



**SITZUNGSVORLAGE**

<b>Sitzung Nr.</b>	<b>StA</b>	<b>VA</b>	<b>PA 36</b>	<b>RR 39</b>
<b>TOP</b>			<b>9</b>	<b>8</b>
<b>Datum</b>			<b>18.03.2010</b>	<b>24.03.2010</b>
<b>Ansprechpartner: Herr von Seht</b>			<b>Telefon: 0211 - 475 2365</b>	
Bestätigung der regionalplanerischen Vorgaben zur Rohstoffsicherung durch das Urteil des Oberverwaltungsgerichtes Münster vom 07.12.2009 (20 A 628/05)				
<b><u>Beschlussvorschlag für die Sitzung des Regionalrates:</u></b>				
<ol style="list-style-type: none"><li>1. Der Regionalrat nimmt die Sitzungsvorlage zur Kenntnis und begrüßt die Bestätigung seiner regionalplanerischen Steuerung des Abtragungsgeschehens durch das Oberverwaltungsgericht des Landes Nordrhein-Westfalen.</li><li>2. Vor dem Hintergrund der ausführlichen Urteilsbegründung ist dies auch als Bestätigung der Grundlinien zur Rohstoffsicherung zu sehen, die vom Regionalrat im Frühjahr 2009 mit dem Positionspapier zur künftigen Rohstoffgewinnung einstimmig beschlossen wurden.</li><li>3. Der Regionalrat bittet die Regionalplanungsbehörde, diese Sitzungsvorlage auch der Landesplanungsbehörde, sowie dem Wirtschafts- und dem Umweltausschuss des Landtages zur Kenntnis zu geben.</li></ol>				

gez. Jürgen Büssow

Düsseldorf, den 08.02.2010

### **Inhaltsverzeichnis / kurze Sachverhaltsschilderung:**

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) NRW hat sich in einem sehr umfangreichen Grundsatzurteil vom 07.12.2009 (20 A 628/05) eingehend mit den Zielen des Regionalplans zur Rohstoffsicherung in der Fassung der 51. Änderung beschäftigt und im Ergebnis das entsprechende Konzentrationszonenkonzept vollumfänglich bestätigt. Diese Vorlage enthält eine zusammenfassende Auswertung des Urteils und auch das Urteil selbst.

Anlass des Gerichtsverfahrens vor dem OVG war im Kern die Klage eines Abgrabungsunternehmens auf Planfeststellung seines Abgrabungsantrages. Das Vorhaben liegt außerhalb von BSAB/Abgrabungsbereichen. Das OVG hat in seinem Urteil vom 07.12.2009 die Klage in allen Punkten abgewiesen. Das Gericht stellt dabei fest, dass die Festlegungen des Regionalplans in der Fassung der 51. Änderung des Regionalplans einen zwingenden Versagungsgrund darstellen. Die Revision zum BVerwG wurde nicht zugelassen. Hiergegen wurde jedoch zwischenzeitlich seitens der Klägerin Beschwerde eingelegt.

Das Urteil legt eine solide Grundlage für die weitere Rohstoffpolitik im Regierungsbezirk. Besonders hervorzuheben ist, dass das OVG die Befugnis der Raumordnung ausdrücklich bestätigt hat, im Rahmen eines Vorsorgeansatzes über fachrechtliche Anforderungen hinauszugehen. Damit untermauert das OVG die Schlüsselrolle der Regionalplanung für die Entschärfung des Konfliktes um den Rohstoffabbau, zumal Kommunen aufgrund der bundesrechtlichen Regelungen in § 38 BauGB bei dieser Raumnutzung nur relativ geringe bauleitplanerische Steuerungsmöglichkeiten verbleiben. Das OVG stellte vor diesem Hintergrund sogar noch weitergehend fest, dass die Berücksichtigung siedlungs- und umweltbezogener Funktionen des Raumes anhand spezifisch raumordnerischer Erwägungen ausdrücklich verlangt sei. Darunter fallen neben schützenswerten Nutzungen und Funktionen auch schematisierte Mindestabstände, durch die der Schutz über das rechtlich zwingend Gebotene erstreckt wird und die Abgrabungen in relativ konfliktarme Räume lenken.

Interpretiert werden kann das Urteil insoweit auch als eine generelle Bekräftigung der weitreichenden Bedeutung sowie des umfangreichen Auftrages der zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnung (vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Dem kann der Regionalrat durch eine entsprechend pro-aktive, gestaltende Nutzung des raumordnerischen Instrumentariums zum Schutz und zur Entwicklung der Region Rechnung tragen.

In jedem Fall entspricht die Urteilsbegründung voll und ganz dem Konzept und der Zielrichtung der 51. Änderung des Regionalplans. Wichtig ist es, dieses Konzept und die entsprechenden Kriterien nun auch konsequent und in jedem Fall durchzuhalten – möglichst in enger Abstimmung mit dem RVR. Andernfalls würden sehr gravierende rechtliche Risiken für die Raumentwicklung im Regierungsbezirk Düsseldorf entstehen und auch die nun bestehende Planungssicherheit für alle Beteiligten würde gleich wieder verloren gehen.

Der Regionalrat kann nun aufgrund des Urteils des OVG NRW aus einer rechtlich deutlich verbesserten Ausgangsposition darauf hinwirken, dass seine Abgrabungspolitik auch auf der Landesebene flankierend unterstützt wird. In diesem Kontext ist insbesondere auf das „Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung“ hinzuweisen (siehe entsprechende Anlage), dass im Frühjahr 2009 einstimmig vom Regionalrat beschlossen wurde. Dies sieht unter anderem vor, dass das neue System der Rohstoffsicherung auf der Landesebene mit dem zweistufigen System des Regionalplans mit BSAB und Sondierungsbereichen vereinbar sein muss.

### **Anlagen:**

- Zusammenfassung und Auswertung des Urteils des OVG vom 07.12.2009 (20 A 628/05)
- Kopie des Urteils des OVG NRW vom 07.12.2009 (20 A 628/05)
- Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung

## **Zusammenfassung und Auswertung des Urteils des Oberverwaltungsgerichtes NRW vom 07.12.2009 (20 A 628/05)**

<b><u>1. EINLEITUNG</u></b>	<b>2</b>
1.1 ANLASS DES GERICHTSVERFAHRENS	2
1.2 ENTSCHEIDUNG DES OBERVERWALTUNGSGERICHTES NRW	2
<b><u>2. WESENTLICHE INHALTLICHE UND MATERIELLE ASPEKTE</u></b>	<b>3</b>
2.1 GÜLTIGKEIT DER KONZENTRATIONSZONENREGELUNG DES REGIONALPLANS	3
2.2 AUSSCHLUSSWIRKUNG AUCH UNTER 10 HEKTAR	3
2.3 VORRANGGEBIETSCHARAKTER UND AUSNUTZBARKEIT DER BSAB	3
2.4 FORTSCHREIBUNGSREGELUNGEN	3
2.5 INHALTE DER ERLÄUTERUNGSKARTE UND GEOLOGISCHE DATEN	4
2.6 MENGENVORGABEN UND STATUS VON ZIELERLÄUTERUNGEN	4
2.7 VERSORGUNG DES LANDES NRW UND EXPORTE	5
2.8 BEDARFSPROGNOSE UND -DECKUNG SOWIE PARZELLENUNSCHÄRFE	7
2.9 GRUNDKONZEPTION DER AUSWAHL DER BSAB UND SONDIERUNGSBEREICHE	8
2.10 AUSWAHLKRITERIEN SOWIE KOMPETENZEN UND AUFTRAG DER RAUMORDNUNG	9
2.11 SONDERREGELUNG FÜR KLEINRÄUMIGE ERWEITERUNGEN	10
<b><u>3. WEITERE AUSFÜHRUNGEN ZU VERFAHRENS- UND FORMVORSCHRIFTEN</u></b>	<b>10</b>
3.1 BINDUNGSWIRKUNGEN REGIONALPLANERISCHER ZIELE IN ZULASSUNGSVERFAHREN	10
3.2 ANWENDBARKEIT NEU GEFASSTER UNBEACHTLICHKEITSREGELUNGEN IM ROG	10
3.3 BETEILIGUNG ÖFFENTLICHER STELLEN UND PERSONEN DES PRIVATRECHTS NACH § 4 ROG	11
3.4 BETEILIGUNGEN DER ÖFFENTLICHKEIT	11
3.5 UMWELTBERICHT	11
<b><u>4. FAZIT UND KONSEQUENZEN</u></b>	<b>12</b>

## **1. Einleitung**

*Das Oberverwaltungsgericht (OVG) des Landes Nordrhein-Westfalen hat sich in einem Grundsatzurteil vom 07.12.2009 (20 A 628/05) eingehend mit den Zielen des Regionalplans zur Rohstoffsicherung in der Fassung der 51. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Düsseldorf beschäftigt und im Ergebnis das entsprechende Konzentrationszonenkonzept vollumfänglich bestätigt. Nachfolgend werden die wichtigsten Aspekte des umfangreichen Urteils zusammenfassend ausgewertet und auch die Konsequenzen bewertet. Die Seitenangaben in Klammern beziehen sich auf die Urteilsseiten.*

### **1.1 Anlass des Gerichtsverfahrens**

Anlass des Gerichtsverfahrens vor dem Oberverwaltungsgericht NRW (OVG) war im Kern die Klage eines Abgrabungsunternehmens auf Planfeststellung seines Antrags auf Erweiterung einer zwischenzeitlich stillgelegten Abgrabung um ca. 10 Hektar und auf Nachauskiesung des vorhandenen Abgrabungsgewässers in der Stadt Dormagen. Das Vorhaben liegt außerhalb von Bereichen für den Abbau und die Sicherung oberflächennaher Bodenschätze (BSAB)/Abgrabungsbereiche. Es liegt ferner innerhalb eines weiteren wasserwirtschaftlichen Einzugsgebietes gemäß Erläuterungskarte 8 Wasserwirtschaft des Regionalplans sowie innerhalb einer entsprechenden Wasserschutzzone IIIB.

Die Zulassungsbehörde Rhein-Kreis Neuss hatte den Antrag auf Planfeststellung auf Weisung der Bezirksregierung Düsseldorf abgelehnt.

### **1.2 Entscheidung des Oberverwaltungsgerichtes NRW**

Das OVG weist in seinem Urteil vom 07.12.2009 die Klage ab. Das Gericht stellt im Urteiltext fest, dass die Festlegungen des Regionalplans in der Fassung der 51. Änderung des Regionalplans zum maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem OVG einen zwingenden Versagungsgrund darstellten. Daher ging das Gericht auf die Frage etwaiger weiterer Versagungsgründe nicht mehr ein.

Die Revision zum Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) wurde nicht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung der Revision wurde jedoch eine zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses für diese Vorlage noch nicht begründete Beschwerde seitens der Klägerin eingelegt. Das Urteil ist dementsprechend noch nicht rechtskräftig.

Im Rahmen des Gerichtsverfahrens vor dem OVG ist eine umfassende Inzidentprüfung der komplexen 51. Regionalplanänderung erfolgt. Daher handelt es sich um richtungweisendes und bereits vielbeachtetes Grundsatzurteil zur regionalplanerischen Rohstoffsicherung. Aufgrund der umfassenden richterlichen Prüferfordernisse werden im Urteil aber auch viele generelle Fragen zu den Kompetenzen der Regionalplanung und zu regionalplanerischen Verfahren behandelt.

Im Verfahren der 51. Änderung wurden die regionalplanerischen Vorgaben zur Rohstoffsicherung neu gefasst. Dabei wurden unter anderem von ca. 20.000 ha Interessensbereichen der Industrie gut 1.000 ha zusätzliche Reserveflächen für den Rohstoffabbau gesichert. Rund 15.000 Bürgerinnen und Bürger, Kreise, Kommunen und Verbände nahmen Stellung. Sie sprachen weit überwiegend gegen zusätzliche Abgrabungen und/oder für geänderte Rahmenbedingungen des Rohstoffabbaus aus. Ergänzende Informationen zu Anlass und Ablauf des Verfahrens der 51. Regionalplanänderung und Links zu den zugehörigen Unterlagen finden sich hier:

[http://www.brd.nrw.de/planen\\_bauen/regionalplan/gepaenver/51GEPAAenderung.html](http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/gepaenver/51GEPAAenderung.html)

## **2. Wesentliche inhaltliche und materielle Aspekte**

### **2.1 Gültigkeit der Konzentrationszonenregelung des Regionalplans**

Das OVG bestätigt die in Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 und Nr.4 in Verbindung mit den BSAB-Darstellungen fixierte Konzentrationszonenregelung des Regionalplans. Diese sieht eine Beschränkung von Abgrabungen auf die BSAB und somit auf relativ konfliktarme Flächen vor (ergänzt durch die Sonderregelung für kleinräumige Abgrabungserweiterungen).

Strittig war in den vergangenen Jahren bekanntlich die Ausschlusswirkung dieser Konzentrationszonenregelung, d.h. der Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der BSAB. Das OVG hat nun erklärt, dass diese Ausschlusswirkung nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 erstmalig durch die 51. Änderung des Regionalplans Wirkung erlangt hat und betont somit die Bedeutung der Durchführung dieses in der Region sehr umstrittenen Verfahrens. Es handelt sich bei Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 des Regionalplans nun um ein wirksames Ziel der Raumordnung (S. 27).

Das OVG stellt dabei fest, dass Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 mit Anforderungen im Einklang steht, die das BVerwG in seiner Rechtsprechung zu Konzentrationszonen für Windkraftanlagen entwickelt hat (z.B. schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept, substantieller Raum bzw. Möglichkeiten für die entsprechende Raumnutzung/keine „Feigenblattplanung“ etc.). Erhebliche Abwägungsmängel liegen nicht vor (S. 40-41).

### **2.2 Ausschlusswirkung auch unter 10 Hektar**

Der Regionalplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf (GEP 99) schließt Abgrabungen außerhalb der regionalplanerisch dafür vorgesehenen Bereiche generell aus und zwar explizit auch Abgrabungen von unter 10 Hektar. Dies wurde in der Vergangenheit vereinzelt als sehr weitgehend kritisiert. Das OVG sieht hierbei jedoch keinerlei Anlass für Kritik.

Das OVG stellt dazu fest, dass der auf sämtliche Abgrabungsvorhaben außerhalb der BSAB bezogene Ausschluss nicht gegen die Beschränkung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen verstößt. Es geht hierbei auf die besonderen Bedingungen im Regierungsbezirk ein, wo bereits eine langjährige Abgrabungstätigkeit vorliegt mit der Folge sehr ausgedehnter und zahlreicher Baggerseen und wo auch derzeit eine Häufung laufender und beabsichtigter Auskiesungsstandorte zu verzeichnen ist. Ebenso geht es darauf ein, dass Abgrabungsvorhaben in dem intensiv genutzten und dicht besiedelten Planungsraum auch bei verhältnismäßig geringer Größe vielfältige Auswirkungen auf die Umgebung haben. Das OVG betont ferner, dass sich der Ausschluss sämtlicher Abgrabungen außerhalb der BSAB auch mit dem LEP deckt, wonach kein Abbau außerhalb der BSAB erfolgen solle (S. 41-42).

### **2.3 Vorranggebietscharakter und Ausnutzbarkeit der BSAB**

Das OVG legt dar, dass die BSAB gemäß Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 des Regionalplans Vorranggebiete sind, innerhalb derer der Abbau zu gewährleisten ist. Es greift in diesem Kontext aber noch einmal seine Rechtsprechung im Urteil vom 29.01.2009 (20 A 2034/06) zur Thematik des Bodendenkmalschutzes in BSAB auf. Es betont, dass die Berücksichtigung des Belangs der Bodendenkmalpflege auf den weiteren Verfahrensstufen nicht schlechthin unvereinbar mit der Rohstoffgewinnung ist. Der Vorrang der Rohstoffgewinnung erfordert keine optimale und maximale Gewinnung der Bodenschätze. Das OVG betont ferner, dass der den BSAB eingeräumte Vorrang auch den Vorgaben des LEP genügt (S. 42-43).

### **2.4 Fortschreibungsregelungen**

Das OVG würdigt auch die Ausführungen zu Fortschreibungen im Regionalplan. Es sieht im Regionalplan sachgerecht umgesetzt, dass die Fortschreibung der BSAB gemäß Landesentwicklungsplan (LEP) in den Reservegebieten der Erläuterungskarte Rohstoffe zu erfolgen hat. Es betont dabei, dass die Reservegebiete die Grundlage für zukünftige BSAB und somit auch für eine geordnete Fortschreibung bilden. Ferner bestätigt das OVG, dass aus dem

Regionalplan hervorgeht, dass die Sondierungsbereiche nicht als eine von den Reservegebieten nach dem LEP zu unterscheidende Flächenkategorie gewollt sind (S. 44-45).

Keinen Anlass für Kritik sieht das OVG darin, dass die Fortschreibungsregelungen bewusst nicht en detail im Regionalplan festgelegt worden sind. Es führt ganz im Gegenteil aus, dass die Vorgaben für die zukünftige Fortschreibung der Abgrabungsbereiche auf der Grundlage der Erläuterungskarte nicht zu unbestimmt sind. Eine über Nr. 13 der Erläuterungen von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP hinausgehende Konkretisierung der Fortschreibungskriterien gehöre nicht zu den Fragestellungen, die durch Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP mit den zugehörigen zeichnerischen Darstellungen von Abgrabungs- und Sondierungsbereichen unter dem Gesichtspunkt der planerischen Problembewältigung zu lösen waren (S. 58).

Das Oberverwaltungsgericht führt weiter aus, dass eine weitere Präzisierung sogar unsachgemäß wäre (S. 59): „Die zukünftig zu treffende Entscheidung weitergehend vorweg zu nehmen als bislang mit Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP geschehen, und sei es auch durch die Festlegung noch bestimmter gefasster Entscheidungskriterien, ist wegen der einzustellenden erheblichen Ungewissheiten weder sachgerecht noch in irgendeiner Weise erforderlich. Die aufgeführten Kriterien grenzen, wenngleich sie nicht abschließend sind und Wertungsspielräume belassen, unter Einbeziehung auch von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP den Entscheidungsrahmen hinreichend deutlich und handhabbar ein.“

Vor diesem Hintergrund und vor dem derzeit umfassend gesicherten Mengengerüst wird derzeit deshalb aus regionalplanerischer Sicht kein Bedarf gesehen, dem Regionalrat unter Fortschreibung des konkreten Zeit- Mengengerüsts Vorschläge für das Prozedere der Umwandlung von Sondierungsflächen in BSAB zu unterbreiten.

## ***2.5 Inhalte der Erläuterungskarte und geologische Daten***

Das OVG bestätigt die Auffassung der Regionalplanungsbehörde, dass es kein Erfordernis gibt, in der Erläuterungskarte Rohstoffe alle die Flächen wiederzugeben, die alleine aufgrund der geologischen Gegebenheiten überhaupt für die Fortschreibung der BSAB in Frage kommen. Die entsprechende Ermittlung und Erfassung sei der eigentlichen Planung und der Aufnahme von Flächen als Reservegebiete vorgelagert. Es sei auch nicht Sinn und Zweck der Reservegebiete, die für den Abbau alleine aus technischer und wirtschaftlicher Sicht am besten geeigneten Lagerstätten zu benennen und Abgrabungen in diese Richtung zu lenken (S. 45).

Im Kontext der Flächenauswahl stellt das OVG ferner klar, dass die Merkmale der Lagerstätten auch keiner Erkundung über das dem Regionalrat zur Verfügung stehende und von ihm ausgewertete Erkenntnismaterial hinaus bedurften. Auch waren aufgrund der Auswahlkonzeption der 51. Änderung Detailkenntnisse zu Flächen nicht relevant, für die ohnehin keine Abgrabungsinteressen bekannt geworden waren (S. 61).

## ***2.6 Mengenvorgaben und Status von Zielerläuterungen***

Auch bezüglich des Mengengerüsts sieht das OVG keinen Anlass zur Kritik an der 51. Änderung. Dabei nimmt das OVG zunächst einmal Bezug auf Kapitel C.IV.2.1 LEP, wonach die abbauwürdigen Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen zu sichern sind – ohne Angabe von Jahreszahlen im entsprechenden Zieltext. Es stellt darauf aufbauend fest, dass die vom Regionalrat jeweils ins Auge gefassten Zeiträume langfristig sind und dass die Frage, was langfristig ist, im LEP nicht durch als Ziele benannte Aussagen konkretisiert wird (S. 46).

Aus den Zielen folge, so das OVG, daher insofern lediglich, dass es der Sicherung der Bodenschätze über den Versorgungszeitraum hinaus bedürfe, der für die BSAB anzulegen sei (siehe Seite 46 der Urteilsbegründung).

Das OVG geht im Urteil vom 07.12.2009 ferner auf die Zahl von 25 Jahren in den Erläuterungen des LEP ein. Diese Zahl beziehe sich eindeutig auf die BSAB und nicht auf die Reservebereiche. Ein Erfordernis der Sicherung weiterer 25 Jahre über Reservebereiche finde sich – so ja auch die Position der Regionalplanungsbehörde – weder im Wortlaut noch im

Sinngehalt des LEP. Der Zeitraum der Reservegebiete werde im LEP gerade nicht näher präzisiert (S. 47). Konkret bezogen auf Reserve- bzw. Sondierungsbereiche der 51. Änderung sieht das OVG bereits 6 Jahre z.B. durchaus als langfristig an (S. 55).

Zur in den Erläuterungen des LEP genannten Zahl von 25 Jahren in Bezug auf die BSAB stellt das OVG fest, dass diese als Bestandteil des LEP zwar authentisch die Regelungsabsichten des Plangebers aufzeigen. Es handele sich bei den Erläuterungen aber um bloße Hinweise zum gleichmäßigen Vollzug der Ziele und nicht um verbindliche Vorgaben. Die Erläuterungen seien ein Mittel zum Verständnis dessen, was anderweitig regelnd festgelegt sein. Damit gehe ohne Weiteres eine gewisse Relativierung der Verbindlichkeit des Aussagegehaltes einher. Das bedeute, dass mit den 25 Jahren der Zeitraum nur in seiner Größenordnung eingegrenzt sei. 25 Jahren seien kein mit letzter mathematischer Genauigkeit einzuhaltendes zwingendes Gebot (S. 47).

