Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf unter Beibehaltung von BSAB-Festlegungen

Dr. Susan Grotefels, Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Raumplanung

I. Fortschreibung des Regionalplans Düsseldorf


In dem Auftaktpapier von 2010 heißt es u. a.


.... „Eine abschließende Festlegung des regionalplanerischen Systems zur Auswahl künftiger BSAB macht jedoch erst Sinn, wenn Bedarf für neue BSAB besteht und sollte von dem dann zuständigen Regionalrat getroffen werden (Flexibilität erhalten).
Hier sind die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts (OVG) NRW im Urteil vom 07.12.2009 (20 A 628/05) zu beachten, woraus hervorgeht, dass eine detailliertere Festlegung der Fortschreibungsregelungen, als ohnehin schon in den Erläuterungen des Regionalplans enthalten, derzeit weder erforderlich noch sachgerecht wäre. Diese Thematik steht daher derzeit nicht auf der Agenda."

Aus diesen Ausführungen ist zu entnehmen, dass zumindest zu Beginn des Aufstellungsverfahrens für die Regionalplanänderung der Plangeber an den bisherigen Festlegungen zu BSAB und Sondierungsbereichen festhalten und diese unverändert lassen will. Daraus lässt sich schließen, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung oder eine Abwägung mit anderen Belangen im Aufstellungsverfahren für die Regionalplanänderung nicht stattfinden sollte.

Es ist zu untersuchen, ob eine umfangreiche Fortschreibung des Regionalplans unter Beibehaltung der bisherigen BSAB-Planung mit dem geltenden Recht vereinbar ist.


---

3 Regionalrat, Neue Ideen für die Region, S. 29
4 www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/gepaenver/51_FAQ_
5 OVG Münster, Urt. v. 24.05.2006 – 20 A 12/04 –.

In Kapitel 3.12 Rohstoffgewinnung findet sich nunmehr folgendes Ziel:

(1): Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Abgrabungsbereiche) sichern die Rohstoffversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Rohstoffbedarfs, der Begrenztheit bestimmt vorkommender Konservierter und der dauerhaft-umweltgerechten Raum- und \( \ldots \) \( \ldots \)

(2): In den zeichnerisch dargestellten Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) ist deren Abbau zu gewährleisten; die Inanspruchnahme für andere Zwecke ist auszuschließen, soweit sie mit der Rohstoffgewinnung nicht vereinbar sind.

(4): Abgrabungen sind nur innerhalb der Abgrabungsbereiche vorzunehmen. Dies gilt auch für Vorhaben, deren Größe weniger als 10 ha beträgt. Denn auch Abgrabungen geringer Größe führen zu einer planlosen Inanspruchnahme von Landschaft, wenn sie außerhalb der Abgrabungszone erfolgen. (...)\( \ldots \) \( \ldots \)

(9) Die in der Erläuterungskarte Rohstoffe abgebildeten Sondierungsbereiche für künftige BSAB nehmen in Bezug auf die durch die BSAB erfolgte langfristige Sicherung und Ordnung der Lagerstätten i. S. des Landesentwicklungsplans NRW eine ergänzende Funktion wahr. Fortschreibungen der BSAB erfolgen auf der Grundlage der Erläuterungskarte Rohstoffe.

Die Inanspruchnahme der Sondierungsbereiche für andere raumbedeutsame Nutzungen, Planungen und Maßnahmen ist unzulässig, sofern diese mit einer potentiellen künftigen Nutzung der Lagerstätte nicht vereinbar sind.

In den Erläuterungen (Stand: Oktober 2009)\( \ldots \) zu diesem Ziel wird ausgeführt, dass bei den BSAB-Festlegungen zeichnerisch maßstabsbedingte Parzellenansprüche gegeben sein kann. Es wird weiterhin erläutert:


---

\( ^6 \) von Seht, RuR 2010, 419 (425).
\( ^7 \) GEP 99, Stand 11/2011, Erläuterungen (Stand Oktober 2009), S. 128-2.


Das OVG NRW führt in dem genannten Urteil\(^12\) allerdings auch aus:

„Dem wird der GEP mit den Sondierungsbereichen gerecht. Diese ergänzen die Abgrabungsbereiche in ihrer Funktion der Sicherung der Lagerstätten. Sie bereiten ferner die zukünftige Darstellung weiterer BSAB im Wege der geordneten Fortschreibung vor und sind so in Übereinstimmung mit dem LEP auf die langfristige Versorgung mit Rohstoffen und deren geordnete Gewinnung ausgerichtet“

Weiterhin erklärt das OVG NRW, dass Kriterien für die künftige Darstellung zusätzlicher Abgrabungs- und Sondierungsbereiche im Regionalplan vorhanden seien.


