetzungen in Kapitel D.2.5 Ziel 1 auch nicht um ein wirksames Ziel der Raumordnung handele. Denn innerhalb der im RegPlan TA Köln zeichnerisch ausgewiesenen „Vorranggebiete“ gehe die Rohstoffgewinnung nach dem Wortlaut der Festsetzungen anderen damit unvereinbaren raumbedeutsamen Nutzungen („Biotop, Geotop und Bodendenkmäler“) nicht uneingeschränkt und ausnahmslos vor. Vielmehr werde den nachgeordneten Planungsträgern und Genehmigungsbehörden vom Regionalrat ein eigenständig auszuübendes Ermessen darüber eingeräumt, ob innerhalb der „Vorranggebiete“ die Beseitigung von Biotopen, Geotopen oder Bodendenkmälern zwecks Inanspruchnahme für die Rohstoffgewinnung „unvermeidbar“ ist oder nicht. Darüber hinaus seien im Hinblick auf die textlichen Vorgaben weder die Ausnahmen vom flächendeckenden Abgrabungsverbot noch vom Vorrang der Rohstoffgewinnung hinreichend genau bestimmt. Deshalb handele es sich bei Kapitel D.2.5 Ziel 1 auch nicht um einen von der höchstrichterlichen Rechtsprechung als Ziel der Raumordnung anerkannten Plansatz mit einer Regel-Ausnahme-Struktur. Ein solcher Plansatz setzt voraus, dass der Regionalplangeber die Kriterien für Ausnahmen selbst so präzise formuliert, dass der Zulassungsbehörde insoweit keine eigenen Ermessensspielräume belassen sind.

Das Verwaltungsgericht Köln hat damit eine bereits vom OVG Münster in seinem Urteil vom 24.5.2006 in Bezug auf den Regionalplan Düsseldorf (in der Fassung der 32. Änderung) offen gelassene Rechtsfrage aufgegriffen und beantwortet. Denn auch im Aufstellungsverfahren für den Regionalplan Düsseldorf ist mangels entsprechender Untersuchungen der Denkmalschutzbehörden nicht abschließend entschieden worden, ob innerhalb der Vorranggebiete für Abgrabungen etwaige Bodendenkmäler zu erhalten sind. In dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts vom 24.5.2006 (Az.: 20 A 1612/04) ist das höchste nordrhein-westfälische Verwaltungsgericht auch auf das raumordnerische Abgrabungsverbot im Regionalplan Düsseldorf, der vom Regio-

nalrat ausdrücklich in Reaktion auf das eingangs erwähnte Urteil des OVG Münster vom 10.7.2003 geändert worden ist, eingegangen. Insoweit hat es darauf hingewiesen, dass für den Regierungsbezirk Düsseldorf die Rohstoffsicherung nicht im erforderlichen Umfang langfristig gesichert sei. Es seien insgesamt zu wenig Vorranggebiete ausgewiesen. Außerdem verstoße das gänzliche Fehlen einer Reservegebietskarte (mit Flächenreserven für mindestens weitere 25 Jahre) auch konzeptionell gegen die höherrangigen Vorgaben des geltenden Landesentwicklungsplans. Ein Abgrabungsmonitoring als Instrument der Raumbewachung ersetze die zwingend zu erarbeitende Reservegebietskarte nicht.

Nach dem rechtlichen Scheitern der raumordnerischen Steuerung der Rohstoffgewinnung jedenfalls in den beiden nordrhein-westfälischen Regierungsbezirken mit den landesweit (qualitativ und quantitativ) bedeutendsten mineralischen Lagerstätten steht die Regionalplanung in NRW vor einem erzwungenen Neubeginn. Zwar hat der Landesgesetzgeber inzwischen die rechtlichen Voraussetzungen für eine außenverbindliche Steuerung der Gewinnung nichtenergetischer mineralischer Rohstoffe durch Regionalpläne geschaffen. Die vorhandenen Regionalpläne müssen aber hinsichtlich der Steuerung von Rohstoffabbauvorhaben unter Beachtung der Vorschriften über die strategische Umweltprüfung völlig neu erarbeitet, aufgestellt und genehmigt werden.

Fazit

Bei der erforderlichen Neuaufstellung der Regionalpläne handelt es sich – wie die Beispiele der fehlenden Reservegebietskarte für den Regierungsbezirk Düsseldorf und der nicht untersuchten Bodendenkmäler in Vorranggebieten zeigen – um eine vor den Regionalräten liegende gewaltige Aufgabe. Das heißt aber auch, dass Projekte, die bisher nicht regionalplanerisch abgesichert waren, derzeit jedenfalls nicht aus raumordnerischen Gründen versagt werden dürfen.

Verfasser:

Rechtsanwalt Klaus Jankowski
Anders u. Thomé Rechtsanwalts-
gesellschaft mbH
Bischofstraße 120
47809 Krefeld
Tel.: 02151/55750
E-Mail: ra-anders@t-online.de
Internet: www.ra-anders.de