Auf Erlasse zu Versorgungszeiträumen geht das OVG in seinem Urteil nicht ein. Dies entspricht dem Vorgehen der Regionalplanung, die sich bei der 51. Änderung auch auf die Inhalte des Landesentwicklungsplans und der gemäß ROG den Regionalrat als Plangeber bindenden Ziele der Landesplanung konzentriert hat.

## **2.7 Versorgung des Landes NRW und Exporte**

Das OVG stellt klar, dass eine ausreichende Versorgung mit Rohstoffen gemäß § 25 Abs. 4 LEPro nicht gleichzusetzen ist mit der Befriedigung jeder beliebigen Nachfrage nach den betreffenden Rohstoffen. Um so weniger komme es für die Abschätzung des Versorgungsbedarfs an auf die sich anhand selbst gesetzter Wertungen und Faktoren ergebende Flächennachfrage der Rohstoffe gewinnenden Industrie (S. 48).

Dabei stellt das OVG ferner unmissverständlich fest, dass Ziel C.IV.2.1 des Landesentwicklungsplans auf die Versorgung der von heimischen Rohstoffen abhängigen Wirtschaft und Bevölkerung abziele und damit auf die Verwendung der Rohstoffe nach der Gewinnung. Letztlich gehe es hierbei um die Entwicklung des Landes NRW – es ist schließlich der Landesentwicklungsplan NRW – und nicht um die Deckung des Bedarfs ausländischer Absatzmärkte (S. 48).

Um Missverständnissen vorzubeugen: Das OVG schreibt nicht, dass Exporte unzulässig sind. Es verdeutlicht jedoch die vordringliche Zielsetzung des Landesentwicklungsplans, der eben auf die Versorgung der Endnachfrager abstellt und zwar als Landesentwicklungsplan die Versorgung der Endnachfrager im Land NRW. Damit wird der freie Warenverkehr in der EU also keineswegs in Frage gestellt, sondern nur der Fokus der zusätzlichen landesplanerischen Sicherungsziele verdeutlicht. Auch z.B. die niederländische Seite sieht im Übrigen nach hiesigem Kenntnisstand keinen Anlass, Rohstoffe für die Nachfrage in Nachbarländern raumordnerisch zu sichern, so dass es in diesem Punkt keine Unterschiede gibt.

Folgende Hintergrundinformationen sind dem Regionalrat dabei zum Kiesexport zu geben:

Es ist offenkundig, dass in großem Umfang ein Export erfolgt. Es ist auch nicht unplausibel, dass die Exporte in die Niederlande in den letzten Jahren sogar noch deutlich zugenommen haben. Wenngleich unklar ist, ob damit bereits alle Mengen statistisch erfasst wurden, so besagen Daten in der Veröffentlichung des niederländischen Ministry of Transport, Public Works and Water Management sowie des Road and Hydraulic Engineering Institute<sup>1</sup>, dass bereits im Jahr 2000 „coarse sand“ (grobkörniger Sand) im Umfang von geschätzten 8,47 Mio. t. aus Deutschland importiert wurde (S. 38) und „gravel“ (Kies) im Umfang von ca. 8,6 Mio. t<sup>2</sup> (S. 43). Hinzu kommt „crushed rock“ (Schotter/Splitt) im Umfang von ca. 2,0 Mio. t. (55). In der Summe machte dies damals bereits 19,07 Mio. t aus. Zum Vergleich: Die Kies- und Sandproduktion im Regierungsbezirk Düsseldorf betrug nach Schätzungen der Regio-

<sup>1</sup> Ministry of Transport, Public Works and Water Management und Road and Hydraulic Engineering Institute (Hrsg.) (2003): Construction Raw Materials Policy and Supply Practices in Northwestern Europe – *Facts & Figures – The Netherlands*.

Link: <http://home.tiscali.nl/koopmans/internationaal/Netherlands.pdf> (Zugriff am 24.03.2009).

<sup>2</sup> Inklusive Asphalt aber ohne „crushed rock“.

nalplanungsbehörde, die auf Daten des Geologischen Dienstes für die Kreise Wesel und Kleve aufsetzten, im Mittel der Jahre 2002-2006 insgesamt ca. 31 Mio. t/a (siehe Sitzungsvorlage zu TOP 17 des 32. PA am 26.3.2009).

Die von niederländischer Seite für 2000 genannten Zahlen könnten in den nachfolgenden Jahren noch einmal deutlich gestiegen sein, weil die Nutzung eigener niederländischer Lagerstätten evtl. über Preiseffekte verstärkt durch Exporte ersetzt wurde – obwohl es auch in den Niederlanden bedeutende Lagerstätten für Kies und Sand gibt. So findet sich in der gleichen Veröffentlichung folgende Aussage bzw. Prognose (S. 26):

*„3.5.2 Policy under development (2001)*

*In the future, and especially for coarse sand for the production of concrete and mortar, it is foreseen that the national government will no longer be responsible for the quantitative targets to secure the timely extraction of minerals. At the moment it is not clear what effects this shortage will have on the market. Possibilities are an increase of the sand price, an increase of import from England and/or Germany and a decrease of export to Belgium.“*

Und auf Seite 14 heißt es in Bezug auf die in den Niederlanden vorhandenen bedeutenden Lagerstätten u.a. von Kies (gravel) und Sand (sand):

*„Because large parts of The Netherlands consist of river sediments like clay and sand, the resources for these raw materials are huge and can be assumed unlimited. Also for limestone, gravel and silica sand the resources are large (...).“*

Entsprechend dem, was sich bereits in der vorstehend zitierten Publikation auf Seite 26 andeutete, kommen auch van der Meulen et al. (2007)<sup>3</sup> in einer Veröffentlichung der Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences einige Jahre später zu folgenden Aussagen bezüglich des niederländischen Imports von „concrete sand“ (Betonsand) und „mortar sand“ (Mörtelsand), d.h. noch ohne „gravel“ (Kies/Schotter) (S. 318):

*„From 2000 onwards , the home production decreased, and imports began to exceed exports significantly (...).“*

Gleichzeitig gehen van der Meulen et al. (2007) davon aus, dass die Importe von „concrete sand“ und „mortar sand“ vor allem aus Deutschland kommen (S. 319). Es ist naheliegend, dass bei einem steigenden Import der Niederlande aufgrund der geringeren Nutzung niederländischer Lagerstätten auch die Importe aus dem angrenzenden Regierungsbezirk Düsseldorf ansteigen, schon alleine weil die dortigen Unternehmen aufgrund der Lagegunst bedeutende Wettbewerbsvorteile hinsichtlich der Transportkosten gegenüber den meisten anderen Ländern haben. Die Indizien deuten also darauf hin, dass die neuen niederländischen Rahmenbedingungen die Abgraber in den Niederlanden im Wettbewerb preislich benachteiligen bzw. die deutschen Abgraber (oder in Deutschland tätige Firmen aus dem Ausland) bevorteilen, was wiederum zu einer verstärkten Abgrabung der Lagerstätten bzw. Flächen auf deutscher Seite geführt hat.

Zu der Verteilung der Exporte gen Niederlande innerhalb Deutschlands finden sich im Übrigen zumindest in Bezug auf Kies ebenfalls Aussagen in der Veröffentlichung die niederländischen Ministry of Transport, Public Works and Water Management sowie des Road and Hydraulic Engineering Institute (S. 45). Danach kommt der meiste in die Niederlande importierte Kies vom Niederrhein:

*„Since local production supplies no more than a third of the demand, gravel is mainly an import product. Most of the Dutch need comes from the Lower Rhine region, where even several Dutch companies operate extraction sites.“*

---

<sup>3</sup> van der Meulen, M. J., Broers, J. W., Hakstege, A.L., Pietsersen, H.S., van Heijst, M.W.I.M und Koopmans, T.P.F. (2007): Surface mineral resources, in: Wong, T. H., Batjes, D. A. J und de Jager, J. (Hrsg.), Geology of the Netherlands, Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, S. 317-333. Link: <http://www.knaw.nl/publicaties/pdf/20011075-19.pdf> (Zugriff am 24.03.2009).

Dies Sachlage ist jedoch vermutlich nicht nur geographisch bedingt, denn zusätzlich zur in Deutschland vorhandenen, preisdämpfenden Pflicht zur raumordnerischen Flächensicherung gibt es in NRW derzeit nicht wie in verschiedenen anderen Bundes- und EU-Ländern/-regionen eine spezielle Abgabe oder Steuer auf den Abbau aller oder bestimmter Kiese und Sande. Damit macht der staatliche Rahmen Kies und Sand aus NRW zumindest insoweit derzeit preislich besonders billig und begünstigt umfangreiche Exporte – während gleichzeitig in den betroffenen Abbaubereichen oft finanzielle Mittel für hochwertige Rekultivierungen/Nachfolgenutzungen insb. von Altgrabungen fehlen.<sup>4</sup> In diesem Kontext sei im Übrigen auf eine aktuelle exemplarische Auswertung einiger solcher Abgaben- und Steuermodelle in anderen EU-Staaten/Regionen durch die European Environment Agency hingewiesen: „*Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries*“ (ISSN 1725-9177). Diese Studie enthält auch Empfehlungen für die Ausgestaltung solcher Abgaben oder Steuern im Rahmen von Maßnahmenpaketen für einen nachhaltigeren Rohstoffabbau und entsprechende Beiträge zu Nachfolgenutzungen:

[http://www.eea.europa.eu/publications/eea\\_report\\_2008\\_2/at\\_download/file](http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_2/at_download/file)

## **2.8 Bedarfsprognose und -deckung sowie Parzellenunschärfe**

Im Regierungsbezirk Düsseldorf werden zur Prognose des Umfangs der regionalplanerisch zu sichernden Abgrabungsbereiche für die Kies- und Sandgewinnung die verfügbaren Reserven in Relation zum Abtragungsgeschehen der letzten 5 Jahre gesetzt. Das OVG erhebt hiergegen keine Bedenken. Es führt aus, dass diese Methodik der von der Regionalplanungsbehörde vorgenommenen Abschätzung für die Planung sachgerecht ist angesichts des Fehlens einer anderen, klar vorzugswürdigen und für eine praktische Anwendung bereitstehenden alternativen Herangehensweise sowie der unübersehbaren Schwierigkeiten einer derart langfristig angelegten Prognose. Der flächenbezogene Ansatz setzt die flächenmäßigen Auswirkungen mit dem nach dem LEP entscheidenden Gesichtspunkt der Versorgung mit Rohstoffen gleich (S. 49-51). Das OVG sieht Prognoseunsicherheiten dabei durch die regelmäßigen Überprüfungen im Rahmen des Rohstoffmonitorings hinreichend Rechnung getragen.

Der Flächenansatz ist nach den Feststellungen des OVG auch in der Detailgenauigkeit der Prognose gerechtfertigt, weil sich in der Flächeninanspruchnahme der Vergangenheit die für die Rohstoffversorgung praktisch ausschlaggebenden Faktoren realistisch niederschlagen. Es bedurfte daher nach der klaren Feststellung des OVG NRW weder einer speziell auf den Rohstoffbedarf der zu versorgenden Wirtschaft und Bevölkerung zielenden Betrachtung, noch der alleinigen oder zusätzlichen Berücksichtigung des auf der jeweiligen Fläche verfügbaren Abgrabungsvolumens (S. 49).

Das OVG führt dazu aus, dass der Einfluss der individuellen, wechselnden örtlichen und betrieblichen Gegebenheiten dadurch vermindert wird, dass das umfangreiche Abtragungsgeschehen an unterschiedlichen Standorten in der Summe betrachtet wird und solchermaßen ein Durchschnittswert gebildet wird. In diesen Wert fließt die gesamte Bandbreite an Abgrabungen ein.

Soweit die Klägerin auf Abbauverluste und andere Faktoren verwies, die einer vollständigen Gewinnung der in den Flächen vorhandenen Rohstoffe entgegenstehen würden, drang sie auch damit nicht durch. Das OVG verweist in diesem Kontext unter anderem auf das Rohstoffmonitoring, das hier korrigierend wirkt und stellt klar, dass Sicherheitszuschläge oder Ähnliches nicht erforderlich sind (S. 53).

Zudem weist das OVG - entsprechend der Linie der Regionalplanungsbehörde - darauf hin, dass aufgrund des Maßstabs der Darstellungen und der Hintergrundkarte des Regionalplans

---

<sup>4</sup> Vgl. die Lösung der Projektförderung über den Niederösterreichischen Landschaftsfonds, der sich im Wesentlichen aus einer Abgabe auf den Abbau von Kies, Sand, Schotter oder Steinen speist und der als Ausgleich für Belastungen des Rohstoffabbaus in der betroffenen Region u.a. Projekte des Naturschutzes, des Tourismus und des nachhaltigen Wirtschaftens z.B. bei Altgrabungen ermöglicht:  
<http://www.noel.gv.at/Land-Forstwirtschaft/Landwirtschaft/Foerderungen/Landschaftsfonds.wai.html>

ohnehin erst noch eine räumliche Konkretisierung der BSAB auf nachfolgenden Entscheidungsebenen erfolgen muss. So kann auch das Problem vermeintlicher Ausschlussflächen über eine entsprechende ausgestaltende Umsetzung der BSAB gelöst werden. Zudem stellt das OVG fest, dass es ungewiss ist, inwieweit sich von der Klägerin angeführte Hinderungsgründe für einen Rohstoffabbau (z.B. vermeintlich zu geringe Verkaufsbereitschaft) langfristig wirklich als Hinderungsgründe darstellen, denn der Rohstoffabbau bietet schließlich große wirtschaftliche Vorteile (S. 54).

Auf Versorgungsengpässe deutet nach den Feststellungen des OVG NRW nichts hin und auch nicht auf eine Überschätzung der Verfügbarkeit der BSAB (S. 50 und 54). Zudem gehe der gewählte Flächenansatz aufgrund der impliziten Einbeziehung der im Abgrabungsgeschehen abgebildeten Exporte von vornherein sogar noch über die Vorgaben des LEP hinaus (S. 50). Das OVG stellt ferner fest, dass die BSAB für Abgrabungsvorhaben hinreichend substantiellen Raum eröffnen (S. 61).

Damit wird die Berechnungsmethodik und Versorgungseinschätzung der Regionalplanungsbehörde Düsseldorf vom OVG vollumfänglich bestätigt.

## **2.9 Grundkonzeption der Auswahl der BSAB und Sondierungsbereiche**

Das OVG stellt fest, dass die Auswahl der Abgrabungs- und Sondierungsbereiche im Rahmen der 51. Änderung auf einem schlüssigen gesamträumlichen Konzept beruht und ohne Abwägungsmangel erfolgt ist (S. 55).

Das Gericht thematisiert in diesem Zusammenhang zunächst den Grundgedanken der regionalplanerischen Rohstoffsicherung im Regierungsbezirk Düsseldorf, dass Abgrabungsvorhaben nur in relativ konfliktarmen Bereichen realisiert werden sollen. Es geht insbesondere darauf ein, dass entsprechende umfangreiche konfliktarme Bereiche mit Rohstoffvorkommen in der Planungsregion vorhanden sind - wie es die Regionalplanungsbehörde im Verfahren der 51. Änderung auch dargelegt hat. Vor diesem Hintergrund ziele die regionalplanerische Rohstoffsicherung darauf ab, einerseits den Bedarf an BSAB zu befriedigen und andererseits die Rauminanspruchnahme durch auf Konfliktverminderung und -vermeidung zielende Ausschlusskriterien räumlich zu steuern (S. 55-56). Es gehe darum, einem planlosen Überhandnehmen von Abgrabungen und deren als nachteilig eingestuftem Folgen zu begegnen. Rechtlich nicht geboten ist es hingegen nach den Feststellungen des OVG, die unternehmerischen Tätigkeiten der rohstoffgewinnenden Industrie durch die Ermittlung und die planerische Bereitstellung der für Abgrabungen wirtschaftlich am besten geeigneten Standorte zu fördern (S. 62).

Das OVG geht auch darauf ein, dass mit der regionalplanerischen Konzeption die Möglichkeiten der Realisierung zusätzlicher paralleler Abgrabungsvorhaben geschmälert sowie die Möglichkeiten der Marktteilnahme und der Grundstücknutzung beeinflusst werden. Es betont jedoch, dass es der rohstoffgewinnenden Industrie ungeachtet dessen möglich bleibt, Rohstoffe in dem Umfang abzugraben, der sich nach den bisherigen Erfahrungen und prognostischer Abschätzung nachfrageabhängig am Markt absetzen lässt und dass auch Grundstückseigentümer in dem entsprechenden Umfang ihre Grundstücke verwerten können (S. 56). Damit sind insoweit auch die Belange der Unternehmen sowie der geschätzten 1.065 – 1.360 Beschäftigte in den Kies- und Sandwerken des Regierungsbezirks (siehe Sitzungsvorlage zu TOP 17 des 32. PA am 26.3.2009)<sup>5</sup> und auch die der weiteren Arbeitsplätze z.B. in der Ton- und Kalksteinindustrie durch die Regionalplanung berücksichtigt worden. In diesem Kontext ist auch darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der 51. Änderung zusätzlich zu den BSAB weitere über 1.000 ha für den Kies- und Sandabbau vorsorgend gesichert wurden und dass alleine diese entsprechenden Sondierungsbereiche Rohstoffe mit einem geschätzten Verkaufswert von ca. einer Mrd. € beinhalten (aufbauen auf Annahmen, die in der Vorlage zu TOP 17 des 32. PA dargelegt wurden). Anzumerken ist aber ebenfalls, dass die Schaffung von Baggerseen der von den Arbeitsplätzen her sehr viel bedeutenderen Land- und Forstwirtschaft (über 15.000 Beschäftigte im Regierungsbezirk) sukzessive und für allen künftigen Generationen Teile die Wirtschaftsgrundlage entzieht.

<sup>5</sup> [http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/TOP17\\_32PA.pdf](http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/TOP17_32PA.pdf)

Die im Verfahren der 51. Änderung erfolgte typisierende Betrachtung der Verwertungsinteressen von Grundstückseigentümern begegnete ebenfalls keinen Bedenken. Hierzu stellt das OVG fest, dass die Möglichkeit einer typisierenden Betrachtung der Raumordnung eigen ist und dass zudem die Öffentlichkeitsbeteiligung jedem Interessierten die Möglichkeit bot, seine Belange umfassend in das Verfahren der 51. Änderung einzubringen. Einer ergänzenden differenzierteren Ermittlung und Bewertung der privaten Interessen bedurfte es nicht (S. 57).

Auch das Bergrecht erfordert nach den Feststellungen des OVGs nicht, sich von Abgrabungsinteressensmeldungen zu lösen und in Bezug auf die Lagerstätteigenschaften optimale Standorte zu suchen. Das OVG lässt dabei offen, ob das Bergrecht die im Rahmen der 51. Änderung in Rede stehenden Rohstoffe ohne eine entsprechende Verwendung überhaupt betrifft (siehe Zweifel des OVG im Urteil vom 26.04.1995, 7 A 4018/92, S. 36-37).

Das OVG stellt zudem fest, dass die im Rahmen der 51. Änderung erfolgte Berücksichtigung konkret gemeldeter Abgrabungsinteressen im Rahmen des mehrstufigen Auswahlprozesses sachlich ausreichend veranlasst war. Es thematisiert in diesem Kontext die entsprechende Selbsteinschätzung der Abbauwürdigkeit und die sich daraus ergebende Aussicht auf Realisierung einer Abgrabung auch mit Blick auf die Interessen von Grundstückseigentümern (S. 58). Die Berücksichtigung standortbezogener Abgrabungsinteressen sei ein sachgerechtes Mittel, um diejenigen Flächen für eine Abgrabungsbereitung zu stellen, auf denen mit tatsächlicher Aussicht auf Erfolg mit der Vornahme von Abgrabungen gerechnet werden kann (S. 62).

Keinen Anlass für Kritik sieht das OVG auch in Bezug auf die Tatsache, dass die BSAB im Rahmen der 51. Änderung unverändert geblieben sind und dass diese Bereiche nicht sämtlich mit den durch die Sondierbereiche erfüllten Ausschlusskriterien vereinbar sind. Das OVG stellt dazu zunächst fest, dass die BSAB in ihrer Bedeutung für die Konzentrationszonenregelung zutreffend erkannt worden sind und dass sie zugleich nicht als unveränderbare Zwangspunkte für die 51. Änderung angesehen wurden. Man hätte die BSAB-Auswahl im Rahmen der 51. Änderung also verändern können. Dass an der BSAB-Auswahl jedoch festgehalten worden ist, um nicht die Verlässlichkeit der bisherigen Regeln und damit die Planungssicherheit für alle Betroffenen zu gefährden, war für das OVG kein Anlass für Kritik. Ganz im Gegenteil stellt das OVG fest, dass der Gesichtspunkt der Planungssicherheit und dessen Gewichtung im Regionalplanänderungsverfahren nicht zu beanstanden ist (S. 59-60).

## ***2.10 Auswahlkriterien sowie Kompetenzen und Auftrag der Raumordnung***

Das OVG geht ferner auf die Kriterien für die Flächenauswahl im Rahmen der 51. Änderung ein, wie z.B. das Ausschlusskriterium der Lage im Vogelschutzgebiet oder in Abstandsflächen zu Allgemeinen Siedlungsbereichen oder Ortschaften.

Das OVG stellt dazu fest, dass die Ausschlusskriterien und die dabei anzulegenden Maßstäbe weder einzeln noch in ihrem Zusammenwirken unvertretbar oder überzogen sind. Ganz im Gegenteil sei für jedes einzelne der Kriterien im Umweltbericht ausführlich und zutreffend ausgeführt, dass es sich auf eine ernst zu nehmende Konfliktlage im räumlichen Zusammenreffen von Abgrabungen und anderen landesplanerisch relevanten Belangen bezieht. Die Reichweite der einzelnen Ausschlusskriterien orientiere sich sachlich vertretbar an Aspekten der Vorsorge bei umfangreich vorhandenen Flächen, deren Abgrabung weniger konfliktträchtig ist (S. 62-64).