\(^9\) OVG Münster, Urt. v. 07.12.2009 – 20 A 628/05 –

\(^10\) BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – 7 B 19.10 –


\(^12\) OVG Münster, Urt. v. 03.12.2009 – 20 A 628/09 –, Rn 108.
Dies verdeutlichte, dass bei zukünftigen Abweichungen des tatsächlichen Geschehens von der Prognose und/oder bei einem sich aus der Ausnutzung von Abgrabungsmöglichkeiten ergebenden Defizit an Abgrabungs- oder Sondierungs bereichen auf die dann bestehenden Verhältnisse im Wege von planerischen Entscheidungen reagierte werden solle.\textsuperscript{13} Daran wird deutlich, dass nicht nur der Regionalplanungsträger selbst, sondern auch die Rechtsprechung ebenfalls davon ausgeht, dass regelmäßige bedarfsgerechte Fortschreibungen auch hinsichtlich der Rohstoffgewinnung grundsätzlich notwendig sind. Das Erfordernis von Festlegungsänderungen ergibt sich letztlich aus den festgelegten Versorgungszeiträumen und dem regelmäßig durchzuführenden Rohstoffmonitoring.\textsuperscript{14}

\section*{II. Tatsächliche und rechtliche Änderungen}

Die Festlegungen zur Rohstoffgewinnung im Regionalplan sind seit der 51. Änderung im Jahre 2008, wenn nicht gar in Teilbereichen seit der Neuaufstellung 1999, nicht mehr geändert worden. Zumindest lässt sich keine einschlägige Änderung aus der Auflistung der Änderungen, die der 51. Änderung gefolgt sind, erkennen. Für ein Änderungsfordernis bei diesen Festlegungen müsste geprüft werden, ob sich die tatsächlichen Verhältnisse und Bedingungen für den Abbau nicht energetischer Bodenschätze im Regierungsbezirk Düsseldorf seit 2008 so verändert haben, dass die Ausweisung anderer oder zusätzlicher BSAB oder Sondierungs bereiche notwendig erscheint. Es ist zwar davon auszugehen, dass die Rohstofflagerstätten hinsichtlich genauer Lage und Mächtigkeit der Vorkommen bereits 1999 vollständig erfasst waren, so dass sich diesbezüglich in den letzten 20 Jahren kaum neue Erkenntnisse ergeben haben.\textsuperscript{15} Dennoch könnten gegebenenfalls Veränderungen, die eine Planänderung auch in diesem sachlichen Teilbereich erforderlich machen, u. a. durch ein erneutes Monitoring offensichtlich werden.

In diese Betrachtung müsste beispielsweise einbezogen werden:

- der bereits durchgeführte Abbau von Rohstoffen in einzelnen Bereichen, die als BSAB im Regionalplan 1999 und 2008 ausgewiesen waren und nun ggf. einer Nachnutzung unterliegen,

\textsuperscript{13} OVG Münster, Urt. v. 03.12.2009 – 20 A 628/09 --, Rn 124.
\textsuperscript{14} von Seht, RuR 2010, 419, 429.
\textsuperscript{15} von Seht, RuR 2010, 419, 428.
- Notwendigkeit der Aufnahme von Sondierungsbereichen in BSAB-Festlegungen?
- Weiterentwicklung der Fördertechnik, die zu einer Verbesserung der Verfügbarkeit und damit zur besseren Effektivität des Rohstoffabbaus in bestimmten Lagen führen kann
- größere Effektivität bei der Verwertung der Rohstoffe, die zu geringerem Bedarf führt
- geänderter Rohstoffbedarf durch die Verwendung anderer Stoffe bei den Rohstoffabnehmern
- geänderte Nachnutzungsmöglichkeiten
- gegebenenfalls andere Flächenbedarfe/Nutzungsinteressen auf den Flächen für BSAB oder Sondierungsbereiche z. B. aufgrund der Planungen im Bereich der erneuerbaren Energien (Standorte für Windkraftanlagen, Leitungsstrassen, Speichерanlagen, Konverter statt Rohstoffabbau) oder des Freiraumschutzes\textsuperscript{16} und dadurch auftretende neue Nutzungskonflikte

Darüber hinaus hat sich das gesamtplanerische Festlegungsgefüge in Nordrhein-Westfalen in den letzten Jahren wesentlich verändert. So ging das gesamträumliche Konzept für die Festlegung der Rohstoffgewinnung auch mit seiner Erläuterungskarte noch von einem anderen Plangebiet aus, das nun durch die Aufstellung des Regionalplans für das RVR-Gebiet und dem damit verbundenen Wegfall eines Teilraums des bisherigen Regionalplans Düsseldorf wesentlich verändert wird. Es stellt sich die Frage, ob das gesamträumliche Konzept für den Bereich des Regionalplans Düsseldorf ohne den dem RVR zugesprochenen Planungsraum nicht anders ausfallen müsste. Darauf wird allerdings in dem Startschusspapier\textsuperscript{17} nur sehr pauschalisierend eingegangen.