Das Oberverwaltungsgericht stellt dabei klar, dass die Annahme der Regionalplanungsbehörde richtig ist, dass es eine grundsätzliche planerische Befugnis der Raumordnung gibt, über die fachrechtlichen Anforderungen hinauszugehen, die für abgrabungsbezogene Regelungen bei der Ausweisung von Schutzgebieten und für die Zulassung von Abgrabungsvorhaben gelten. Dies stehe im Einklang damit, dass es einem Plangeber unbenommen ist, für die Bereiche, die nicht schon aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen zwingend für eine Nutzung ausscheiden, eigene Auswahlkriterien unter Berücksichtigung des im vorgegebenen Entscheidungsrahmens zu entwickeln. Ferner hebt das OVG die Ausgangslage für die Re-

gionalplanung hervor, die darin bestand, bestehende Abgrabungsinteressen zu kanalisieren, um einem planlosen Überhandnehmen und deren als nachteilig eingestuften Folgen zu begegnen (S. 62-63).

Das OVG stellt vor diesem Hintergrund ferner fest, dass diese Ausgangslage auf der Ebene der Raumordnung nicht zuletzt die Berücksichtigung siedlungs- und umweltbezogener Funktionen des Raumes anhand spezifisch raumordnerischer Erwägungen verlange. Darunter fallen neben schützenswerten Nutzungen und Funktionen auch schematisierte Mindestabstände, durch die der Schutz über das rechtlich zwingend gebotene erstreckt wird (S. 63). Hintergrund dieser Ausführungen des OVG sind die im Rahmen der 51. Änderung erfolgte konsequente Freihaltung beispielsweise von Siedlungsbereichen und Vogelschutzgebieten sowie von deren Umfeld. Zu nennen wären jedoch etliche weitere Kriterien, wie z.B. die im Rahmen der 51. Änderung erfolgte konsequente Sperrung wasserwirtschaftlich relevanter Bereiche oder die unter anderem zum Schutz der Landwirtschaft erfolgte Freihaltung besonders schützenswerter Böden. Hierbei ist im Übrigen auch auf das vorsorgeorientierte Trennungsgebot für die räumliche Planung in § 50 BImSchG hinzuweisen.

Damit stützt das OVG jedoch nicht nur klar die Grundkonzeption der 51. Änderung des Regionalplans. Das Urteil des OVG kann insoweit auch als eine generelle Bekräftigung der des umfangreichen Auftrags und der Regelungsmöglichkeiten der zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnung verstanden werden (vgl. § 1 Abs. 1 ROG). Es verschafft dem Regionalrat insoweit auch eine gute Grundlage für eine pro-aktive, gestaltende Nutzung des Instrumentariums der Raumordnung zum Schutz und zur Entwicklung der Region.

### ***2.11 Sonderregelung für kleinräumige Erweiterungen***

Das OVG erhebt auch keinerlei Bedenken gegen die Sonderregelung für kleinräumige Erweiterungen in Kapitel 3.12, Ziel 1 Nr. 5. Ganz im Gegenteil betont das Gericht unter anderem, dass dessen Bedingungen klar gefasst sind. Seien diese Bedingungen der Sonderregelung nicht sämtlich erfüllt, so greife zwingend der Ausschluss der Abgrabungen (S. 39).

## **3. Weitere Ausführungen zu Verfahrens- und Formvorschriften**

### ***3.1 Bindungswirkungen regionalplanerischer Ziele in Zulassungsverfahren***

Das OVG stellt in seinem Urteil klar, dass Ziele der Raumordnung gemäß § 4 ROG Abs. 1 Satz 1 ROG bei der behördlichen Zulassung planfeststellungsbedürftiger Vorhaben Privater ungeachtet fachgesetzlicher Raumordnungsklauseln unmittelbar verbindlich sind (S. 24). Es führt ferner aus, dass bei Vorliegen eines zwingenden Versagungsgrundes – z.B. in Form eines verbindlichen Zieles des Regionalplans – den Zulassungsbehörden der Eintritt in die Abwägung verwehrt ist. Damit scheidet auch ein unternehmerischer Anspruch auf Abwägung aus.

Daher wird die Bestätigung der Ziele des Regionalplans den Zulassungsbehörden eine große Erleichterung bringen, da bei entsprechenden raumbedeutsamen Vorhaben, die den gültigen Zielen Regionalplan widersprechen, kein Beteiligungsverfahren mit einer umfassenden Abwägung erforderlich ist (S. 21).

### ***3.2 Anwendbarkeit neu gefasster Unbeachtlichkeitsregelungen im ROG***

Das OVG stellt zudem klar, dass die erst am 30. Juni 2009 in Kraft getretene Neufassung des § 12 Raumordnungsgesetz (ROG) i.V. mit § 28 Abs. 2 Satz 1 erster Halbsatz ROG auch auf Raumordnungspläne der Länder anzuwenden ist, die – wie bei der 51. Änderung des Regionalplans der Fall – vor dem 30. Juni 2009 auf der Grundlage der Raumordnungsgesetze der Länder in Kraft getreten sind (S. 31).

Dies verbessert die Chancen des Planerhalts vieler regionalplanerischer Verfahren in ganz Deutschland, weil damit für Regionalpläne künftig vergleichbare Planerhaltungskriterien wie

in der Bauleitplanung gelten. Das heißt, künftig sind weniger etwaige Fehler in abgeschlossenen regionalplanerischen Verfahren vor Gericht beachtlich.

### **3.3 Beteiligung öffentlicher Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG**

Die Beteiligung der öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG weist gemäß der umfassenden Prüfung des Oberverwaltungsgerichtes keinen beachtlichen Mangel auf (S. 32).

In diesem Kontext bestätigt das OVG die Auffassung der Regionalplanungsbehörde, dass Personen des Privatrechts, die keine Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen (§ 4 Abs. 3 ROG a. F., § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG), nicht zu den mit den öffentlichen Stellen gesondert zu Beteiligten zählen, sondern zur Öffentlichkeit, deren Beteiligung bei der Planaufstellung anderen Kriterien unterliegt (§ 14 Abs. 3 LPIG). Das gilt auch für Eigentümer von Grundstücken, die potentiell für Abgrabungen genutzt werden können, oder Abgrabungsunternehmen. Deren Interessen sind rein privater Natur und begründen kein Betroffensein in einem Aufgabenbereich i. S. v. § 4 Abs. 3 ROG a. F., § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG (S. 32). Wie von der Regionalplanungsbehörde immer erklärt wurde, bestand somit keine Pflicht, diejenigen Abgrabungsunternehmer zum Erörterungstermin der 51. Änderung zuzulassen, die eine Stellungnahme abgegeben hatten. Dass dies erfolgte, war ein freiwilliges und rechtlich unschädliches Entgegenkommen der Behörde (S. 38) aufgrund der Relevanz des Verfahrens für die weitere Entwicklung der Unternehmen.

Das Gericht bestätigt auch, dass das Beteiligungsverfahren im Rahmen des Scopings für die 51. Änderung sachgerecht durchgeführt wurde, das heißt der Festlegung des Untersuchungsumfangs und Detaillierungsgrades für die Umweltprüfung (S. 32). Ebenso sind die Fristen im Rahmen der weiteren Beteiligung im Verfahren ausreichend gewesen und die jeweils übersendeten Unterlagen genügten den Anforderungen (S. 33-34).

Auch der Erörterungstermin ist sachgerecht vorbereitet und durchgeführt wurden und ermöglichte eine substantielle Erörterung (S. 36). In diesem Kontext ist hervorzuheben, dass das OVG die Auffassung der Regionalplanungsbehörde stützt, dass für die ordnungsgemäße Durchführung einer Erörterung bedeutsam und folglich für die Beteiligten wichtig allein die jeweils eigenen Anregungen und diesbezüglichen Ausgleichsvorschläge sind.(S. 37). Entsprechende Kritik am Umfang der Synopsen der 51. Änderung in Relation zu Fristen im Vorfeld der Erörterung läuft bereits deswegen ins Leere.

Im Kontext der Erörterungsthematik bestätigt das OVG ferner, dass sich die Aufstellung von Regionalplänen nicht innerhalb eines Verwaltungsverfahrens im Sinne von § 9 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vollzieht und dass daher die entsprechenden Paragraphen des VwVfG insoweit nicht anwendbar sind (S. 37).

### **3.4 Beteiligungen der Öffentlichkeit**

Das OVG stellt fest, dass auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der 51. Regionalplanänderung keinen beachtlichen Mangel aufweist (S. 38). So entsprachen z.B. die Fristen entsprachen gesetzlichen Erfordernissen, die Bekanntmachungstexte enthielten die erforderlichen Angaben und die ausgelegten Unterlagen waren ausreichend (S. 38-39).

### **3.5 Umweltbericht**

Das OVG sieht auch keinen Anlass für Kritik am Umweltbericht der 51. Änderung. Es stellt ganz im Gegenteil fest, dass der Umweltbericht den erforderlichen Informationsgehalt und Detaillierungsgrad aufweist (S. 34-36). Siehe ergänzend auch die Ausführungen zu den Umweltberichtsangaben bezüglich der Ausschlusskriterien im Kapitel 2 dieser Regionalratsvorlage.

## 4. Fazit und Konsequenzen

- **Das Urteil des OVG ist eine generelle Bekräftigung der umfangreichen Bedeutung sowie des weitgefassten Auftrages der zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnung (vgl. auch § 1 Abs. 1 ROG) und des daraus resultierenden planerischen Gestaltungsauftrages des Regionalrates.** Dem kann der Regionalrat durch eine entsprechend pro-aktive, gestaltende Nutzung des raumordnerischen Instrumentariums zum Schutz und zur Entwicklung der Region Rechnung tragen.
- **Das Urteil des OVG NRW vom 07.12.2009 beinhaltet eine vollumfängliche Bestätigung der zentralen Rohstoffsicherungsvorgaben des Regionalplans in der Fassung der 51. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Düsseldorf.** Dieses Urteil legt damit eine solide Grundlage für die weitere Rohstoffpolitik im Regierungsbezirk Düsseldorf.
- **Das OVG bestätigt ausdrücklich die Befugnis der Raumordnung, im Rahmen eines Vorsorgeansatzes über die fachrechtlichen Anforderungen hinauszugehen und untermauert damit die Schlüsselrolle der Regionalplanung für die Entschärfung des Konfliktes um den Rohstoffabbau im Regierungsbezirk Düsseldorf.** Diese Befugnis zählt um so mehr, als den Kommunen aufgrund der Vorgaben des Bundes in § 38 BauGB beim Rohstoffabbau nur relativ geringe bauleitplanerische Steuerungsmöglichkeiten verbleiben, so dass nur die Regionalplanung die geordnete räumliche Entwicklung in den Kommunen flächendeckend absichern kann und muss.
- **Die Regionalplanung ist angehalten, siedlungs- und umweltbezogene Funktionen des Raumes anhand spezifisch raumordnerischer Erwägungen in die Abwägung einzustellen.** Darunter fallen neben schützenswerten Nutzungen und Funktionen auch schematisierte Mindestabstände, durch die der Schutz über das rechtlich zwingend Gebotene hinaus erstreckt wird.
- **Das Urteil schafft Planungssicherheit für alle Beteiligten im Regierungsbezirk Düsseldorf.** Wichtig ist es, dieses Konzept und die entsprechenden Kriterien nun auch – auch in enger Abstimmung mit dem RVR – konsequent durchzuhalten, um neue rechtliche Risiken für die Raumentwicklung und Unsicherheiten auch für Unternehmen zu vermeiden.
- **Für weitergehende Kriterien für die Fortschreibung der BSAB und Sondierbereiche besteht derzeit kein Erfordernis.** Die Regelungen in der entsprechenden Erläuterung Nr. 13 zu Kapitel 3.12, Ziel 1 sind nach Auffassung des Gerichtes nicht nur ausreichend, sondern eine weitere Präzisierung wäre danach sogar unsachgemäß.
- **Das Urteil eröffnet Handlungsoptionen vor allem in Hinblick auf die Neuordnung der raumordnerischen Vorgaben auf Landesebene.** Der Regionalrat kann nun aufgrund des Urteils des OVG NRW auch aus einer rechtlich deutlich verbesserten Ausgangsposition darauf hinwirken, dass seine Abgrabungspolitik auch auf der Landesebene flankierend unterstützt wird. In diesem Kontext ist insbesondere auf das „Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung“ hinzuweisen, dass im Frühjahr 2009 einstimmig vom Regionalrat beschlossen wurde:

[http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/TOP10\\_32PA.pdf](http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/TOP10_32PA.pdf)

Dies sieht unter anderem vor, dass das neue System der Rohstoffsicherung auf der Landesebene mit dem zweistufigen System des Regionalplans mit BSAB und Sondierbereichen vereinbar sein muss.

gez.  
von Seht



**O B E R V E R W A L T U N G S G E R I C H T**  
**F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N**  
**I M N A M E N D E S V O L K E S**  
**U R T E I L**

Verkündet am: 7. Dezember 2009  
Bauer, Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der  
Geschäftsstelle

20 A 628/05  
4 K 1405/99 Düsseldorf

In dem Verwaltungsrechtsstreit

wegen wasserrechtlicher Planfeststellung

hat der 20. Senat

auf die mündliche Verhandlung

vom 3. Dezember 2009

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht T u s c h e n ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht O e s t r e i c h ,

den Richter am Oberverwaltungsgericht H e i n e ,

den ehrenamtlichen Richter L ü t k e N o t a r p und

den ehrenamtlichen Richter P ö r t n e r

auf die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16. Dezember 2004

für Recht erkannt:

Die Berufung wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des jeweils beizutreibenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in entsprechender Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Die Klägerin ist ein Unternehmen zur Gewinnung und zum Vertrieb von Kies und Sand. Sie betrieb seit den 1970er Jahren auf der Grundlage wasserrechtlicher Erlaubnisse westlich der Bundesautobahn A 57 auf dem Gebiet der Stadt E. südöstlich von O. eine Nassabgrabung. Sie beabsichtigt die Erweiterung des hierdurch entstandenen Baggersees nach Nordwesten. Nordöstlich des Baggersees befindet sich in einer Entfernung von etwa 6 km am Rhein die Trinkwassergewinnungsanlage B. e. H. der O1. C. H1. GmbH. Zum Schutz des Grundwassers im Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage ist ein Wasserschutzgebiet festgesetzt, das sich von Südwesten nach Nordosten erstreckt und die Fläche südlich von O. einschließlich der Vorhabenfläche umfasst. In der Umgebung des Vorhabens sind durch die Gewinnung von Kies und Sand weitere Baggerseen entstanden. Im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk E2. – jetzt Regionalplan – ist die Fläche nicht als Bereich für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Abgrabungsbereich) dargestellt. Ferner reicht die Erweiterungsfläche über den im Flächennutzungsplan der Stadt E3. nach dessen 44. Änderung für Abgrabungen vorgesehenen Bereich hinaus.

Unter dem 30. September 1988 beantragte die Klägerin beim seinerzeit zuständigen Regierungspräsidenten E2. – nunmehr Bezirksregierung E2. – die Genehmigung der Abgrabung für die Grundstücke Gemarkung O. Flur 15, Flurstücke 34, 35, 36 und 186. Vorgesehen war, von dem 10 ha großen Erweiterungsgelände 8 ha bis auf eine Tiefe von 22 m abzugraben und ca. 1 Million m<sup>3</sup> Kies und Sand zu gewinnen.

Der Regierungspräsident E2. lehnte den Antrag mit Bescheid vom 29. Oktober 1992 ab. Die Erweiterungsfläche liege in der Schutzzone III B 1 des Wasserschutzgebiets. Die nach der Schutzgebietsverordnung vom 18. Dezember 1987 für Abgrabungen in dieser Schutzzone erforderliche Genehmigung könne nicht erteilt werden, weil die Gefahr der Grundwassergefährdung bestehe.

B. Klage der Klägerin verpflichtete das Verwaltungsgericht E2. durch inzwischen rechtskräftiges Urteil vom 18. Januar 1996 – 8 K 13828/93 – die Bezirksregierung E2. unter Aufhebung des Bescheides vom 29. Oktober 1992, den Antrag vom 30. September 1988 unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu bescheiden. Zur Begründung ist ausgeführt, zwingende Versagungsgründe stünden der Planfeststellung nicht entgegen. Der für eine Versagung erforderliche konkrete Nachweis, dass bei Zulassung des Vorhabens die Möglichkeit einer schädlichen Verunreinigung des Grundwassers oder einer sonstigen nachteiligen Veränderung seiner Eigenschaften bestehe, sei nicht erbracht.

In der Folgezeit erörterten die Klägerin und der inzwischen zuständig gewordene Beklagte den Fortgang des Verfahrens. Die Klägerin entschloss sich, das Erweiterungsvorhaben und die von ihr außerdem beabsichtigte Vertiefung des vorhandenen Baggersees in einem Verfahren zu verfolgen. Mit Antrag vom 27. April 1998, ergänzt und modifiziert unter dem 10. Juni 1998 und 19. Oktober 1998, legte sie die Planunterlagen für die Planfeststellung des Erweiterungs- und Vertiefungsvorhabens vor. Beabsichtigt ist hiernach, im vorhandenen Baggersee mittels Nachauskiesung ca. 200.000 m<sup>3</sup> Kies und Sand bis zu einer Abbautiefe von 27 m abzubauen. Die Erweiterung des Baggersees soll eine Fläche von ca. 10,9 ha zuzüglich ca. 1,75 ha Böschungflächen der bestehenden Abgrabung erfassen. Dadurch sollen ca. 1,8 Millionen m<sup>3</sup> Kies und Sand bis zu einer Abbautiefe von 27 m abgegraben werden. Die geplante Abbausohle soll einheitlich bei 14,75 m ü.NN liegen.

Der Beklagte führte das Planfeststellungsverfahren durch. Die Bezirksregierung E2. machte landesplanerische und wasserwirtschaftliche Bedenken geltend. Sie betrieb Verfahren zur Änderung des Gebietsentwicklungsplans und der Wasserschutzgebietsverordnung. Unter dem 10. Dezember 1998 erstellte der Beklagte den Entwurf eines Planfeststellungsbeschlusses. Die Bezirksregierung E2. wies ihn unter dem 15. Dezember 1998 an, den beabsichtigten Planfeststellungsbeschluss nicht zu erlassen und das beantragte Vorhaben zu versagen. Das Vorhaben verstoße gegen den 1998 aufgestellten Gebiets-

entwicklungsplan und gegen die Wasserschutzgebietsverordnung. Der Beklagte trat der Weisung entgegen. Die Bezirksregierung E2. hielt an ihr fest.

Am 26. Februar 1999 hat die Klägerin Klage erhoben.

Im März 1999 erließ die Bezirksregierung E2. eine Veränderungssperre zur Sicherung der Planung zur Festsetzung des Wasserschutzgebiets. Mit Bescheid vom 9. Dezember 1999 lehnte der Beklagte den Planfeststellungsantrag ab. Die Planfeststellung sei zu versagen. Der noch gültige Gebietsentwicklungsplan 1986 weise Abgrabungskonzentrationszonen aus. An der Lage des Vorhabens außerhalb eines Abgrabungsbereichs werde sich nach dem Entwurf des neuen Gebietsentwicklungsplans nichts ändern. Ferner stehe dem Vorhaben die Veränderungssperre entgegen.

Am 15. Dezember 1999 wurde die ministerielle Genehmigung des neuen Gebietsentwicklungsplans (im Folgenden: GEP) öffentlich bekannt gemacht. Die Erweiterungsfläche ist als regionaler Grünzug und teilweise als Fläche zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung dargestellt. Kapitel 3.12 GEP enthält Aussagen zur Rohstoffgewinnung. Nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 GEP ist in den zeichnerisch dargestellten Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) deren Abbau zu gewährleisten. Nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP sind Abgrabungen nur innerhalb der Abgrabungsbereiche vorzunehmen. Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP wurde durch die 32. Änderung des GEP, deren Genehmigungen im Juli 2005 (Teil A) und Juli 2006 (Teil B) öffentlich bekannt gemacht worden sind, und erneut durch die 51. Änderung des GEP, deren Genehmigung im Dezember 2008 öffentlich bekannt gemacht worden ist, in Teilen neu gefasst. Dabei ist Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP unverändert geblieben. Nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP in der Fassung der 51. Änderung sind in näher bestimmten Gebieten und Bereichen Abgrabungen jeder Größenordnung nicht zuzulassen, sofern sie nicht in Abgrabungsbereichen liegen. Nach einer Verlängerung der Veränderungssperre um ein Jahr im Februar 2002 erließ die Bezirksregierung E2. unter dem 24. Februar 2003 eine neue Wasserschutzgebietsverordnung zum Schutz

des Grundwassers im Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage. Danach liegt die Vorhabenfläche in der Schutzzone III B. Dort sind Abgrabungen verboten, wenn das Grundwasser dauernd oder zeitweise freigelegt wird (Nr. 2.1 der Anlage A zur Wasserschutzgebietsverordnung).

Die Klägerin hat vorgetragen, dem Vorhaben stünden keine zwingenden Versagungsgründe entgegen. Die Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen im GEP sei in vielfacher Hinsicht rechtswidrig und deshalb unwirksam. Es fehle schon an einer Ermächtigungsgrundlage für derartige Darstellungen. Die erforderliche landesplanerische Genehmigung sei nicht wirksam erteilt worden. Der Bezirksplanungsrat sei den der Genehmigung beigefügten Maßgaben nicht beigetreten. Die Darstellung der Abgrabungsbereiche verstoße gegen die Vorgaben des Landesentwicklungsplans (im Folgenden: LEP) zur Sicherung der langfristigen Versorgung mit Rohstoffen. Die zwingend notwendige Reservegebietskarte fehle. Die Abwägung zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP und den dargestellten Abgrabungsbereichen sei grob fehlerhaft. Die abwägungserheblichen Tatsachen seien nicht ermittelt und nicht anhand eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts unter vertretbarer Gewichtung abgewogen worden. Die 1994 genehmigte 44. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt E3. enthalte ebenfalls keine wirksamen Abgrabungskonzentrationszonen. Die Wasserschutzgebietsverordnung 2003 sei aus formellen und materiellen Gründen unwirksam. Die räumliche Abgrenzung der Schutzzone III B sei fehlerhaft. Das Schutzzonengutachten zur Abgrenzung des Einzugsbereichs der Wassergewinnungsanlage sei methodisch und inhaltlich mangelhaft. Die Lage der Vorhabenfläche im Einzugsbereich der Wassergewinnungsanlage sei nicht belegt. Nach neueren Erkenntnissen sei ein Nassabgrabungsverbot in einer Schutzzone III B nur im Falle besonderer örtlicher Gegebenheiten erforderlich. An solchen Besonderheiten fehle es. Eine Besorgnis der Grundwassergefährdung sei nicht gerechtfertigt. Das sei durch das Urteil vom 18. Januar 1996 bereits mit Bindungswirkung für das vorliegende Verfahren geklärt und werde durch neue fachliche Erkenntnisse bestätigt. Die Veränderungssperre und deren Verlängerung seien unwirksam gewesen.

Die Klägerin hat beantragt,

1. den Beklagten unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 09.12.1999, Az.: 68.1.2/243/88, zugestellt am 15.12.1999, zu verpflichten, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.12.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung und Vertiefung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies auf den Grundstücken Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 35, 36 186 und 190 sowie 183 tlw., 181 tlw., 159 tlw., 162 tlw. und 164 tlw., wie in dem Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 1.,

2. den Beklagten zu verpflichten, über ihren, der Klägerin, Plan vom 30.12.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung und Vertiefung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies auf den Grundstücken Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 35, 36, 186 und 190 sowie 183 tlw., 181 tlw., 159 tlw., 162 tlw. und 164 tlw., unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu entscheiden;

hilfsweise zu 2.,

3. festzustellen, dass der Beklagte verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.12.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung und Vertiefung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies auf den Grundstücken Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 35, 36, 186 und 190 sowie 183 tlw., 181 tlw., 159 tlw., 162 tlw. und 164 tlw., wie in dem Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 3.,

4. festzustellen, dass der Beklagte verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.12.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung und Vertiefung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies auf den Grundstücken Gemarkung O. Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 35, 36, 186 und 190 sowie 183 tlw., 181 tlw., 159 tlw., 162 tlw. und 164 tlw., positiv zu bescheiden.

Der Beklagte und der Beigeladene haben keinen Sachantrag gestellt.

Der Beklagte hat vorgetragen, das Fortsetzungsfeststellungsbegehren sei unzulässig. Seine, des Beklagten, Amtshaftung komme wegen der Weisung nicht in Betracht.

Der Beigeladene hat vorgetragen, Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP enthalte ein wirksames Ziel der Raumordnung und stelle einen zwingenden Versagungsgrund dar. Die Besorgnis einer vorhabenbedingten Grundwassergefährdung sei gutachterlich belegt. Die Veränderungssperre und deren Verlängerung seien rechtsfehlerfrei.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch das angefochtene Urteil, auf das Bezug genommen wird, abgewiesen. Hiergegen hat die Klägerin die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Hinsichtlich der Nachauskiesung des vorhandenen Baggersees hat sie das Verfahren für in der Hauptsache erledigt erklärt.

Zur Begründung der Berufung ergänzt und vertieft die Klägerin ihr bisheriges Vorbringen. Sie habe die Nachauskiesung des vorhandenen Baggersees schon vor Einstellung der Abgrabungstätigkeit im Jahre 1998 auf der Grundlage der wasserrechtlichen Erlaubnisse abgeschlossen. Abbauwürdiges Material sei nicht mehr förderbar gewesen. Damit habe sich der Planfeststellungsantrag insofern erledigt. Das sei unabhängig davon festzustellen, dass die Erledigung vor Klageerhebung eingetreten sei. Das erstinstanzliche Urteil sei wegen vorschriftswidriger Besetzung des Verwaltungsgerichts fehlerhaft. Das Verwaltungsverfahren hinsichtlich der Zulassung des Vorhabens sei behördlich willkürlich betrieben worden. Zwingende Versagungsgründe stünden dem Vorhaben nicht entgegen. § 35 Abs. 3 BauGB sei unanwendbar, weil das Vorhaben von überörtlicher Bedeutung und raumbedeutsam sei. § 4 Abs. 1 ROG sei wegen § 23 Abs. 1 ROG a. F. unanwendbar. Das Verwaltungsverfahren sei vor 1998 mit einem vollständigen Antrag eingeleitet worden. Die auf Wunsch des Beklagten erfolgte Einbeziehung der Restauskiesung des vorhandenen

Baggersees in das Verfahren ändere daran nichts. Der GEP enthalte auch in seiner aktuellen Fassung kein die Planfeststellung hinderndes Ziel der Raumordnung. Er genüge auch in der Fassung der 32. und 51. Änderungen in vielfacher Hinsicht nicht den Anforderungen an den Ausschluss von Abgrabungsvorhaben außerhalb von Konzentrationszonen. Das Verfahren der 51. Änderung verstoße gegen mehrere Verfahrens- und Formvorschriften. Es habe nicht zur Heilung der bisherigen Mängel geführt. Vor allem seien die Beteiligung und die Erörterung unzulänglich gewesen und seien die Umweltprüfung sowie der Umweltbericht lückenhaft. Das treffe besonders zu für das Verfahren zur Einfügung von Nr. 5 Buchstabe d) in Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP und die Bestätigung der sonstigen Regelungen sowie die Erläuterungen zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP. Es fehle nach wie vor an dem erforderlichen schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept. Das Konzept der Abgrabungskonzentration sei mit der 32. und der 51. Änderung nicht neu erarbeitet, sondern lediglich fortgeschrieben worden. Die Änderungen seien Versatzstücke, die sich nicht zu einem schlüssigen Konzept zusammenfügten. Ohne eine vollständige Neuaufstellung könne Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 GEP nicht wirksam werden. Für Abgrabungsvorhaben werde weiterhin kein substantieller Raum geschaffen. Auch sei das Abwägungsgebot nach wie vor verletzt. Es verlange wegen der beabsichtigten parzellenscharfen Steuerung eine parzellenscharfe Abwägung. Die für die Abwägung maßgebenden konkreten örtlichen Gegebenheiten und die Belange der Betroffenen seien nicht ausreichend und zutreffend ermittelt sowie berücksichtigt worden. Der Vorrang der Rohstoffgewinnung in Abgrabungs- und Sondierungsbereichen sei nicht gesichert. Die Belange der Bodendenkmalpflege seien nicht ermittelt, einbezogen und abschließend gewürdigt worden. Die Vorgaben des LEP seien in mehrfacher Hinsicht missachtet worden. Die Sondierungsbereiche bildeten nicht die notwendigen Reservegebiete. Die Versorgungssicherheit sei nicht, wie erforderlich, langfristig gewährleistet. Notwendig sei eine Sicherheit von jeweils 25 Jahren für Abgrabungsbereiche und Reservegebiete. Diese Vorgabe werde bei weitem nicht eingehalten. Unter Berücksichtigung auch der unvermeidbaren Abbauverluste liege die Versorgungssicherheit deutlich unter 20 Jahren. Die Erwartung, die Abgrabungs- und Sondierungsbereiche seien vollständig für Abgrabungen nutzbar, sei wegen

unberücksichtigt gebliebener und unüberwindlicher tatsächlicher und rechtlicher Hinderungsgründe willkürlich und unhaltbar. Ein gutachterlicher Abgleich der Abgrabungs- und Sondierbereiche mit Luftbildern habe als Evidenzkontrolle ergeben, dass diese Bereiche in großem Umfang nicht für Abgrabungen verfügbar seien. Das Außerachtlassen der Unverfügbarkeit zeige das Fehlen eines in sich widerspruchsfreien Konzepts. Eine Betrachtung nur der Flächenreiche zur Beurteilung der Versorgungssicherheit nicht aus. Die Einbeziehung von Abgrabungsflächen außerhalb von Abgrabungsbereichen sei unzulässig. Die Abgrabungs- und Sondierbereiche seien nicht, was aber unerlässlich sei, aus der erforderlichen Reservegebietskarte entwickelt worden. Diese müsse umfassende Angaben zu den qualitativen und quantitativen Merkmalen der Lagerstätten enthalten und könne nicht nachgeschoben werden. Die Abgrabungs- und Sondierbereiche beruhten auf unterschiedlichen Plankonzepten, deren Auswahlkriterien nicht miteinander vereinbar seien. Die Lagerstätten seien nicht hinreichend differenziert ermittelt und berücksichtigt worden. Qualitative Aspekte seien nicht bedacht worden, obwohl sie bestimmend seien für die Eignung des Materials zur Herstellung von Beton. Es fehle an verbindlichen und nachvollziehbaren Vorgaben für die Umwandlung von Sondierbereichen in Abgrabungsbereiche. Entgegen den Anforderungen sei die Abwägung konzeptionell nicht auf die privaten Belange der von der Ausschlusswirkung betroffenen Eigentümer erstreckt worden. Die Berücksichtigung nur der an- und nachgemeldeten Interessenbereiche sei fehlerhaft. Sie führe zu großflächigen Ausschlussgebieten, was mit einem gesamträumlichen Planungskonzept unvereinbar sei. Bei der 51. Änderung seien die Abgrabungsbereiche als Zwangspunkte behandelt worden und unabgewogen geblieben. Eine sachgerechte Typisierung privater Belange sei wegen der erheblichen Unterschiede der örtlichen Verhältnisse nicht möglich und nicht erfolgt. Die Abgrabungsbereiche seien nach dem Zufallsprinzip ausgewählt worden. Sie seien zum Teil für Abgrabungen praktisch ungeeignet. Die Behandlung relativ konfliktarmer Bereiche als Tabuflächen werde nicht von belastbaren Belangen getragen. Die von fachrechtlichen Maßstäben losgelösten Ausschlusskriterien seien fehlerhaft und überzogen. Die Kontingentierung der Rohstoffgewinnung geschehe um ihrer selbst Willen. Es handele sich um eine

reine Verhinderungsplanung. Das gelte auch für das selbstständige Abgrabungsverbot nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP. Sie, die Klägerin, habe im Zuge der 51. Änderung für jede Fläche mit einer abbauwürdigen Lagerstätte ein Abgrabungsinteresse angemeldet. Wegen der Einzelheiten des Vorbringens der Klägerin zum GEP wird ergänzend auf die Schriftsätze ihrer Prozessbevollmächtigten nebst Anlagen, insbesondere auf die Schriftsätze vom 9. November 2007, 9. April 2008, 13. Mai 2008, 10. August 2009, 1. September 2009, 1. Oktober 2009 und 12. November 2009, Bezug genommen.

Auch die Wasserschutzgebietsverordnung 2003 enthalte kein dem Vorhaben entgegenstehendes Verbot. Die Schutzzone III B sei methodisch grob fehlerhaft abgegrenzt worden. Wegen wechselnder Grundwasserströmungsverhältnisse sei nach dem Stand der Technik die Verwendung eines numerischen instationären Grundwassermodells zwingend notwendig gewesen. Die angewandte Stichtagsmethode sei überholt. Sie habe zur Einbeziehung großer Flächen in das Schutzgebiet geführt, die nicht mehr zum Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage gehörten. Das Abgrabungsverbot in der Schutzzone III B sei nicht erforderlich. Es beruhe nicht auf fachlich fundierten und die konkreten örtlichen Verhältnisse berücksichtigenden Erkenntnissen. Die Möglichkeit, Gefährdungen durch Schutzmaßnahmen zu begegnen, sei nicht geprüft worden. Das Verbot verstoße gegen das bauplanungsrechtliche Gebot der Anpassung von Planungen an die 44. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt E3. . Eine konkrete Besorgnis der Gefährdung des Grundwassers sei nicht anzunehmen. Hilfsweise sei eine Befreiung vom Abgrabungsverbot zu erteilen, weil es zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führe.

Sie, die Klägerin, habe einen Anspruch auf Planfeststellung. E1. GEP lasse sich auch kein entgegenstehender abwägungserheblicher Belang entnehmen. Jedenfalls habe sie einen Anspruch auf Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung. Die Fortsetzungsfeststellungsanträge dienten der Vorbereitung der gerichtlichen Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen.

Die Klägerin beantragt,

1. – sinngemäß - festzustellen, dass der Rechtsstreit hinsichtlich der Nachauskiesung des vorhandenen Baggersees in der Hauptsache erledigt ist;
2. das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und den Beklagten unter Aufhebung seines Versagungsbescheids vom 09.12.1999 zu verpflichten, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 2.,

3. das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und den Beklagten unter Aufhebung seines Versagungsbescheids vom 09.12.1999 zu verpflichten, über ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Berufungsgerichts neu zu entscheiden;

hilfsweise zu 3.,

4. a) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum Außer-Kraft-Treten des § 23 Abs. 1 ROG (alt) und des In-Kraft-Tretens der Vorschriften über die Planerhaltung vom Raumordnungsplänen in §§ 12 und 28 ROG 2009 (jeweils 30.06.2009) verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf

den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 4. a),

4. b) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der 51. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk E2. (09.12.2008) verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 4. b),

4. c) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der 32. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk E2. – Teil A und B – (19.07.2006) verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 4. c),

4. d) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen,

dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " am 13.03.2003 verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 4. d),

4. e) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten am 01.04.1999 der ordnungsbehördlichen Verordnung zum Erlass einer Veränderungssperre zur Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage "B. e. H. " der O1. -C1. H1. GmbH und ab dem Ablauf der Veränderungssperre am 01.04.2002 bis zum In-Kraft-Treten der neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " am 13.03.2003 verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw., und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 4. e),

4. f) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten am 01.04.1999 der ordnungsbehördlichen Verordnung zum Erlass einer Veränderungssperre zur Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage "B. e. H. " der

O1. -C1. H1. GmbH verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1989 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, entsprechend des Entwurfs des Planfeststellungsbeschlusses des Beklagten vom 10.12.1998, Az.: 68.1.2/243/88, festzustellen;

hilfsweise zu 4. a) bis f),

5. a) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum Zeitpunkt des Außer-Kraft-Tretens des § 23 Abs. 1 ROG (alt) und des In-Kraft-Tretens der Vorschriften über die Planerhaltung von Raumordnungsplänen in §§ 12 und 28 ROG 2009 (jeweils am 30.06.2009) verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, nicht wegen des Verbots von Abgrabungen in der am 13.03.2003 in Kraft getretenen neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " oder der fehlenden Darstellung als BSAB im Regionalplan für den Regierungsbezirk E2. in seiner Fassung der 51. Änderung – jeweils als zwingender Versagungsgrund – abzulehnen;

hilfsweise zu 5. a),

5. b) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der 51. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk E2. (09.12.2008) verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159

tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, nicht wegen des Verbots von Abgrabungen in der am 13.03.2003 in Kraft getretenen neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " oder der fehlenden Darstellung als BSAB im Regionalplan für den Regierungsbezirk E2. in seiner Fassung der 32. Änderung – jeweils als zwingender Versagungsgrund – abzulehnen;

hilfsweise zu 5 b),

5. c) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der 32. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk E2. – Teil A und B – (19.07.2006) verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, nicht wegen des Verbots von Abgrabungen in der am 13.03.2003 in Kraft getretenen neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " oder der fehlenden Darstellung als BSAB im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk E2. (GEP 1999) vom 18.06.1998 – jeweils als zwingender Versagungsgrund – abzulehnen;

hilfsweise zu 5. c),

5. d) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " am 13.03.2003 verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, nicht wegen des in der wasserrechtlichen Veränderungssperre festgesetzten Verbots von Abgrabungen (Ordnungsbehördliche Verordnung zum

Erlass einer Veränderungssperre zur Festsetzung eines Wasserschutzgebiets für das Einzugsgebiet der Wassergewinnungsanlage "B. e. H. " der O1. -C1. H1. GmbH) oder der fehlenden Darstellung als BSAB im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk E2. (GEP 1999) vom 18.06.1998 – jeweils als zwingender Versagungsgrund – abzulehnen;

hilfsweise zu 5. d),

5. e) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der wasserrechtlichen Veränderungssperre am 01.04.1999 und ab dem Ablauf dieser Veränderungssperre am 01.04.2002 bis zum In-Kraft-Treten der neuen Wasserschutzgebietsverordnung "B. e. H. " am 13.03.2003 verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, nicht wegen der fehlenden Darstellung als BSAB im Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk E2. (GEP 1999) vom 18.06.1998 als zwingender Versagungsgrund abzulehnen;

hilfsweise zu 5. e),

5. f) das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 16.12.2004, Az.: 4 K 1405/99, zugestellt am 06.01.2005, zu ändern und festzustellen, dass der Beklagte bis zum In-Kraft-Treten der wasserrechtlichen Veränderungssperre am 01.04.1999 verpflichtet war, ihren, der Klägerin, Plan vom 30.09.1988 in der Fassung vom 19.10.1998 über die Erweiterung eines Gewässers durch die Abgrabung von Sand und Kies und Herrichtung auf den Grundstücken in der Gemarkung O. , Flur 15, Flurstücke 15 tlw., 20 tlw., 35, 36, 186, 189, 156 tlw., 159 tlw., 160 tlw., 162 tlw., 164 tlw., 168 tlw., 181 tlw., 183 tlw., 187 tlw. und 190, nicht wegen der fehlenden Darstellung als Bereich für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen im Gebietsentwicklungsplan für den

Regierungsbezirk E2. vom 14.06.1984 als  
zwingender Versagungsgrund abzulehnen;

hilfsweise zu 5. f),

5. g) festzustellen, dass der Ablehnungsbescheid des  
Beklagten vom 09.12.1999 rechtswidrig ist.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen. Die Erledigungserklärung sei als Klagerücknahme zu werten. Ein erledigendes Ereignis sei allenfalls vor Klageerhebung eingetreten. Nach der Rechtsprechung der Zivilgerichte sei er, der Beklagte, wegen der Weisungslage von vornherein nicht zum Schadensersatz verpflichtet.

Der Beigelade beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er tritt dem Vorbringen der Klägerin ebenfalls entgegen. Die Erledigungserklärung der Klägerin führe zu einem anderen Streitgegenstand. Der Klageänderung durch Einbeziehung zusätzlicher Fortsetzungsfeststellungsanträge werde widersprochen. Vertrauensschutz nach § 23 Abs. 1 ROG a. F. genieße die Klägerin nicht. Der GEP enthalte jedenfalls in der Fassung seiner 51. Änderung wirksame Abgrabungskonzentrationszonen. Hierzu habe es eines insgesamt neuen Aufstellungsverfahrens nicht bedurft. Die 51. Änderung sei in formeller und materieller Hinsicht fehlerfrei. Durch die 32. Änderung seien die dargestellten Abgrabungsbereiche wirksam zu Vorranggebieten erklärt worden. Diese seien integrierter Bestandteil des Planungskonzepts. Die Darstellung der Abgrabungsbereiche werde aufgrund eines bestehenden Gesamtkonzepts im Weg des Monitorings kontinuierlich geprüft und fortgeschrieben. Die langfristige Planungs- und Versorgungssicherheit sei im Einklang mit den

Vorgaben des LEP gegeben. Das werde durch die Ergebnisse der seit 1999 wiederholt durchgeführten Monitorings bestätigt. Insbesondere seien die Annahmen zur Verfügbarkeit der Abgrabungsbereiche und die angenommene Mächtigkeit der abgrabungswürdigen Kies- und Sandvorkommen realistisch. Private Interessen seien bei der Ausweisung von Abgrabungsbereichen hinreichend eingestellt worden. Die Wasserschutzgebietsverordnung beruhe auf einer fachlich zutreffenden Ermittlung des Einzugsgebiets der Wassergewinnungsanlage. Bei Abgrabungen, durch die das Grundwasser freigelegt werde, bestehe auch in der Schutzzone III B anerkanntermaßen ein nicht unerhebliches Gefährdungspotential.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, der Verfahrensakte VG E2. 8 K 13828/93 und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge sowie der von den Beteiligten vorgelegten Unterlagen Bezug genommen.

### Entscheidungsgründe

Die Berufung hat keinen Erfolg.

Der Senat hat in der Sache selbst zu entscheiden (§ 130 Abs. 1 VwGO), sodass dem behaupteten Verfahrensmangel der fehlerhaften Besetzung des Verwaltungsgerichts nicht nachzugehen ist. Eine auf den geltend gemachten Verfahrensmangel gestützte Aufhebung des erstinstanzlichen Urteils unter Zurückverweisung der Sache nach § 130 Abs. 2 VwGO scheidet aus. Denn das Verwaltungsgericht hat in der Sache entschieden. Auch ist aufgrund des gerügten Fehlers in der Besetzung des Verwaltungsgerichts keine Beweisaufnahme notwendig. Ferner ist die Zurückverweisung von keinem der Beteiligten beantragt worden.

Der Antrag auf Feststellung der teilweisen Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache (Antrag zu 1.) ist nicht begründet. Der Rechtsstreit hat sich hinsichtlich der insofern in Frage stehenden Nachauskiesung des vorhandenen Baggersees nicht erledigt. Erledigung des Rechtsstreits in der Hauptsache setzt voraus, dass ein nach Klageerhebung eingetretenes außerprozessuales Ereignis dem Klagebegehren die Grundlage entzogen hat und die Klage deshalb für den Kläger gegenstandslos geworden ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 11. Dezember 2003 –  
7 C 19.02 -, NVwZ 2004, 610.