\textsuperscript{16} vgl. interne Begründung zum zweiten Entwurf des Regionalplans Düsseldorf, S. 473
\textsuperscript{17} Neue Ideen für die Region, S. 29.

Zu untersuchen ist auch, ob sich durch Änderungen z.B. des Wasserrechts speziell zum Hochwasserschutz oder des Naturschutzrechts nicht auch zumindest indirekt andere Anforderungen an die gesamtplanerische Beurteilung der Flächeninanspruchnahme ergeben.

Schließlich ist die sog. Tabuzonenrechtsprechung\textsuperscript{19}, die auch auf Abgrabungsflächen angewandt wird und u.a. das Erfordernis des gesamträumlichen Planungskonzepts ausführt, immer detaillierter geworden.\textsuperscript{19} So müsste zumindest geprüft werden, ob das gesamtplanerische Konzept, Stand 2008, bei Beibehaltung der Festlegungen noch den Anforderungen der heutigen Rechtsprechung gerecht wird.

III. Raumordnungsrechtliche Anforderungen

1. Sachliche Teilplanung

Fraglich ist dann, ob es sich bei den beabsichtigten umfassenden Änderungen des Regionalplans noch um eine sachliche Teiländerung des Plans i.S. des § 7 Abs. 1 S. 2 ROG handelt. Grundsätzlich ist durch diese Regelung die Möglichkeit der sachlichen Teilplanung auch beim Regionalplan gegeben. Die Teiländerung des Regionalplans führt dazu, dass nur diese Teiländerung als Gegenstand des Änderungsverfahrens mit allen Verfahrensschritten inklusive Beteiligungsverfahren und den raumordnungsrechtlichen Anforderungen behandelt werden könnte und die übrigen Festlegungen nicht Gegenstand des Beteiligungs- und des Prüfverfahrens wären. Dies könnte sich wiederum auf den Abwägungsprozess auswirken.\textsuperscript{20} Dafür ist


\textsuperscript{19} Schink, UPR 2016, 366 ff. mit umfangreichen Nachweisen für die Rechtsprechung.

\textsuperscript{20} Siehe unten.
zu prüfen, ob es sich bei der umfangreichen Fortschreibung des Regionalplans in unterschiedlichen sachlichen Bereichen noch um einen sachlichen Teilplan oder um eine Gesamtänderung handelt. Sachliche Teilbereiche sind solche, die nicht allen gesetzlichen Grundsätzen nach die Erforderlichkeit einer Neuplanung konkretisieren, sondern sich auf einen oder mehrere gesetzliche Grundsätze beschränken, wie z. B. Braunkohlegewinnung oder die Standortsicherung großer Infrastrukturvorhaben.\textsuperscript{21} Beim Regionalplan Düsseldorf soll jedoch nicht ein Teilbereich sachlich neu geplant werden, sondern die Änderung widmet sich einer Vielzahl von Themen. Dies könnte zur Folge haben, dass der Gesamtplan und nicht nur sachliche Teilbereiche Gegenstand des formellen Änderungsverfahrens wären, sich also auch das Beteiligungsverfahren und der Abwägungsprozess daran beziehen müsste.


\textbf{2. Entwicklungsgebot}


\textsuperscript{22} Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, Kommentar, 2010, § 8 Rn 29 ff.
Begründung des Regionalplans erklärt werden, um die schlüssige Zweistufigkeit der Landesplanung i. S. des § 8 Abs. 1 und 2 ROG zu verdeutlichen.

3. Bindungswirkung des LEP NRW
Außerdem gilt im Verhältnis von Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung ebenfalls die Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG. D. h. der Regionalplanungsträger muss die Ziele der Raumordnung des LEP NRW beachten sowie seine Grundsätze berücksichtigen. Die Regionalpläne fallen ebenfalls unter den Begriff der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stelle i. S. des § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG. Mit Blick auf die Festlegungen des neuen LEP NRW ist auch hier insbesondere zu prüfen, ob das Ziel 9.2-2 über Versorgungszeiträume sowie das Ziel 9.2-3 über die Fortschreibung durch den Regionalplan noch eingehalten wird. Die Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG löst zwar nicht – wie § 1 Abs. 4 BauGB – eine Anpassungs- und damit eine sog. Erstplanungspflicht aus, sie kommt aber spätestens bei einer Änderung des Regionalplans zum Tragen. Der später aufgestellte Regionalplan muss also hinsichtlich seiner Festlegungen aus dem zuvor in Kraft getretenen LEP NRW entwickelt werden und unterliegt der Bindungswirkung gemäß § 4 Abs. 1 ROG.