Ein sich auf die Nachauskiesung des vorhandenen Baggersees auswirkendes erledigendes Ereignis nach Erhebung der Klage im Februar 1999 ist weder dargetan worden noch sonst erkennbar. Die Klägerin führt als erledigendes Ereignis an, dass die Nachauskiesung nach vollständiger Entnahme des förderungswürdigen Materials schon vor Beendigung der sonstigen Abgrabungstätigkeit im Jahre 1998 eingestellt worden ist. Dagegen macht sie keine nach der Klageerhebung eingetretenen Veränderungen geltend, aufgrund derer ihr auf die Nachauskiesung gerichtetes Rechtsschutzbegehren ins Leere gehen könnte. Ihrem Vorbringen zufolge hat sie erst während des Klageverfahrens aus dem schon vor Klageerhebung gegebenen und ihr auch bekannt gewesenen Zustand der Sohle sowie des Untergrundes des vorhandenen Baggersees und ihrem bereits seinerzeit gefassten Entschluss, wegen dieser Gegebenheiten von der anfänglich beabsichtigten Vertiefung des Baggersees abzusehen, Konsequenzen für ihr Klagebegehren gezogen. Ihr Meinungswechsel hinsichtlich der Anbringung bzw. Aufrechterhaltung ihres Klagebehrens stellt kein erledigendes Ereignis dar.

Die Anträge auf Verpflichtung des Beklagten zur Planfeststellung (Antrag zu 2.) und hilfsweise auf Bescheidung (Antrag zu 3.) sind, soweit die Klägerin sie unter Ausklammerung der Nachauskiesung noch verfolgt, zulässig. In der Einschränkung des Verpflichtungs- bzw. Bescheidungsbegehrens auf die Zulassung der Erweiterung und der Herrichtung des vorhandenen Baggersees

bzw. auf eine entsprechende (Neu-)Bescheidung liegt keine Klageänderung (§ 91 VwGO). Die Klägerin hat die Klage, indem sie das auf die Zulassung der Nachauskiesung des vorhandenen Baggersees bezogene Klagebegehren aufgegeben hat, nur im Sinne von § 173 VwGO, § 264 Nr. 2 ZPO beschränkt. Die Nachauskiesung betrifft einen vom ursprünglich zur gerichtlichen Entscheidung gestellten Gesamtvorhaben gegenständlich abtrennbaren Teil, ohne den das sonstige Vorhaben selbständig bestehen bleiben kann. Das Unterbleiben der Nachauskiesung durch Vertiefung des vorhandenen Baggersees wirkt sich auf das Vorhaben im Übrigen allenfalls unwesentlich aus.

Der Verpflichtungs- und der Bescheidungsantrag (Anträge zu 2. und 3.) sind nicht begründet. Die Ablehnung der Planfeststellung ist rechtmäßig (§ 113 Abs. 5 Sätze 1 und 2 VwGO).

Das Vorhaben der Klägerin, Kies und Sand unter dauerhafter Freilegung des Grundwassers, also unter Herstellung einer offenen Wasserfläche, abzugraben, ist als Ausbau eines Gewässers anzusehen und bedarf daher der Planfeststellung (§ 31 Abs. 2 Satz 1 WHG). Die behördliche Befugnis zur Planfeststellung schließt auch bei einer privatnützigen wasserrechtlichen Planfeststellung – wie hier – einen lediglich auf die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen des Abwägungsgebots gerichtlichen überprüfbar planerischen Gestaltungsspielraum ein, sofern die Planfeststellung nicht aus Gründen des zwingenden Rechts unzulässig ist und versagt werden muss. Falls einer Zulassung des Vorhabens kein mittels planerischer Abwägung nicht überwindbarer Versagungsgrund entgegensteht, hat der Träger des Vorhabens einen Rechtsanspruch darauf, dass die Behörde über seinen Planfeststellungsantrag ohne zu seinen Lasten gehende Abwägungsfehler entscheidet. Ist der Behörde der Eintritt in die Abwägung dagegen wegen eines strikt zu beachtenden Versagungsgrundes verwehrt, scheidet ein Anspruch auf Abwägung aus; die Missachtung solcher Versagungsgründe würde ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit der Planfeststellung führen. Daher erweist sich die Ablehnung einer Planfeststellung auch dann als rechtmäßig, wenn sie objektiv von einem Versagungsgrund getragen wird, auf den sich die Behörde bei ihrer Entscheidung nicht gestützt hat. Mängel der behördlichen Begründung der

Ablehnung bedeuten bei einem solchen Versagungsgrund nicht die für den Erfolg eines Verpflichtungs- bzw. Bescheidungsbegehrens ausschlaggebende Rechtswidrigkeit der Weigerung der Behörde, die beanspruchte Planfeststellung vorzunehmen.

Hiernach ist die Ablehnung der Planfeststellung frei von Rechtsfehlern. Die Weigerung des Beklagten, über die beanspruchte Planfeststellung im Wege der Abwägung zu entscheiden, ist rechtmäßig. Das Vorhaben ist in seinen einerseits die Erweiterung des vorhandenen Baggersees und andererseits die Herrichtung von Teilflächen der auf der Grundlage der wasserrechtlichen Erlaubnisse bislang für die Abgrabung in Anspruch genommenen Flächen einheitlich zu betrachten. Die Klägerin hat durch ihren im April 1998 angebrachten Zulassungsantrag alle Maßnahmen, die sie hinsichtlich des bisherigen und des zukünftigen Abgrabungsgeländes beabsichtigte, zu einem einzigen Vorhaben zusammengefasst. Das trägt dem Umstand Rechnung, dass die wasserrechtlichen Erlaubnisse für die Abgrabung des bisherigen Abgrabungsgeländes die Einhaltung räumlicher Abstände zu den umgebenden Flächen vorgeben und deshalb die zum Erweiterungsgelände entstandenen Böschungsbereiche des vorhandenen Baggersees derart in das Vorhaben einbezogen werden sollen, dass nach Abschluss des Vorhabens eine durchgehende offene Wasserfläche verbleibt. Ferner sollen deren Gestaltung ebenso wie die Herrichtung der Flächen, die auf dem gesamten bisherigen und geplanten Abgrabungsgelände nicht dauerhaft zu Wasserflächen werden, ein in sich geschlossenes Ganzes bilden, soweit die Maßnahmen in die 1998 eingereichten Antragsunterlagen eingestellt worden sind. Unerheblich ist insofern, ob die Klägerin die Maßnahmen am vorhandenen Baggersee auf Wunsch des Beklagten in das Vorhaben einbezogen hat. Ihr stand es frei, einem solchen, nach Lage der Dinge sachdienlichen Wunsch nicht nachzukommen.

Durch den Antrag vom April 1998 hat die Klägerin zugleich den Gegenstand des ausschließlich auf die Abgrabung des Erweiterungsgeländes bezogenen Vorhabens aus dem Jahre 1988 wesentlich ausgeweitet. Ihr Antrag vom September 1988 betraf das Gelände Flur 15, Flurstücke 34, 35, 36 und 186,

sowie dessen Abgrabung mit einer voraussichtlichen Abbautiefe bis zu 22 m, einer abzugrabenden Bodenfläche von 8 ha und einem abzubauenen Kies- und Sandvolumen von 1 Mio. m<sup>3</sup>. Das jetzige Vorhaben greift über diesen Rahmen weit hinaus. Zur Abgrabung vorgesehen ist nunmehr eine Fläche von ca. 10,9 ha zuzüglich ca. 1,75 ha Böschungsflächen des bislang genutzten Abtragungsgeländes mit einer Abbautiefe von bis zu 27 m und einem Abbauvolumen von – ohne Nachauskiesung – 1,8 Mio. m<sup>3</sup>.

Als Folge der Neufestlegung des Gegenstandes ihres Vorhabens ist die Kritik, die die Klägerin an der Beurteilung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen für das 1988 zur Entscheidung gestellte Vorhaben seitens der Bezirksregierung E2. geübt hat, nicht entscheidungserheblich. Der mit dieser Kritik aufgeworfenen Frage nach der für die Entscheidung über den Planfeststellungsantrag in Anwendung der einschlägigen Übergangsregelungen zuständigen Behörde ist die Grundlage entzogen. Denn für das Vorhaben, wie es durch die 1998 vorgelegten Planunterlagen konkretisiert und festgelegt worden ist, haben der Bezirksregierung E2. vollständige Planunterlagen vor der Änderung der maßgeblichen Zuständigkeitsbestimmungen nicht vorgelegen, sodass die Zuständigkeit des Beklagten nicht zweifelhaft ist.

E1. die Bezirksregierung E2. zur erneuten Entscheidung über den Antrag der Klägerin vom 30. September 1988 verpflichtenden Urteil des Verwaltungsgerichts E2. vom 18. Januar 1996 – 8 K 13828/93 - kommt keine für das vorliegende Verfahren relevante Bindungswirkung zu. Rechtskräftige Urteile binden, soweit über den Streitgegenstand entschieden worden ist, die Beteiligten und ihre Rechtsnachfolger (§ 121 VwGO). Streitgegenstand der Bescheidungsklage, über die durch das Urteil vom 18. Januar 1996 entschieden worden ist, war der prozessuale Anspruch der Klägerin auf Verpflichtung zur Neubescheidung ihres Antrags vom 30. September 1988.

Bei einem Bescheidungsurteil hat die verbindlich zum Ausdruck gebrachte Rechtsauffassung, die der Behörde zur Beachtung beim Erlass des Verwaltungsakts vorgeschrieben worden ist, zwar Teil an der Rechtskraft. Die Rechtskraft der Verpflichtung der Bezirksregierung E2. bezieht sich aber ausschließlich auf das seinerzeitige Begehren der Klägerin und damit auf eine erneute behördliche Entscheidung eben über den Planfeststellungsantrag vom September 1988. Über die Planfeststellung für das nunmehr zur Entscheidung stehende Vorhaben verhält sich das Urteil dagegen nicht. Dieses Vorhaben ist mit demjenigen, das Gegenstand des Antrags vom September 1988 war, nach dem oben Gesagten nicht identisch; die räumliche Überschneidung der Vorhabenbereiche reicht für die Annahme einer Identität angesichts der erheblichen sonstigen Unterschiede nicht aus. Dass sich bezogen auf das jetzige Vorhaben und das im Urteil vom 18. Januar 1996 bewertete Vorhaben teilweise vergleichbare Rechtsfragen hinsichtlich einer Versagung der Planfeststellung stellen, ist für die Bindungswirkung nach § 121 VwGO ohne Bedeutung.

Die Zulassung des Vorhabens ist zwingend zu versagen. Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG in der aktuell geltenden Fassung vom 22. Dezember 2008 (ROG), die maßgeblich ist für die Beurteilung des Verpflichtungs- und des Bescheidungsantrags, sind Ziele der Raumordnung zu beachten bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen. Das stimmt inhaltlich überein mit der Vorgängerregelung § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG vom 18. August 1997 (ROG a. F.). Ziele der Raumordnung sind damit bei der behördlichen Zulassung planfeststellungsbedürftiger raumbedeutsamer Vorhaben Privater ungeachtet fachgesetzlicher Raumordnungsklauseln unmittelbar verbindlich.

§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG ist anwendbar. Die Übergangsregelung des § 23 Abs. 1 ROG a. F. greift nicht ein. Nach dieser Vorschrift sind die Vorschriften des Raumordnungsgesetzes in der vor dem 18. August 1997 geltenden Fassung weiter anzuwenden, wenn mit der Einleitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung

oder Aufhebung einer raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme vor dem 1. Januar 1998 begonnen worden ist. § 23 Abs. 1 ROG a. F. dient bei Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts dem Vertrauensschutz. Die durch § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG a. F. im Verhältnis zum früheren Rechtszustand bewirkte stärkere Bindung privater Vorhaben an Ziele der Raumordnung soll nicht eintreten, wenn die betreffende Planung oder Maßnahme vor dem 1. Januar 1998 eingeleitet oder in sonstiger Weise i. S. v. § 23 Abs. 1 ROG a. F. betrieben worden ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 30. Juni 2004 – 7 B 92.03 -, NVwZ 2004, 1240; OVG NRW, Urteil vom 24. Mai 2006 – 20 A 1612/04 -.

Die Geltung von § 23 Abs. 1 ROG a. F. ist aber ausgelaufen. Die Vorschrift ist mit Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes vom 22. Dezember 2008 außer Kraft getreten (Art. 9 Nr. 2 des Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften vom 22. Dezember 2008). Die Anwendungsvorschrift des § 28 ROG enthält keine Regelung, nach der § 23 Abs. 1 ROG a. F. abweichend hiervon in Kraft bleibt, und auch keine inhaltlich vergleichbare Übergangsregelung. Unabhängig hiervon sind die Voraussetzungen, unter denen nach § 23 Abs. 1 ROG a. F. der raumordnungsrechtliche Rechtszustand vor dem 18. August 1997 fortgalt, bezogen auf das Vorhaben der Klägerin nicht erfüllt. Mit der Planung ist erst nach dem 1. Januar 1998 begonnen worden. Die Fortgeltung des Raumordnungsgesetzes in der vor dem 18. August 1997 geltenden Fassung bezieht sich nach § 23 Abs. 1 ROG a. F. auf die jeweilige konkrete Planung oder Maßnahme. Sie ist bedingt dadurch, dass vor dem 1. Januar 1998 mit bestimmten Schritten hinsichtlich der Planung oder Maßnahme begonnen worden ist. Damit scheidet der Planfeststellungsantrag der Klägerin vom September 1988 als Anknüpfungspunkt für die Anwendung des vor dem 18. August 1997 geltenden Rechts von vornherein aus. Denn dieser Planfeststellungsantrag hatte, wie ausgeführt, nicht die nunmehr streitige Planung zum Gegenstand. Die derzeitige Planung ist erst nach dem 1. Januar 1998 in einer nach § 23 Abs. 1 ROG a. F. erheblichen Weise betrieben worden. Die Vorüberlegungen der

Klägerin vor der Anbringung des (neuen) Planfeststellungsantrags im April 1998 sowie die der Stellung dieses Antrags bis Ende 1997 vorangegangenen Erörterungen zwischen der Klägerin und dem Beklagten reichten für den Beginn entscheidungserheblicher Planungsschritte nicht aus. Hierfür bedurfte es noch des Planfeststellungsantrags, durch den das Planfeststellungsverfahren eingeleitet worden ist.

Vgl. hierzu Runkel in:  
Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs-  
und Landesplanungsrecht des Bundes und der  
Länder, Stand 2008, K § 23 RdNrn. 6 f.

Das ergibt sich aus der Funktion von § 23 Abs. 1 ROG a. F. als Vertrauensschutzregelung im Zusammenhang mit dem Übergang auf neues Recht. Adressat der Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG a. F. war – und ist nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG – nicht der private Träger eines Vorhabens. Auch bei einem der Zielbindung unterliegenden privaten Vorhaben waren – und sind – die Ziele der Raumordnung von öffentlichen Stellen zu beachten, und zwar bei der Entscheidung über dessen Zulassung. Ein Vertrauensschutz des privaten Vorhabenträgers richtet sich dementsprechend gegen diese öffentlichen Stellen und setzt an beim Beginn des das Vorhaben betreffenden Zulassungsverfahrens vor den öffentlichen Stellen. Das kommt auch darin zum Ausdruck, dass die in § 23 Abs. 1 ROG a. F. genannten Merkmale der Einleitung, Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung auf förmliche Vorgänge hindeuten. Entscheidend für den Beginn der Planung oder Maßnahme bei einem § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG a. F. unterfallenden Vorhaben eines privaten Trägers war daher i. S. v. § 23 Abs. 1 ROG a. F. der Beginn des Planfeststellungs- oder sonstigen Genehmigungsverfahrens. Hierzu bedurfte – und bedarf – es eines Antrags (§ 73 Abs. 1 VwVfG) als der im Außenverhältnis verbindlichen Erklärung des Vorhabenträgers zur Durchführung des Zulassungsverfahrens. Die der Antragstellung vorgelagerten Phasen der Entwicklung und Erarbeitung der beabsichtigten Planung oder Maßnahme sowie der Erstellung der notwendigen Planunterlagen gehören ebenso wie die Vorabstimmung mit der Zulassungsbehörde zu der

dem Beginn entscheidungserheblicher Planungsschritte vorangehenden Vorbereitungsphase.

Die Voraussetzungen von § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG für eine Versagung der Planfeststellung sind erfüllt. Das Vorhaben bedarf der Planfeststellung. Es ist auch raumbedeutsam. Denn es beansprucht und beeinflusst nach seiner Größe, Lage und Zweckbestimmung Raum (§ 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Ferner widerspricht es zu beachtenden, im GEP festgelegten Zielen der Raumordnung. Die Vorhabenfläche liegt außerhalb der im GEP dargestellten Abgrabungsbereiche. Abgrabungen sind aber nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP nur innerhalb der Abgrabungsbereiche vorzunehmen. Abgrabungsbereiche sind die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 1 GEP). Sie sind zeichnerisch dargestellt und werden insofern als BSAB bezeichnet (Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 GEP). Die in Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 GEP vorgesehene Ausnahme von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 GEP kommt dem Vorhaben nicht zugute. Es weist schon deshalb nicht die als Bedingungen gefassten Merkmale von Erweiterungsvorhaben auf, bei denen der Ausschluss von Abgrabungen außerhalb von Abgrabungsbereichen nicht zum Tragen kommt, weil die Vorhabenfläche nicht an einen im GEP dargestellten Abgrabungsbereich anschließt (Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe a) GEP). Der vorhandene Baggersee ist ebenso wenig wie die sonstigen die Vorhabenfläche umgebenden Grundstücke als Abgrabungsbereich dargestellt.

Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP ist ein wirksames Ziel der Raumordnung. Diese Regelung enthält verbindliche Vorgaben in Form von bestimmten und abschließend abgewogenen Festsetzungen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Sie legt die Negativwirkung der positiven Nutzungszuweisung nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 GEP fest. Sie ist seit der ursprünglichen Fassung des GEP unverändert geblieben, hat aber erst durch die 51. Änderung Wirksamkeit erlangt. Denn das vom Plangeber von Anfang an Beabsichtigte konnte, wie der Senat in seinem den Beteiligten bekannten Urteil vom 24. Mai 2006 – 20 A 1612/04 – angemerkt hat, nur auf der Grundlage einer hinreichend strikten – von eigenständigen planerischen Erwägungen auf

nachfolgenden Entscheidungsebenen freien – Bindung und einer ausreichenden Verfügbarkeit von Abgrabungsbereichen erreicht werden. Die 51. Änderung hat diese Voraussetzungen geschaffen. Die rechtliche Möglichkeit, einen Raumordnungsplan zu ändern und damit auf seinen Regelungsgehalt einzuwirken, ist unbedenklich gegeben. Die Befugnis zur Änderung folgt unmittelbar aus der zugrunde liegenden Erlassbefugnis; soweit es an Sondervorschriften fehlt, richtet sich die Ausübung der Befugnis nach den Bestimmungen, die im Zeitpunkt der Änderung für den ursprünglichen Erlass gelten (§ 14 Abs. 8, § 20 Abs. 6 des Landesplanungsgesetzes in der für die 51. Änderung maßgeblichen Fassung vom 3. Mai 2005 – im Folgenden: LPIG). Dies gilt, wie klarstellend zu bemerken ist, für den Bereich der zu ändernden Regelungen, nicht für den Gesamtakt. Letzteres würde nämlich dem Charakter einer Änderung, die gerade gewisse Teile des Gesamtkomplexes, hier also von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP unberührt lässt und daran anschließt, zuwider– und auf einen Neuerlass, wie ihn die Klägerin für geboten erachtet, hinauslaufen. Den Weg des Neuerlasses, der zweifellos ebenfalls zur Verfügung stand, hat der Regionalrat aber gerade nicht gewollt und nicht gewählt. Die abschließende Aussage des Beschlusses des Regionalrats zur 51. Änderung, die "sonstigen Regelungen des Ziels 1 ... sollen als Ergebnis des Verfahrens ... unverändert bestehen bleiben, d. h. diese werden hiermit ausdrücklich bestätigt", bringt die gewollte Differenzierung zwischen Ändern und Bestehenlassen klar zum Ausdruck. Begrifflich kann eine Bestätigung zwar auch als eine erneute, lediglich wiederholende und identische Regelung verstanden werden. Vorliegend bringt sie jedoch, wie der durch den Begriff nur erläuterte ("d. h.") vorausgehende Satzteil ergibt, nur den Willen zum Ausdruck, nicht ändernd eingreifen zu wollen. Es war auch keine Situation gegeben, in der eine Regelung durch Bestätigung angezeigt gewesen sein könnte. Denn Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit von Zustandekommen und Gehalt der bestätigten Regelungen waren aus der Sicht des Regionalrats ersichtlich nicht auszuräumen. Der Regionalrat zielte von vornherein nur darauf ab, in Frage gestellte sonstige Aussagen oder Lücken von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP zu korrigieren bzw. zu füllen. Insbesondere hat er die im GEP dargestellten Abgrabungsbereiche und den Vorrang der Rohstoffgewinnung in ihnen, der seit der 32. Änderung des GEP gilt, nicht als vom Senat mit

tragfähigen Gründen beanstandet betrachtet, sondern nur die dadurch über Nr. 4 zu Ziel 1 von Kapitel 3.12 GEP ausgelöste Ausschlusswirkung. Auch stand keine Behebung von Verfahrensfehlern durch fehlerfreie Wiederholung bislang fehlerbehafteter Verfahrensschritte an.

Es stellt keinen Mangel dar, dass sich die 51. Änderung auf die Änderung einzelner Regelungen von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP in seiner ursprünglichen, durch die 32. Änderung schon geänderten, Fassung von 1999 beschränkt und nicht als Neufassung des gesamten Ziels und entsprechend als Neuerlass konzipiert ist. Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP ist in der Fassung von 1999 Änderungen zugänglich. Das wäre allenfalls dann zu verneinen, wenn dieser Plansatz in der 1999 genehmigten Fassung an einem der Heilung entzogenen Mangel leiden würde. Das ist aber nicht der Fall. Unabhängig davon, ob schwerwiegende Verstöße gegen materielle Anforderungen zu einem unheilbaren Mangel des genannten Plansatzes führen könnten, sind solche nicht erkennbar. Entsprechendes gilt für Verstöße gegen Verfahrens- und Formvorschriften. Auch ist die Genehmigung (§ 16 Abs. 1 LPIG in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Juni 1994) zur Ausgangsfassung von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP rechtswirksam. Sie ist von der Landesplanungsbehörde mit Erlass vom 12. Oktober 1999 erteilt worden. Der Bezirksplanungsrat ist der ihr beigefügten Maßgabe (II.7.1 des vorgenannten Erlasses) im November 1999 beigetreten, worauf die Genehmigung im Dezember 1999 bekannt gemacht worden ist. Die Erteilung der Genehmigung unter einer Maßgabe, der der Bezirksplanungsrat zum Wirksamwerden des GEP beitreten musste, war zulässig. Diese Verfahrensweise entspricht den anerkannten Möglichkeiten bei der aufsichtsbehördlichen Genehmigung von Bauleitplänen.

Vgl. hierzu Krautzberger in:  
Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB,  
Stand April 2009, § 6 RdNrn. 62, 70.

Die Erteilung einer solchen Genehmigung unter Maßgaben ist ein gegenüber ihrer Versagung vorrangig in Betracht zu ziehendes milderes Mittel. Das trifft für die von der Landesplanungsbehörde zu erteilende Genehmigung eines GEP

nach deren Sinn und Zweck in gleicher Weise zu. Der Beitritt des Bezirksplanungsrats zur Maßgabe ist uneingeschränkt und vorbehaltlos. Der auf die Vorlage der Reservegebietskarte binnen drei Jahren bezogene Wortlaut des Beitrittsbeschlusses trägt kein anderes Verständnis. Die Formulierung des Beitrittsbeschlusses deckt sich mit der die Maßgabe abschließenden und zusammenfassenden Aussage des Erlasses, die Reservegebietskarte sei innerhalb der genannten Frist zur Genehmigung vorzulegen. Der dieser Forderung vorangehende Satz, wonach diese Gebiete - gemeint sind die Reservegebiete – den Rahmen bilden für künftige Änderungen des GEP und ihrerseits fortzuschreiben sind, und die Wiedergabe von textlichen Darstellungen des LEP erläutern lediglich Inhalt und Bedeutung der Reservegebietskarte. Dass die Reservegebietskarte der Landesplanungsbehörde nicht innerhalb der vorgegebenen und im Beitrittsbeschluss übernommenen Frist zur Genehmigung vorgelegt worden ist, ändert am Beitritt nichts und wirkt sich nicht auf die Wirksamkeit der Genehmigung aus. Die Maßgabe enthält weder nach ihrem Wortlaut noch nach den sonstigen für das Verständnis ihres Aussagegehalts heranzuziehenden Umständen eine Bedingung für das Wirksamwerden bzw. -bleiben der Genehmigung. Sie zielt ersichtlich darauf ab, den GEP nachträglich durch Aufnahme einer Reservegebietskarte in Übereinstimmung mit den in ihr genannten Darstellungen des LEP zu bringen, ohne dass dabei der Frist entscheidende Bedeutung für die mit der Genehmigung und deren Bekanntmachung auszulösenden Rechtsfolgen beigelegt worden wären. Das wird bestätigt dadurch, dass die Landesplanungsbehörde nach Ablauf der in der Maßgabe genannten Frist die Genehmigungen zur 32. und 51. Änderung erteilt hat. Insbesondere bei der Genehmigung der 51. Änderung, die gerade den Gesichtspunkt der Reservegebiete aufgreift, hat die Landesplanungsbehörde auch nicht zu erkennen gegeben, dass der Maßgabe zur Genehmigung von 1999 aus Zeitgründen nicht mehr Genüge getan werden könne.

B. für den GEP in der Fassung der 51. Änderung beachtliche Verfahrens- oder Formmängel der 32. Änderung, die mit der Bekanntmachung der Genehmigung zu Teil B am 19. Juli 2006 abgeschlossen worden ist, deutet nichts hin. Das gilt auch deshalb, weil es – wie beim Erlass des GEP in seiner ursprünglichen

Fassung von 1999 – zur Zeit der 32. Änderung noch nicht der von der Klägerin bezogen auf die 51. Änderung hervorgehobenen Beteiligung der Öffentlichkeit und der Umweltprüfung mit Umweltbericht bedurfte. Denn eine Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Umweltprüfung mit Umweltbericht sieht das Landesplanungsgesetz erst seit seiner Neufassung im Jahre 2005 mit Übergangsregelungen vor. Letztere (§ 51 Sätze 2 und 3 LPIG) führen hier bezogen auf die 32. Änderung zur Anwendbarkeit des Landesplanungsgesetzes in der Fassung vom 11. Februar 2001, weil das Verfahren zur 32. Änderung vor dem 20. Juli 2004 förmlich eingeleitet und bis zum 20. Juli 2006 abgeschlossen worden ist. Dass im Zeitpunkt der 32. Änderung Positivausweisungen im Sinne von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 GEP erlassen werden durften, ist nicht zweifelhaft.

Die Wirksamkeit der 51. Änderung hindernde Verstöße gegen Verfahrens- und Formvorschriften sind nicht ersichtlich. In den Blick zu nehmen sind insofern Rechtsverstöße, die nach § 12 Abs. 1 – 4 ROG für die Rechtswirksamkeit eines Raumordnungsplans potentiell beachtlich sind. Diese Vorschrift ist auf Raumordnungspläne der Länder, die, wie hier, vor dem 30. Juni 2009 auf der Grundlage der Raumordnungsgesetze der Länder in Kraft getreten sind, entsprechend anzuwenden (§ 28 Abs. 2 Satz 1 1. Halbsatz ROG). Landesrechtliche Bestimmungen zur Geltendmachung und zu den Rechtsfolgen bestimmter Mängel sind auf solche Raumordnungspläne ergänzend anzuwenden (§ 28 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz ROG). Weitergehendes Landesrecht zur Unbeachtlichkeit von Mängeln bleibt unberührt (§ 28 Abs. 2 Satz 2 ROG). § 12 Abs. 1 – 4 ROG treten daher für die von dieser Vorschrift zeitlich erfassten Raumordnungspläne zu den auf Planerhaltung zielenden landesrechtlichen Bestimmungen hinzu. Hiernach beachtliche Mängel sind nicht festzustellen, wobei das Erfordernis ihrer fristgerechten Geltendmachung (§ 28 Abs. 2 Satz 1 2. Halbsatz, Satz 2 ROG, § 23 LPIG) dahingestellt bleiben kann.

Das Verfahren der 51. Änderung ist mit der Erteilung der Genehmigung der Landesplanungsbehörde und deren Bekanntmachung im Dezember 2008 abgeschlossen worden (§ 20 Abs. 7 Satz 1, § 21 Satz 1 LPIG). Anhaltspunkte für Zweifel an der Wirksamkeit der Genehmigung bestehen nicht. Sie ergeben sich

namentlich nicht aus den Bedenken der Klägerin gegen die materielle Rechtmäßigkeit der Änderung. Darüber hinaus steht das Änderungsverfahren im Einklang mit den Anforderungen, die zur Vermeidung von nach § 12 Abs. 1 – 4, § 28 Abs. 2 Satz 1 ROG beachtlichen Verstößen gegen Verfahrensrecht einzuhalten waren.

Die öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG, die durch die 51. Änderung in ihrem Aufgabenbereich betroffen sein konnten (§ 20 Abs. 1, § 14 Abs. 2 LPIG), sind beteiligt worden. Die Beteiligung weist keinen beachtlichen Mangel auf. Der Kreis der zu Beteiligten ist ausweislich der bei den Verwaltungsvorgängen befindlichen Beteiligtenliste nach § 1 Abs. 1 der Planverordnung vom 10. Mai 2005 (PlanVO) bestimmt und nicht zu eng gezogen worden. Die Personen des Privatrechts, die keine Planungen und Maßnahmen in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen (§ 4 Abs. 3 ROG a. F., § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG), zählen nicht zu den mit den öffentlichen Stellen gesondert zu Beteiligten, sondern zur Öffentlichkeit, deren Beteiligung bei der Planaufstellung anderen Kriterien unterliegt (§ 14 Abs. 3 LPIG). Das gilt auch für diejenigen Personen des Privatrechts, die als Eigentümer von Grundstücken, die potentiell für Abgrabungen genutzt werden können, oder als Abgrabungsunternehmen von der 51. Änderung in ihren Interessen thematisch direkt betroffen waren. Diese Interessen sind rein privater Natur und begründen kein Betroffensein in einem Aufgabenbereich i. S. v. § 4 Abs. 3 ROG a. F., § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG. Kennzeichen eines solchen Betroffenseins ist die Wahrnehmung spezifisch öffentlicher Aufgaben.

Den zu Beteiligten ist im Rahmen des Scoping, sieht man hierin einen bei der Prüfung beachtlicher Verfahrensmängel zu berücksichtigenden Verfahrensschritt, im März 2007 unter Information über die allgemeine Planungsabsicht, die für die Umweltprüfung vorliegenden Grundlagen, die Funktion des Umweltberichts und der Umweltprüfung sowie die der Strategischen Umweltprüfung unterliegenden Planungsinhalte hinreichend Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden (§ 15 Abs. 3 LPIG, § 2 Abs. 1 Satz 2 PlanVO). Die ihnen insofern gesetzte Frist bis zum 11. April 2007 war zwar knapp bemessen. Sie unterschreitet aber nicht das

Mindestmaß dessen, was zeitlich für eine sachgerechte Äußerung im Rahmen des Scoping anzusetzen war. Einzubeziehen ist dabei, dass der Gegenstand der in Frage stehenden Änderungen auf einige textliche Aussagen in Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP und der zugehörigen Erläuterungen sowie auf die Aufnahme der Erläuterungskarte zu den Sondierungsbereichen begrenzt war. Dabei konnte die Bezirksregierung als Bezirksplanungsbehörde – nunmehr Regionalplanungsbehörde - von einem gewissen Mindestmaß an Vorkenntnissen bei den Beteiligten ausgehen. Sie hat auf Informationen verwiesen, die sie im Zusammenhang mit einem früheren Änderungsverfahren gegeben hatte und die im Internet verfügbar waren. Diese Informationen betrafen zwar keine Umweltprüfung, weil eine solche bezogen auf Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP erstmals bei der 51. Änderung durchgeführt worden ist. Die zur Änderung vorgesehenen Vorgaben des GEP zur Rohstoffsicherung und –gewinnung, insbesondere zur Darstellung von Sondierungsbereichen zur zukünftigen Fortschreibung der zeichnerisch dargestellten Abgrabungsbereiche, waren aber schon vor Erlass des GEP in seiner ursprünglichen Fassung von 1999 und sodann im Zuge der 32. Änderung unter Berücksichtigung nicht zuletzt umweltbezogener Gesichtspunkte von Standorten für Abgrabungen kontrovers und eingehend erörtert worden. Besondere Schwierigkeiten, hinsichtlich der bezeichneten Änderungen den Untersuchungsumfang der Umweltprüfung und den Detaillierungsgrad des Umweltberichts festzulegen, was eine längere Frist zur Stellungnahme hätte nahelegen können, sind nicht zu erkennen.

Die Beteiligten nach § 14 Abs. 2 Satz 1 LPIG sind ferner Mitte Juni 2007 unter Übersendung der Vorlage zur Sitzung des Regionalrats am 14. Juni 2007, zu der u. a. der Änderungsentwurf, die Begründung der Planerarbeitung und der Umweltbericht gehörten, schriftlich zur Mitwirkung bis zum 26. September 2007, also innerhalb von mehr als drei Monaten, aufgefordert worden (§ 14 Abs. 2 Sätze 2 – 5 LPIG). Im Januar 2008 ist ihnen sodann Gelegenheit gegeben worden, in einer weiteren Frist von etwas mehr als einem Monat erneut Stellung zu nehmen, nachdem die Unterlagen aufgrund der zwischenzeitlich eingegangenen Anregungen und Bedenken aktualisiert worden waren. Die gesetzten Fristen halten sich in dem durch § 14 Abs. 2 Sätze 3 und 5 LPIG

gezogenen zeitlichen Rahmen. Über die Mindestfristen von 3 Monaten bzw. 1 Monat mehr als - geringfügig – geschehen hinauszugehen, war nicht geboten; innerhalb der Fristen konnten eine sachgerechte und dem Zweck der Beteiligung genügende Befassung mit der Planung sowie auf den jeweiligen Aufgabenbereich bezogene Stellungnahmen zu ihr erwartet werden. Insbesondere wurden durch die beabsichtigten Änderungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf der 51. Änderung nicht deren Grundzüge berührt. An der ausreichenden Bemessung der Fristen ändert nichts, dass bei der 51. Änderung einschließlich deren Modifizierung aufgrund der Anregungen und Bedenken planerisch bedeutsame Gesichtspunkte der Vorgaben des GEP zur Rohstoffversorgung zu bedenken waren. Eben weil es sich um insofern wichtige bis grundlegende Fragestellungen handelte, war die Problematik von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP den an ihr prinzipiell Interessierten in ihrem Kern seit langem bekannt. Zudem war der Planungsausschuss des Regionalrats von den die Ausschlusswirkung von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP betreffenden Bemerkungen des Senats in dem genannten Urteil vom 24. Mai 2006, die durch die 51. Änderung aufgegriffen worden sind, schon vorab, im September 2006, in Kenntnis gesetzt worden.

Der Informationsgehalt der den Beteiligten übersandten Unterlagen genügt den jeweiligen Erfordernissen. Die Begründung der Planerarbeitung gibt den Gegenstand und die Zielsetzung der 51. Änderung klar, übersichtlich und vollständig wieder. Hingewiesen wird insbesondere auf die Absicht, in den GEP eine Erläuterungskarte "Rohstoffe" mit zugehörigen textlichen Aussagen aufzunehmen, auf die Funktion dieser Karte im systematischen Regelungszusammenhang, auf die vorgesehene Neufassung von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 GEP sowie auf die Bestätigung des geltenden Vorrangstatus der BSAB. Bedenken der Klägerin, die Begründung sei lückenhaft und in der Sache nicht tragfähig, greifen nicht durch. Zweck der Begründung ist die Verdeutlichung der Erwägungen, die den Plan aus der Sicht des Plangebers rechtfertigen. Dieser Informationsfunktion ist durch die in den Unterlagen enthaltenen Angaben umfänglich Rechnung getragen. Auch der Umweltbericht weist den erforderlichen Informationsgehalt auf. Er ist nicht in wesentlichen Punkten unvollständig (§ 12

Abs. 4 Nr. 1 ROG). Vielmehr sind die notwendigen Angaben mit dem erforderlichen Detaillierungsgrad in ihm enthalten. Er gibt hinlänglich Aufschluss vor allem über die Schritte zum Ausschluss von Alternativen und zu den voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der mit der 51. Änderung darzustellenden Sondierungsbereiche. Auch die Umweltauswirkungen möglicher zukünftiger Abgrabungsbereiche auf der Grundlage der Sondierungsbereiche sind betrachtet worden. Unschädlich ist, dass die gegebenen Informationen ganz überwiegend die voraussichtlichen erheblichen umweltbezogenen Auswirkungen der Erläuterungskarte und der beabsichtigten textlichen Änderungen von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP nebst Erläuterungen betreffen und hinsichtlich der BSAB neben allgemeinen und übergreifenden Aspekten der Rohstoffgewinnung im Regierungsbezirk lediglich unter Bezugnahme auf die 32. Änderung und die diesbezüglichen Unterlagen angeführt wird, der geltende Vorrangstatus der BSAB solle bestätigt werden, da diese bereits entsprechend abgewogen worden seien und Planungssicherheit vorzusehen sei. Die darin liegende Beschränkung der Umweltprüfung und damit des Umweltberichts entspricht dem Umstand, dass, wie ausgeführt, der 51. Änderung hinsichtlich der BSAB Regelungswirkung nicht zgedacht war und nicht zukommt. Denn der Untersuchungsrahmen einer Umweltprüfung nach § 15 LPIG wird bestimmt durch die umweltrelevanten Festsetzungen des jeweiligen Raumordnungsplans (vgl. auch § 2 Abs. 1 Satz 2, Abs. 4, § 14 f Abs. 2 UVPG). Darüber hinaus und unabhängig hiervon sind nur die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen der Durchführung des Plans auf die Umwelt zu betrachten (§ 15 Abs. 1 Satz 2 LPIG, § 7 Abs. 5 ROG a. F., jetzt § 9 Abs. 1 ROG, § 14 g Abs. 1 Satz 2 UVPG). E1. wird der Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung gerecht, weil bezogen auf die BSAB derartige Auswirkungen der 51. Änderung nicht vorauszusehen waren. Die BSAB sind seit der 32. Änderung in ihrer Lage und ihrer Funktion als mit Vorrang zugunsten von Abgrabungen ausgestattete Positivflächen einer im Zusammenwirken mit sonstigen Regelungen herbeizuführenden Konzentrationszonenplanung unverändert geblieben. Ihre umweltbezogenen Auswirkungen gehen nach wie vor entscheidend auf die 32. Änderung zurück, bei der sie nach Maßgabe der seinerzeit einzuhaltenden Anforderungen einzubeziehen waren. Der mit der 51. Änderung bezweckte Ausschluss von

Abgrabungen auf außerhalb der BSAB gelegenen Flächen konnte, was die rechtliche Relevanz der BSAB in ihrer Eigenschaft als Positivflächen für die Ausschlusswirkung anbelangt, erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt nicht hervorrufen. Die rechtliche Verknüpfung zwischen Positivflächen und dem Ausschluss von Abgrabungen auf anderen (Negativ-)Flächen hat zur Folge, dass sich die potentiell nachteiligen umweltbezogenen Auswirkungen der Gesamtregelung auf die Positivflächen konzentrieren. Als umweltbezogene Auswirkungen der Positivflächen für die Negativflächen kommen von vornherein allein das Ausbleiben von Abgrabungen und deren Folgen in Betracht. Unter dem letztgenannten Blickwinkel scheidet ein Bedarf für eine Umweltprüfung aber schlechthin aus.

Zur Erörterung der Anregungen der Beteiligten hat mit ihnen nach vorangegangener Ladung im Juni 2008 ein Erörterungstermin stattgefunden. Das genügt § 20 Abs. 4 Satz 1 LPIG. Es war nicht notwendig, in den Erörterungstermin alle Personen des Privatrechts, die zur 51. Änderung Stellungnahmen abgegeben hatten, einzubeziehen und deren Stellungnahmen dort zu behandeln. Gegenstand der nach § 20 Abs. 4 Satz 1 LPIG erforderlichen Erörterung sind nicht sämtliche zu dem Planentwurf eingegangenen Äußerungen, sondern die von den Beteiligten nach § 14 Abs. 2 Satz 1 LPIG vorgebrachten Anregungen. Das ergibt sich ohne weiteres aus dem Zusammenhang von § 14 Abs. 2 und 3, § 20 Abs. 4 Satz 1 LPIG. Von denjenigen, die als Teil der Öffentlichkeit zu dem Plan Stellung genommen haben, abgegebene Äußerungen unterfallen § 20 Abs. 4 Satz 1 LPIG nicht. Der Erörterungstermin ermöglichte ferner eine hinreichend substantielle Erörterung. Die Beteiligten sind zu ihm Mitte Mai 2008 mit einer Frist von mehr als einem Monat, also frühzeitig, geladen worden. Die Pflicht zur Erörterung betrifft die jeweiligen Anregungen des individuellen Beteiligten, nicht darüber hinausgehend auch Anregungen anderer Beteiligter und/oder Stellungnahmen aus der Öffentlichkeit. Die den Beteiligten einige Tage vor dem Erörterungstermin zur Verfügung gestellte Synopse zum einen der Anregungen und Bedenken und zum anderen der jeweiligen Ausgleichsvorschläge enthält aufgrund ihrer übersichtlichen Gliederung und der Hervorhebung bestimmter Themen einen zur Vorbereitung der Erörterung

geeigneten Überblick über den Meinungsstand. Der ganz beträchtliche Umfang der Synopse und damit des den Beteiligten erst kurz vor dem Erörterungstermin übermittelten Informationsmaterials ändert nichts daran, dass, worauf die Beteiligten auch hingewiesen worden waren und was ihnen ohnehin bekannt sein musste, für die ordnungsgemäße Durchführung der bevorstehenden Erörterung bedeutsam und folglich für den jeweiligen Beteiligten wichtig allein die jeweils eigenen Anregungen und die diesbezüglichen Ausgleichsvorschläge waren. Ein vollständiges Durcharbeiten der gesamten Synopse zur Vorbereitung der Erörterung im angesetzten Termin war daher auch nach dem Kenntnisstand der Beteiligten nicht erforderlich. Es ergibt sich nicht, dass gleichwohl wesentliche und einer sachgerechten Erörterung abträgliche Schwierigkeiten bestanden, sich mit dem Aussagegehalt der Synopse ausreichend vertraut zu machen. Vielmehr erleichterte die Synopse es dem jeweiligen Beteiligten, sich gezielt anhand der Gegenüberstellung der ihm ohnehin bekannten eigenen Anregungen sowie der jeweiligen Ausgleichsvorschläge auf den Erörterungstermin einzustellen. Das trifft auch zu auf die von der Klägerin angesprochenen Industrie- und Handelskammern. Damit entfällt von vornherein die Grundlage für Bedenken der Klägerin im Hinblick auf die Ablehnung einer Verschiebung oder Vertagung des Erörterungstermins sowie für aus diesem Grund gegen den Verhandlungsleiter gerichtete Befangenheitsgesuche. Im Übrigen enthält das Landesplanungsgesetz keine Regelung, wonach eine Ablehnung von Mitgliedern der Bezirks-/Regionalplanungsbehörde im Zusammenhang mit der Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen stattfindet. Zudem ist § 21 VwVfG nicht anwendbar, weil die Aufstellung solcher Pläne, wozu auch das Tätigwerden als Verhandlungsleiter einer Erörterung nach § 20 Abs. 4 Satz 1 LPIG gehört, sich nicht innerhalb eines Verwaltungsverfahrens (§ 9 VwVfG) vollzieht. Darüber hinaus bestehen keine Bedenken gegen die inhaltliche Richtigkeit der Bescheidung des Befangenheitsgesuchs der Klägerin durch den Vorgesetzten des Verhandlungsleiters.