4. Abwägungsgebot
Außerdem ist fraglich, ob die Fortschreibung des Regionalplans ohne Änderung der Festlegungen und der Erläuterungskarte zur Rohstoffgewinnung im Regionalplan nicht einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG darstellt. Ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot könnte zum einen bezogen auf das vollständige Unterlassen einer Änderung allein innerhalb der Festlegungen zur Rohstoffgewinnung resultieren. Denn jede Veränderung des Verhältnisses von Positiv- oder Negativflächen stört das im Wege der Abwägung gefundene gesamträumliche Planungskonzept und macht eine erneute Abwägungsentscheidung bei der Konzentrationszonenplanung erforderlich. Änderungen, die möglicherweise eine erneute Abwägung der Belange allein in Bezug auf die Festlegungen zur Rohstoffgewinnung erfordern, sind oben beispielhaft genannt.

---


Es spricht durchaus nichts dagegen, bewährte Festlegungen in ein geändertes oder neu aufgestelltes Planwerk unverändert zu übernehmen. Das Abwägungsgebot gem. § 7 Abs. 2 ROG erfordert jedoch, dass eine Abwägung der Belange, die für die Beibehaltung der bisherigen Festlegungen sprechen, mit den anderen Belangen, die sich auf den Planungsraum beziehen, stattfindet. Der Regionalplanungsträger hat sich hinsichtlich der Beibehaltung des gesamträumlichen Konzepts zur Rohstoffgewinnung insbesondere auf den Vertrauensschutz und die Planungssicherheit berufen, die durch die Bestätigung des bisherigen Konzepts durch die gerichtlichen Entscheidungen in besonderer Weise gegeben waren. Für die Einhaltung des Abwägungsebots ist es aber gerade notwendig, sich mit den unterschiedlichen Belangen, die an den Planungsraum aktuell gestellt werden, inhaltlich auseinanderzusetzen. Es ist daher erforderlich, die Notwendigkeit der Beibehaltung des Planungskonzepts ausführlich inhaltlich zu begründen und schlüssig darzulegen, warum dieses Konzept auch den heutigen Planungserfordernissen gerecht wird. Vertrauensschutz und

---

26 Siehe oben zu Startschuss-Papier.
27 Regionalrat, Neue Ideen für die Region, S. 29.
29 Begründung zum zweiten Entwurf des Regionalplans Düsseldorf, S. 474
Planungssicherheit Einzelner (z.B. Abgrabungunternehmen oder landwirtschaftliche Pächter) kann nur eine Rolle unter vielen Belangen sein. Auch die Subsumierung der bisherigen Festlegungen und der Erläuterungskarte zur Rohstoffgewinnung unter die „Tabuzonenerprechung“ des BVerwG reicht allein dafür nicht aus.\textsuperscript{30} Darauf allein kann jedenfalls nicht die Gesamtabwägung mit allen anderen kollidierenden Belangen aufgebaut werden.

In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass die zusätzlichen Erläuterungen und Begründungen in der zurzeit noch internen überarbeiteten Fassung zur Beibehaltung der Festlegungen zur Rohstoffgewinnung im Regionalplan Düsseldorf sehr detailliert und unübersichtlich erscheinen. Dabei stellt sich die Frage, ob dies noch adressatengerecht ist. Eine zusammenhängende und schlüssige Begründung der Weitergeltung der Festlegungen zum Rohstoffabbau lässt sich jedenfalls nur schwerlich erkennen. Eine für dieses Kapitel zusammenhängende lesbare Erläuterung, die auf die hier angeführten rechtlichen Aspekte und auf die unveränderten tatsächlichen Verhältnisse und Nutzungskonflikte für die betroffenen Flächen eingeht, erscheint notwendig.

Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, dass bei begründeter Beibehaltung der Festlegungen zur Rohstoffgewinnung von den Möglichkeiten der Ausnahmefestlegung im Sinne des § 6 Abs. 1 ROG oder der Zielabweichung im Sinne des § 6 Abs. 2 ROG i. V. m. § 17 LPIG NRW Gebrauch gemacht werden kann.

\textsuperscript{30} Begründung zum zweiten Entwurf des Regionalplans Düsseldorf