Die nachträgliche kurzfristige Einbeziehung der nicht zu den Beteiligten gehörenden Personen des Privatrechts und deren Stellungnahmen in den Erörterungstermin geht danach von vornherein über die Anforderungen nach § 20

Abs. 4 Satz 1 LPIG hinaus. Unzulänglichkeiten einer sachgerechten Erörterung in diesem Punkt ändern an der Einhaltung des gesetzlich vorgegebenen Verfahrensablaufs nichts. Nachteilige Auswirkungen der Einbeziehung der im Erörterungstermin Erschienenen, die dem Kreis der Öffentlichkeit zuzuordnen sind, auf die Erörterung der Anregungen und Bedenken mit den Beteiligten sind nicht erkennbar.

Die Öffentlichkeit ist ebenfalls in einer Weise beteiligt worden, die keinen beachtlichen Mangel aufweist. Nach vorheriger öffentlicher Bekanntmachung im Amtsblatt der Bezirksregierung E2. sind von Mitte Juli 2007 bis Mitte September 2007 der Erarbeitungsbeschluss vom 14. Juni 2007 und die zugehörigen Verwaltungsvorlagen öffentlich ausgelegt worden. Der geänderte Planentwurf ist zusammen mit der Begründung und dem Umweltbericht im Zuge einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung nach vorangegangener öffentlicher Bekanntmachung von Anfang Februar bis Anfang März 2008 öffentlich ausgelegt worden. In den Bekanntmachungen beider Auslegungen ist auf die Möglichkeit hingewiesen worden, innerhalb der jeweiligen Auslegungsfrist Stellungnahmen abzugeben. Das stimmt auch hinsichtlich der Dauer der Fristen überein mit den Anforderungen nach § 14 Abs. 3 LPIG. Die Bekanntmachungen entfalteten die erforderliche Anstoßwirkung. Der Gegenstand der 51. Änderung ist jeweils aussagekräftig angegeben. Die überschriftartig genannte Änderung der Vorgaben des Regionalplans zur Rohstoffsicherung und –gewinnung ist durch zusätzliche Angaben zu den Inhalten der vorgesehenen Änderungen so konkretisiert worden, dass das Interesse daran geweckt werden konnte, sich näher mit der Planung zu beschäftigen, in die Unterlagen Einsicht zu nehmen und sich sodann am Verfahren durch eigene Stellungnahmen zu beteiligen. Das trifft auch zu hinsichtlich der BSAB. In den Bekanntmachungen zur ersten und zur zweiten Auslegung ist jeweils unmissverständlich auf die Absicht auch der "Bestätigung" der BSAB hingewiesen worden. Die Auslegung weitergehender Unterlagen war nicht notwendig. Was auszulegen ist, ist festgelegt durch § 14 Abs. 3 Satz 1 LPIG und bemisst sich nach den Anforderungen an den Informationsgehalt der dort benannten Unterlagen. Werden diese, wie hier, ihrem Informationszweck gerecht, hat es damit sein Bewenden. Verdeutlichen aus der Sicht eines potentiell an der

Planung und einer Stellungnahme Interessierten insbesondere die Begründung und der Umweltbericht nicht, dass bestimmte Untersuchungen durchgeführt worden sind oder bestimmte Annahmen von fachlich ausreichend fundierten Erkenntnissen gestützt werden, kann gerade dies geltend gemacht werden. Bezogen auf die von der Klägerin für erforderlich gehaltene differenzierte Erfassung des Bestandes an Rohstoffen, die Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP unterfallen, und die Offenlegung entsprechender Informationen geben die Entwurfsbegründung und der Umweltbericht Auskunft über die der Planung hinsichtlich der Rohstofflagerstätten zugrunde gelegten Annahmen und das hierbei berücksichtigte Datenmaterial.

Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP ist in der Fassung der 51. Änderung auch materiell wirksam. Der Aussagegehalt dieser Regelung, dass Abgrabungen nur innerhalb der Abgrabungsbereiche vorzunehmen sind, schließt Abgrabungen außerhalb der zeichnerisch dargestellten Abgrabungsbereiche nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 GEP (BSAB) strikt aus. Die Zweifel, die der Senat insofern in seinem Urteil vom 24. Mai 2006 geäußert hat, sind mit der Neufassung von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 GEP durch die 51. Änderung entfallen. Die letztgenannte Regelung enthält in der Fassung der 51. Änderung eine von der Erfüllung mehrerer Bedingungen abhängige Ausnahme von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 GEP. Die Bedingungen sind exakt gefasst und eröffnen nicht die Möglichkeit einer planerischen Abwägung im Einzelfall. Sind sie nicht sämtlich erfüllt, greift zwingend der Ausschluss der Abgrabungen.

Der Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der Abgrabungsbereiche ist inhaltlich verschränkt mit der zeichnerischen Darstellung von Abgrabungsbereichen und der ihnen textlich beigelegten Nutzung (Kapitel 3.12 Ziel 1 Nrn. 1 und 2 GEP). Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP ist in der Gesamtheit der textlichen sowie der zugehörigen zeichnerischen Darstellungen konzipiert als Regelung der Abgrabungskonzentration. Abgrabungsvorhaben sollen durch das Zusammenwirken von hierfür vorgesehenen (Positiv-)Flächen und ihnen entzogenen (Negativ-)Flächen planerisch auf bestimmte Standorte konzentriert und in diesem Sinne räumlich gesteuert werden. Das vom Regionalrat dieser

Steuerung zugrunde gelegte Konzept beruht auf dem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts –

Urteile vom 13. März 2003 – 4 C 4.02 -, NVwZ 2003, 738, und vom 17. Dezember 2002 – 4 C 15.01 -, NVwZ 2003, 733 -

zu Konzentrationszonen für Windenergieanlagen entwickelten Modell eines planerischen Gesamtkonzepts von Positiv- und Negativflächen. Die Ermächtigung der Landesplanung zu derartigen planerischen Festsetzungen ergibt sich, bezogen auf den Zeitpunkt der 51. Änderung, aus der ausdrücklichen Befugnis zur Festsetzung von Vorranggebieten mit gleichzeitiger Wirkung von Eignungsgebieten (§ 13 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 und 3, Satz 2 LPlG i. V. m. § 7 Abs. 4 Satz 1 Nrn. 1 und 3, Satz 2 ROG a. F., nunmehr § 8 Abs. 7 Satz 1 Nrn. 1 und 3, Satz 2 ROG). Erforderlich für die landesplanerische Ausweisung von Konzentrationszonen ist ein auf den gesamten Planungsraum bezogenes schlüssiges Planungskonzept, bei dem sich bestimmte raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen an einer Stelle und ihr Ausschluss an anderer Stelle bedingen. Damit geht einher, dass die positive Komponente kein bloßes "Feigenblatt" sein darf, das auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft. Das verlangt, dass sich die betroffenen Vorhaben an den positiv festgesetzten Standorten gegenüber mit ihnen nicht zu vereinbarenden Nutzungen durchsetzen und ihnen in substantieller Weise Raum verschafft wird. Das Planungskonzept muss den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht werden. Dafür ist erforderlich, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gebildeten Rahmens besteht ein planerischer Gestaltungsspielraum, den der Plangeber eigenverantwortlich dadurch ausfüllen darf und muss, dass er sich bei der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines

anderen Belangs entscheidet. Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen sind die Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen. Sonstige öffentliche Belange sowie private Belange sind in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind (§ 14 Abs. 1 LPIG i. V. m. § 7 Abs. 7 Sätze 1 und 3 ROG a. F., nunmehr § 7 Abs. 2 Satz 1 ROG). Gebietsentwicklungspläne (Regionalpläne) enthalten Festlegungen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans (§ 19 Abs. 1 Satz 1 LPIG). Sie sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln (§ 9 Abs. 2 Satz 1 ROG a. F., nunmehr § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG). Ziele der Raumordnung sind abschließend abgewogen (§ 3 Nr. 2 ROG a. F., nunmehr § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG).

Mit diesen Anforderungen steht Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 1 GEP insgesamt im Einklang. Erhebliche Abwägungsmängel (§ 12 Abs. 3 Satz 2, § 28 Abs. 2 Satz 1 ROG) liegen nicht vor. Der vorbehaltlich der Erfüllung der Bedingungen nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 GEP auf sämtliche Abgrabungsvorhaben außerhalb von Abgrabungsbereichen bezogene Ausschluss verstößt nicht gegen die Beschränkung der Landesplanung auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen. Raumbedeutsam sind Planungen und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird (§ 3 Nr. 6 ROG a. F., nunmehr § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG). Die Raumbedeutsamkeit einzelner Vorhaben beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Die Fläche von Abgrabungen, die in Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 4 Satz 2 GEP bezogen auf Vorhaben mit einer Größe von weniger als 10 ha angesprochen wird und im Zusammenhang mit der Verwendung von Planzeichen bedeutsam ist (§ 3 Abs. 2 und 3 PlanVO), ist nur eines von mehreren Kriterien zur Beurteilung der Raumbedeutsamkeit solcher Maßnahmen. Weitere Kriterien sind die Standorte der Vorhaben und ihre Auswirkungen auf das verfolgte Planungsziel. Insofern fällt neben der langjährig stattgefundenen Nutzung des Regierungsbezirks für Abgrabungen, gerade auch für Nassabgrabungen mit der Folge einer Vielzahl vorhandener, zum Teil sehr ausgedehnter Baggerseen, und der auch gegenwärtigen Häufung laufender und beabsichtigter Abgrabungsvorhaben ins Gewicht, dass derartige Vorhaben unter den üblichen

Bedingungen der Verfolgung rein privatnütziger Zielsetzungen in dem ohnehin intensiv genutzten sowie dicht besiedelten Raum auch bei verhältnismäßig geringer Größe vielfältige Auswirkungen auf die Umgebung haben. Für Abgrabungen, namentlich Nassabgrabungen, ist es typisch, dass sie Raum geradezu verbrauchen; sie sind zudem kontinuierlich auf Ausdehnung angelegt. Der im Jahre 2005 erstellte ministerielle Arbeitsbericht "Rohstoffsicherung in NRW", der im Rahmen der 51. Änderung Berücksichtigung gefunden hat, beschreibt die daraus folgende Planungsaufgabe für die Landesplanung. Nicht zuletzt die frühere Planlosigkeit der Inanspruchnahme des Regierungsbezirks für Abgrabungen ist nach dem legitimen Planungsziel des Bezirksplanungsrates/Regionalrates ein raumbedeutsamer Faktor. Der Ausschluss jeglicher Abgrabungen außerhalb der für den Abbau von Bodenschätzen dargestellten Bereiche deckt sich denn auch mit dem Anliegen des LEP (C. IV. 3.6 Satz 3 LEP).

Die zeichnerisch dargestellten Abgrabungsbereiche sind durch Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 2 GEP textlich als Vorranggebiete ausgestaltet. Nach dieser Regelung, deren Wirksamkeit nicht zweifelhaft ist, ist in den BSAB der Abbau oberflächennaher Bodenschätze zu gewährleisten und ist die Inanspruchnahme für andere Zwecke auszuschließen, soweit sie mit der Rohstoffgewinnung unvereinbar sind. Das beinhaltet eindeutig und erklärtermaßen (Erläuterung Nr. 2 zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP) auch angesichts der Funktion, die der Regelung im mit ihr bezweckten Zusammenhang von Positiv- und Negativflächen beigelegt ist, die Qualifizierung der BSAB als Vorranggebiete. Die Belange der Rohstoffgewinnung sollen sich dort gegenüber allen konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Daran ändert nichts, dass nach der Erläuterung 10 zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP die Belange des Bodendenkmalschutzes bei nachfolgenden Planungen und Maßnahmen frühzeitig zu berücksichtigen sind. Dadurch wird der Bodendenkmalpflege lediglich die Bedeutung eines Belangs auf einer der Landesplanung nachgelagerten Planungs- und Entscheidungsebene zuerkannt. Die Berücksichtigung dieses Belangs kann den durch Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP festgelegten Vorrang der Rohstoffgewinnung von vornherein nicht gefährden (§ 4 Abs. 1 ROG). Sie ist auch nicht schlechthin unvereinbar mit der

Rohstoffgewinnung. Deren Vorrang erfordert keine betriebswirtschaftlich optimale und maximale Gewinnung der Bodenschätze. Er lässt vielmehr innerhalb des Rahmens, der für eine objektiv substantielle Rohstoffgewinnung auch in wirtschaftlicher Hinsicht bestehen muss, die Rücksichtnahme auf andere Belange durchaus zu.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Januar 2009 – 20  
A 2034/06 -.

Der der Rohstoffgewinnung in den BSAB eingeräumte Vorrang genügt den Vorgaben des LEP. Auch insofern schlagen die Bedenken, die der Senat im Urteil vom 24. Mai 2006 geäußert hat, angesichts der 51. Änderung nicht durch. Durch die 51. Änderung ist in den GEP eine Erläuterungskarte "Rohstoffe (Reservegebiete für den oberirdischen Abbau nichtenergetischer Bodenschätze)" eingefügt worden, in der zusätzlich zu den BSAB sogenannte "Sondierbereiche für künftige BSAB" dargestellt sind. Die Sondierbereiche dürfen nach Nr. 9 von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP, die durch die 51. Änderung ebenfalls den bisherigen Regelungen hinzugefügt worden ist, nicht für andere raumbedeutsame Nutzungen, Planungen und Maßnahmen in Anspruch genommen werden, sofern diese mit einer potentiellen künftigen Nutzung der Lagerstätte nicht vereinbar sind. Damit sind die Sondierbereiche und die in ihnen befindlichen Lagerstätten vor anderen Nutzungen nach demselben Maßstab gesichert, der in Vorranggebieten gilt. Das setzt auch die Erläuterung Nr. 13 zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP in der auf Infrastrukturvorhaben bezogenen Passage voraus. Dort wird nicht die Möglichkeit einer abwägenden Überwindung der Unzulässigkeit von Nutzungen, Planungen oder Maßnahmen gesehen, die mit einer künftigen Nutzung der Lagerstätte nicht zu vereinbaren sind, sondern angenommen, dass der Vorrang der Letztgenannten Infrastrukturvorhaben in der Regel nicht entgegensteht. Der Vorrang ist nicht in Frage gestellt, wenn die Annahme nicht zutrifft. Ferner handelt es sich bei den Sondierbereichen um Gebiete, die potentiell für einen Abbau der Lagerstätten vorgesehen sind. Denn Fortschreibungen der BSAB erfolgen auf der Grundlage der Erläuterungskarte (Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 9 Satz 2 GEP).

Die konzeptionellen Anforderungen des LEP an in einen Regionalplan aufzunehmende Aussagen zu Abgrabungen sind gewahrt. Das Nebeneinander von Abgrabungsbereichen, die sowohl für die Sicherung als auch für den Abbau der Bodenschätze bestimmt sind, und von Sondierungsbereichen, die die Bodenschätze mit Blick auf eine zukünftige Fortschreibung der BSAB sichern, steht im Einklang mit dem LEP. Dieser benennt für den GEP Regelungsbedarf hinsichtlich der Sicherung der Lagerstätten von Bodenschätzen sowie hinsichtlich des Abbaus der Bodenschätze. Unter den Zielen des LEP ist festgelegt, dass abbauwürdige Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen zu sichern sind (C. IV. 2.1 LEP). Ferner sind in den GEP Lagerstätten von Bodenschätzen dadurch zu sichern, dass Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen dargestellt und in Abhängigkeit von der Entwicklung des Rohstoffbedarfs fortgeschrieben werden (C. IV. 2.2.3 Sätze 1 und 2 LEP). Die Sicherung der Lagerstätten erfolgt nach den hierzu im LEP gegebenen Erläuterungen durch die Darstellung von Bereichen zur Gewinnung von Bodenschätzen und durch die Aufnahme einer Karte "Reservegebiete für den Abbau nichtenergetischer Bodenschätze" in den Erläuterungsbericht (C. IV. 3.3 Satz 1 LEP). In den in dieser Karte dargestellten Reservegebieten (C. IV. 3.6 Satz 1 LEP) soll die Fortschreibung der Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen vorgenommen werden (C. IV. 2.2.3 Satz 3 LEP). Für die Reservegebiete sind die abbauwürdigen Lagerstätten unter technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten sowie unter Berücksichtigung anderer Planungen zu ermitteln; die Lagerstätten sind nach räumlicher Verbreitung, Qualität und Quantität zu erfassen (C. IV. 3.2 Satz 1, 3.4 Satz 2 LEP). Die Reservegebiete bilden danach die Grundlage für zukünftige BSAB und in diesem Sinne eine Flächenreserve.

E1. 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. Ihrem materiellen Gehalt nach sind die Sondierungsbereiche daher Reservegebiete. Dazu bedarf es nicht der Festlegung der Voraussetzungen für die Fortschreibung der BSAB. Der LEP enthält keine Vorgabe, der anderes entnommen werden könnte. Die Verwendung des Begriffs der Sondierungsbereiche anstelle desjenigen der Reservegebiete ergibt nichts anderes. Entscheidend ist die den Sondierungsbereichen beigelegte materielle Bedeutung. Außerdem kommt auch in der thematischen Bezeichnung der Erläuterungskarte, die den Klammerzusatz "Reservegebiete für den oberirdischen Abbau nichtenergetischer Bodenschätze" enthält, zum Ausdruck, dass die Sondierungsbereiche nicht als von den Reservegebieten nach dem LEP zu unterscheidende Flächenkategorie gewollt sind.

Die Sondierungsbereiche verfehlen die Merkmale von Reservegebieten nicht deshalb, weil die Erläuterungskarte Rohstoffe nicht alle Flächen erkennen lässt, die unter technischen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten abbauwürdige Lagerstätten aufweisen. Das Erfordernis einer Wiedergabe der Flächen, die aufgrund der geologischen Gegebenheiten überhaupt für eine Fortschreibung der BSAB in Betracht kommen, besteht hinsichtlich der Erläuterungskarte nicht. Die Reservegebiete sind in die Karte unter Berücksichtigung anderer Planungen, zu denen ohne weiteres auch solche der Raumordnung auf der Ebene des GEP gehören, aufzunehmen und ihrerseits fortzuschreiben (C. IV. 3.2 Satz 1, 3.4 Satz 2 LEP). Die Ermittlung und Erfassung der Lagerstätten ist der eigentlichen Planung und der Aufnahme von Flächen als Reservegebiete vorgelagert. Eine nachrichtliche Wiedergabe der Lagerstätten kann ohnehin nicht die Sicherungsfunktion entfalten, auf die die Eigenschaft als Reservegebiet zielt (C. IV. 2.2.3 Satz 5 LEP). Es ist auch nicht Sinn und Zweck der Reservegebiete, die für den Abbau von Bodenschätzen aus technischer und wirtschaftlicher Sicht am besten geeigneten Lagerstätten zu benennen und Abgrabungen in diese Richtung zu lenken.

Der GEP in der Fassung der 51. Änderung bleibt nicht deshalb hinter den konzeptionellen Anforderungen des LEP zurück, weil er von der in jenem angelegten Reihenfolge der Erarbeitung der Reservegebiete und der Darstellung

von Bereichen für den Abbau von Bodenschätzen (C. IV. 3.4, 3.6 LEP) abweicht. Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen sind zwar innerhalb der Reservegebiete darzustellen. Das kann, da diese Aussage ihrem Wortlaut nach nicht auf Fortschreibungen beschränkt ist, dahin verstanden werden, dass die Reservegebiete im Zeitpunkt der Darstellung von Bereichen für den Abbau der Bodenschätze bekannt sein müssen. Das ist aber wegen der bei den Reservegebieten zu berücksichtigenden anderen Planungen nicht zwingend. Die Aussage zielt, ebenso wie die Reservegebiete selbst, auf die künftige Fortschreibung der Bereiche für den Abbau der Bodenschätze. Für die Fortschreibung soll ein langfristiger Rahmen geschaffen werden. Das kann, zumal die gleichzeitige Darstellung von Abbaubereichen und Reservegebieten ersichtlich nicht ausgeschlossen ist, auch nachträglich geschehen. Die Abbaubereiche müssen jedenfalls bei der erstmaligen Darstellung von Reservegebieten nicht notwendig erst deren Stadium durchlaufen. Die Vorgehensweise des Regionalrats, zusätzlich zu den zunächst dargestellten Abgrabungsbereichen, also den Bereichen sowohl für die Sicherung als auch für den Abbau von Bodenschätzen, mit den Sondierungsbereichen nachträglich weitere Bereiche für die Sicherung der Bodenschätze darzustellen, ist angesichts dessen sachgerecht; sie entspricht der Sache nach der die Reservegebietskarte betreffenden Maßgabe zur Genehmigung des GEP in seiner Fassung von 1999.

Die Abgrabungs- und Sondierungsbereiche genügen auch inhaltlich den Vorgaben des LEP. Sie sichern, wie nach dem Vorstehenden erforderlich, im Einklang mit C. IV. 2.1 LEP die abbauwürdigen Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen. Die vom Regionalrat jeweils ins Auge gefassten Zeiträume sind langfristig. Was als langfristig anzusehen ist, wird im LEP nicht durch als Ziele benannte Aussagen konkretisiert. Aus den Zielen folgt insofern lediglich, dass es der Sicherung der Bodenschätze über den Versorgungszeitraum hinaus bedarf, für den die Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen auszulegen sind. Nach den Erläuterungen (C. IV. 3.6 Satz 2 LEP) sind "diese Bereiche" so auszuwählen, dass ihre Inanspruchnahme die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit nichtenergetischen Rohstoffen für 25 Jahre sichert. Das bezieht sich auf die im vorangehenden Satz (C. IV. 3.6

Satz 1 LEP) geregelten Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen. Dieser Bezug ist sprachlich unmissverständlich ("diese"). Der genannte Zeitraum betrifft die Inanspruchnahme der Abbaubereiche, nicht diejenige der Reservegebiete. Das entspricht ausweislich des Arbeitsberichts "Rohstoffsicherung in NRW" auch der Handhabung in der Praxis. Soweit hiernach weitergehend, über das Erfordernis einer Sicherung für 25 Jahre durch Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen hinaus, ein Erfordernis der Sicherung für weitere 25 Jahre durch Reservegebiete angenommen wird, findet das jedoch in dieser Allgemeinheit, die sich von den bei der Darstellung von Reservegebieten im jeweiligen Einzelfall zu berücksichtigenden anderen Planungen löst, weder im Wortlaut noch im Sinngehalt der fraglichen Aussage des LEP eine ausreichende Basis. Der zeitliche Rahmen der Reservegebiete wird im LEP gerade nicht näher präzisiert. Die Vorbemerkungen des LEP zu seinen auf heimische Bodenschätze bezogenen Zielen und Erläuterungen (C. IV. 1) führen insofern nicht weiter. Diese Bodenschätze sollen im Interesse des Allgemeinwohls weder durch andere Nutzungen einer Gewinnung entzogen noch sollen sie ohne Rücksicht auf die zukünftige Rohstoffversorgung kurzfristig ausgebeutet werden. Sie sollen der Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung dienen. Dabei soll mit ihnen verantwortungsvoll und sparsam umgegangen werden. E1. ist eine konkrete Zeitspanne für die Langfristigkeit der Versorgung mittels Sicherung durch Reservegebiete nicht zu entnehmen.

Das Erfordernis der Sicherung der Versorgung durch auf 25 Jahre angelegte Bereiche für den Abbau von Bodenschätzen ist kein mit letzter mathematischer Genauigkeit einzuhaltendes zwingendes Gebot. Der Zeitrahmen von 25 Jahren findet sich, wie ausgeführt, lediglich in den Erläuterungen des LEP. Er beinhaltet daher eine Interpretation der in ihrer zielförmigen Ausrichtung auf die langfristige Versorgung angelegten Vorgaben. Auch wenn die Erläuterungen Bestandteil des LEP sind und damit authentisch über die Regelungsabsichten des Plangebers unterrichten, handelt es sich um bloße Hinweise zum gleichmäßigen Vollzug der Ziele (A. III. 2 LEP). Sie stellen nicht selbst verbindliche Vorgaben dar, sondern sind ein Mittel zum Verständnis dessen, was anderweitig regelnd festgelegt ist. Damit geht ohne weiteres eine gewisse Relativierung der Verbindlichkeit ihres

Aussagegehalts einher. Das bedeutet, dass mit den 25 Jahren der Zeitraum nur in seiner Größenordnung eingegrenzt ist. Hierfür spricht auch, dass die Kriterien, anhand derer die Sicherung der Versorgung für diesen Zeitraum zu bemessen ist, ihrerseits im LEP nicht bestimmt und abschließend geregelt sind. Der Gesichtspunkt der Versorgung bezieht sich auf den Rohstoffbedarf von Wirtschaft und Bevölkerung. Er belässt für den Regionalplan Spielräume hinsichtlich der Beurteilung dessen, was angesichts der auch auf einen sparsamen Umgang mit Bodenschätzen ausgerichteten Zielsetzungen und des prognostisch zu betrachtenden langen Zeitraums im einzelnen in die Bedarfsberechnung einzustellen und als Bedarf anzuerkennen ist. Auch § 25 Abs. 4 LEPro, wonach den Erfordernissen einer vorsorgenden Sicherung sowie einer geordneten Aufsuchung und Gewinnung mineralischer Rohstoffe im Interesse einer ausreichenden Versorgung der gewerblichen Wirtschaft Rechnung getragen werden soll, ist keine weitergehende Konkretisierung zu entnehmen. Eine ausreichende Versorgung ist in Anbetracht der verlangten Vorsorge und der auf der Ebene des Regionalplans einzubeziehenden widerstreitenden Gesichtspunkte nicht ohne weiteres gleichzusetzen mit der Befriedigung jeder beliebigen Nachfrage nach diesen Rohstoffen. Umso weniger kommt es für die Abschätzung des Versorgungsbedarfs an auf die sich anhand selbst gesetzter Wertungen und Faktoren ergebende Flächennachfrage der die Rohstoffe gewinnenden Industrie. Denn C. IV. 2.1 LEP zielt auf die Versorgung der von heimischen Rohstoffen abhängigen Wirtschaft und Bevölkerung und damit auf die Verwendung der Rohstoffe nach ihrer Gewinnung. Letztlich geht es hierbei um die Entwicklung des Landes NRW und die den Rohstoffen dabei zukommende Bedeutung. Dementsprechend ist unter Versorgung auch mit Blick auf § 25 Abs. 4 LEPro nicht die Deckung des Bedarfs ausländischer Absatzmärkte für die Rohstoffe zu verstehen.

Ausgehend hiervon ist ein Defizit an BSAB nicht erkennbar. Der Regionalrat hat sich zur Prognose des für die langfristige Versorgung Erforderlichen einer Gegenüberstellung der zu einem bestimmten Stichtag als BSAB dargestellten Flächen und des Umfangs der Flächen bedient, der sich bei einer Hochrechnung des Flächenbedarfs auf 25 Jahre ergibt. Diese Methode der Abschätzung ist

angesichts auch des Fehlens einer anderen, klar vorzugswürdigen und für eine praktische Anwendung bereitstehenden alternativen Herangehensweise sowie der unübersehbaren beträchtlichen Schwierigkeiten einer derart langfristig angelegten Prognose, die ein von privaten Interessen geprägtes Wirtschaftsgeschehen zu erfassen hat, für die Planung sachgerecht, wengleich notwendigerweise eher auf Annäherung ausgerichtet. Sie setzt die flächenmäßigen Auswirkungen der Abgrabungstätigkeit mit dem nach dem LEP entscheidenden Gesichtspunkt der Versorgung mit Rohstoffen gleich. Damit schließt sie im Ausgangspunkt vom bisherigen Bedarf der rohstoffgewinnenden Industrie auf den Bedarf an relevanter, zu bedienender Versorgung mit Rohstoffen. Dabei wird die rein rechnerische Bilanzierung der als BSAB dargestellten und als zukünftiger Bedarf zu berücksichtigenden Flächen im Weiteren überlagert dadurch, dass der Flächenansatz pro Jahr seinerseits das Ergebnis prognostischer Erwägungen u. a. zu der Frage ist, anhand welcher Daten und welchen Zeitraums die Ist-Situation zu erfassen und zu bewerten ist und wie künftige Unwägbarkeiten etwa der konjunkturellen Entwicklungen einzubeziehen sind.

Der Flächenansatz ist als solcher, auch was die Detailgenauigkeit der Prognose angeht, sachlich gerechtfertigt, weil sich in der Flächeninanspruchnahme in der Vergangenheit wie in der überschaubaren Zukunft die für die Rohstoffversorgung praktisch ausschlaggebenden Faktoren realistisch niederschlagen. Es bedurfte weder einer speziell auf den Rohstoffbedarf der zu versorgenden Wirtschaft und Bevölkerung zielenden Betrachtung noch der alleinigen oder zusätzlichen Berücksichtigung des auf der jeweiligen Fläche verfügbaren Abgrabungsvolumens. Die Gewinnung der Bodenschätze erfolgt in Abhängigkeit von der Nachfrage der mit ihnen zu versorgenden Wirtschaft und Bevölkerung. Damit gelangen die vielfältigen Marktmechanismen, die die Nachfrage nach Rohstoffen bestimmen, im Zugriff auf Flächen zur Abgrabung ebenso aussagekräftig zum Ausdruck wie die sonstigen Faktoren, die über den realen Beitrag einzelner Flächen zur Versorgung mit Rohstoffen entscheiden. Hierzu gehören auch die Bedingungen, unter denen die jeweiligen Eigentümer Flächen zur Abgrabung überlassen, und die technischen sowie wirtschaftlichen

Rahmenbedingungen für die Ausnutzung der in den Flächen befindlichen Rohstoffvorkommen sowie die quantitativen und qualitativen Unterschiede der Vorkommen. Der Einfluss der individuellen, wechselnden örtlichen und betrieblichen Gegebenheiten bei der Inanspruchnahme von Flächen wird durchgreifend dadurch vermindert, dass das umfangreiche Abtragungsgeschehen an unterschiedlichen Standorten in der Summe betrachtet und solchermaßen ein Durchschnittswert gebildet wird. In diesen Wert fließt die gesamte Bandbreite der Abgrabungen ein. Die Tragfähigkeit des errechneten Durchschnittswerts für die Abschätzung der Zukunft wird dadurch gestützt, dass mit den Ergebnissen der seit 2001 wiederholt durchgeführten Rohstoffmonitorings statistische Daten vorliegen, die mehrjährige Zeiträume mit wechselnden Verhältnissen abdecken und zugleich ein aktuelles Bild vermitteln. Untermauert wird das dadurch, dass der Geologische Dienst NRW im Oktober 2007 für die Kreise X. und L. eine Detailuntersuchung erstellt hat, die bei teilweise abweichenden und differenzierteren Berechnungsansätzen, vor allem unter Einbeziehung des Rohstoffvolumens, nicht ergibt, dass der Flächenbedarf bezogen auf einen Zeitraum von etwa 25 Jahren mit der vom Regionalrat angewandten gröberen Methode systematisch unterschätzt wird. Dabei spricht nichts Konkretes dafür, dass die bisherige Flächeninanspruchnahme, soweit sie in die Monitorings eingegangen ist, eine ausreichende Versorgung der Wirtschaft und Bevölkerung nicht gewährleistet hat. B. Versorgungsengpässe deutet nichts hin. Im Gegenteil geht der Flächenansatz bezogen auf die im Mittelpunkt des Vorbringens der Klägerin stehende und nach den vorliegenden Bedarfsberechnungen allenfalls kritische Langfristigkeit der Versorgung mit Kies und Sand von vornherein über die nach dem LEP einzubeziehenden Faktoren der Versorgung hinaus. Denn der Umfang der Abgrabungen nach Kies und Sand wird im Regierungsbezirk stark vom Export dieser Rohstoffe ins benachbarte Ausland beeinflusst. Der Export gehört indessen nach dem Vorstehenden nicht zu den Erfordernissen der Versorgung nach C. IV. 2.1 LEP. Er beläuft sich, bezogen auf die Niederlande, nach Angaben im Arbeitsbericht "Rohstoffsicherung in NRW" auf etwa ein Drittel der gesamten im Regierungsbezirk gewonnenen Menge an Kies und Sand. Das fügt sich in der Größenordnung ein in die den Absatz von Kies und Sand betreffenden Angaben

im zur Vorbereitung des GEP in seiner ursprünglichen Fassung eingeholten Abtragungsgutachten von 1996. Aus der Einbeziehung der Flächen, die für Abgrabungen zum Export von Kies und Sand genutzt worden sind bzw. gegenwärtig und zukünftig genutzt werden, folgt zugleich, dass die Bedarfsberechnung des Regionalrats, was den Zeitraum für die Sicherung der Versorgung angeht, jedenfalls im Ergebnis deutlich und hinreichend verlässlich auf der sicheren Seite liegt. Das gilt auch in Ansehung der bei rein mathematischer Betrachtung des "Mengengerüsts" in den Einzelheiten von der Klägerin in Frage gestellten Berechnungsfaktoren. Dabei bedarf es wegen des erheblichen Umfangs der Exporte einerseits und des eher dem Bereich von Randunschärfen zuzuordnenden Umfangs potentieller Unwägbarkeiten und Unzulänglichkeiten der Berechnung keiner exakten Ermittlung der exportierten Mengen und der hierauf entfallenden Flächen.

Die Bedarfsberechnung zur 51. Änderung beruht auf dem Bericht über das zeitlich nächstliegende Rohstoffmonitoring zum Stichtag 1. Januar 2007. Nach dessen auf amtliche Erhebungen gestützten Angaben schwankte die jährliche Flächeninanspruchnahme für die Abtragung nach Kies und Sand seit 2001 zwischen 238 ha und 123 ha. Im Durchschnitt der Jahre 2002 bis 2006 lag die Flächeninanspruchnahme bei 161 ha/Jahr bei einem Tiefpunkt in den Jahren 2003/2004. Dieser über 5 Jahre gebildete Mittelwert spiegelt zwar nur die jüngere Vergangenheit wider. Ein lediglich 5 Jahre umfassender Zeitraum ist aber, gemessen am Prognosezeitraum, auch nicht unangemessen kurz. Denn es gibt auf der anderen Seite auch keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass der errechnete Wert seiner Größenordnung nach das Ausmaß der jährlichen Flächeninanspruchnahme nicht auch für die langfristige Zukunft repräsentativ abbildet. Dass bei der Aufstellung des GEP in seiner Fassung von 1999 und bei einer beabsichtigt gewesenen 34. Änderung wegen der seinerzeitigen Datenlage ein höherer jährlicher Flächenbedarf für relevant gehalten worden ist, zeigt lediglich die erheblichen Unsicherheiten in der Realitätsnähe der Prognose der zukünftigen bedarfsrelevanten Verhältnisse. Wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen des Marktes für die Rohstoffe, die zu einem langfristig signifikant höheren Flächenbedarf führen und über die Bandbreite hinausgehen,

die über den ermittelten Durchschnittswert in die Flächenberechnung eingegangen ist, zeichneten sich nicht ab. Die lange Dauer des Prognosezeitraums bewirkt im Gegenteil, dass vorübergehende Abweichungen vom Durchschnittswert nach oben oder unten das Gesamtergebnis unberührt lassen. Die rechnerischen Auswirkungen kurzzeitiger Veränderungen auf diesen Wert zählen zu den typischen Prognoseunsicherheiten. Denen trägt der Regionalrat durch die in regelmäßigen Abständen zukünftig durchzuführenden Rohstoffmonitorings (Erläuterung Nr. 13 zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP), die der Überprüfung der Notwendigkeit einer Fortschreibung dienen, hinreichend Rechnung.

Der sich aus dem jährlichen Durchschnittsverbrauch ergebende Flächenbedarf ist hochgerechnet worden und im Umfang von annähernd 25 Jahren durch die dargestellten BSAB gedeckt. Die hiergegen erhobenen Bedenken der Klägerin greifen nicht durch, ohne dass es hierfür einer weiteren Aufklärung des Sachverhaltes bedarf. Das gilt gerade auch in Bezug auf Kies und Sand. Anhaltspunkte dafür, dass die BSAB in quantitativer und/oder qualitativer Hinsicht abbauwürdige Lagerstätten nicht in einem Maße ausweisen, das demjenigen der bisher für Abgrabungen genutzten und über den Durchschnittswert in die Prognose eingegangenen Flächen entspricht, bestehen nicht. Sie ergeben sich nicht aus dem seit der Darstellung der BSAB vergangenen Zeitraum und dem Umstand, dass eine Abgrabung eben noch nicht erfolgt ist. Für die Tauglichkeit der dargestellten BSAB für den ihnen zugedachten Zweck maßgebend ist, nicht anders als bei der bisherigen Abgrabungstätigkeit, dass sich die Gesamtheit der BSAB aus einer großen Anzahl einzelner Flächen an unterschiedlichen Standorten zusammensetzt. Das hat zur Folge, dass im Hinblick auf den Prognosezeitraum allein der sich auf lange Sicht einstellende Mittelwert durchschlägt.

Bei der 51. Änderung ist der Regionalrat auf der Grundlage des Berichts über das Monitoring 2007 ferner, gestützt auf amtlich erhobene Daten, davon ausgegangen, dass für die Gewinnung von Kies und Sand ca. 3.800 ha unverritzte, also noch nicht für Abgrabungen genutzte, Flächen gesichert

verfügbar waren. Das entspricht bei einem Flächenbedarf von 161 ha/jährlich einer Fläche für 23,6 Jahre. Der Beigeladene sieht die Annahme der Sicherung eines Versorgungszeitraums von annähernd 25 Jahren nachträglich bestätigt durch das Ergebnis des Rohstoffmonitorings 2009 zum Stichtag 1. Januar 2009. Anlass zur Darstellung zusätzlicher BSAB für Kies und Sand hat der Regionalrat insofern in Anwendung des bisherigen Maßstabs nicht gesehen. Nach dem Vorbringen der Klägerin, die sich auf eine vom Büro Lange im Juli 2009 vorgenommene Ermittlung verfügbarer Abbauflächen stützt, waren bezogen auf den Zeitpunkt September 2008 nach Abzug von Ausschlussflächen innerhalb der dargestellten BSAB noch ca. 3.000 ha für die Abgrabung von Kies und Sand verfügbar. Umgerechnet auf 25 Jahre ergibt das rechnerisch eine jährlich verfügbare Fläche von nur ca. 120 ha; setzt man mit dem Regionalrat eine Flächeninanspruchnahme von 161 ha/jährlich an, beläuft sich der gesicherte Versorgungszeitraum auf lediglich ca. 18,6 Jahre. Die Klägerin verweist zusätzlich auf unvermeidbare Abbauverluste und sonstige Rahmenbedingungen, die eine vollständige Gewinnung der in den Flächen vorhandenen Rohstoffvolumen hindern. Damit dringt sie insgesamt nicht. Denn der Flächenansatz des Regionalrats ist so, wie er in Abgrenzung der als unverritzten eingestellten Flächen angewandt worden ist, gerade nicht auf mathematische Genauigkeit hinsichtlich der Berücksichtigung der unterschiedlichen Verhältnisse bei den einzelnen BSAB angelegt und muss hierauf auch nicht angelegt sein. Die erstellte Flächenbilanz hat für die vom Regionalrat vorgenommene Prognose, wie ausgeführt, nur den Stellenwert eines von mehreren Hilfsmitteln. Dessen Schwächen werden mit dem Mittel des Monitorings aufgefangen; der zusätzlichen Einstellung von Sicherheitszuschlägen zugunsten der Rohstoffgewinnung bedarf es nicht.

In dieser Funktion wird die Flächenbilanz durch die in Frage stehenden Ungenauigkeiten nach deren Art und Umfang nicht erschüttert. Außerdem hat der Regionalrat zusätzlich zur reinen Flächenbilanz weitere Gesichtspunkte einbezogen. Hierzu gehören nicht zuletzt die Erweiterungsmöglichkeiten nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 GEP und die die Lagerstätten sichernde Wirkung anderer Regelungen des GEP. Gegenüber dem von der Klägerin für richtig erachteten

Abzug von Ausschlussflächen in der Flächenbilanz ist auf die mit dem Maßstab des im GEP verwendeten Kartenmaterials ohnehin verbundene Parzellenunschärfe der zeichnerischen Darstellungen der BSAB zu verweisen; diese Unschärfe ermöglicht und erfordert die räumliche Konkretisierung der BSAB auf nachfolgenden Entscheidungsebenen. Einer Berücksichtigung der vermeintlichen Ausschlussflächen steht darüber hinaus zumindest mit Ausnahme von seitens der Klägerin angeführten Besonderheiten einiger Flächen auch entgegen, dass letztlich ungewiss ist, ob bzw. inwieweit sich die angeführten Hinderungsgründe für den Abbau der Bodenschätze auch unter Berücksichtigung der beträchtlichen wirtschaftlichen Vorteile der Nutzung von Flächen zur Abgrabung tatsächlich auf die Flächenverfügbarkeit auswirken. Eine systematische Überschätzung der Verfügbarkeit der BSAB ist nicht erkennbar. Zudem sind die BSAB sämtlich Flächen, für die von interessierter Seite, insbesondere von Abgrabungsunternehmen, ein konkretes Abgrabungsinteresse geltend gemacht worden ist. Die bei diesem Personenkreis anzunehmende Vertrautheit mit den Bedingungen der Rohstoffgewinnung stützt die Erwartung, dass nicht oder allenfalls unter praktisch nicht hinnehmbaren Bedingungen zu überwindende Schwierigkeiten und Hindernisse einer umfänglichen Ausnutzung der BSAB lediglich in einem Maße entgegenstehen, das sich in der Realität und der Größenordnung nach vor dem Hintergrund der übrigen prognoserelevanten Umstände auf die flächenmäßig ausreichende Sicherung der langfristigen Versorgung nicht wesentlich auswirkt. Für die vorgenommene Einbeziehung der Flächen, die außerhalb der BSAB liegen, jedoch für Abgrabungen zugelassen sind, ist anzuführen, dass sämtliche gesichert für Abgrabungen verfügbaren Flächen relevant sind für die Ermittlung des tatsächlichen Flächenbedarfs. In diesem Zusammenhang ist unerheblich, dass als Positivflächen von Konzentrationszonen nach § 13 Abs. 5 Satz 1 Nrn. 1 und 3, Satz 2 LPLG und der Rechtsprechung nur planerisch gesicherte Vorrangflächen in Betracht kommen. Denn der LEP fordert, soweit hier von Belang, Derartiges nicht.

Für die Bemessung der Fläche der Sondierbereiche gilt Entsprechendes. Diese Bereiche sind in der Summe bezogen auf Kies und Sand ca. 1.000 ha groß. Dieses Flächenmaß wird auch nach dem Abzug der Ausschlussflächen,

die vom Büro Lange in dessen Untersuchungen vom Juli 2009 berücksichtigt worden sind, nicht wesentlich unterschritten. Damit sichern die Sondierbereiche die Möglichkeit der Fortschreibung der BSAB für mehrere Jahre, auf der Grundlage eines Flächenbedarfs von 161 ha für ca. 6 Jahre. Das ist angesichts der Funktion der Sondierbereiche, ihrer Überprüfung und potentiellen Fortschreibung im Rahmen des Monitorings sowie des Vorhandenseins umfänglicher für eine Fortschreibung technisch und wirtschaftlich geeigneter Flächen durchaus langfristig. Darauf, ob, was der Regionalrat angenommen hat, die Sondierbereiche wegen der Mächtigkeit der in ihnen abbaubaren Kies- und Sandschichten im Durchschnitt ein höheres Abgrabungsvolumen aufweisen als die BSAB, kommt es nicht an. Für die Sicherung der Langfristigkeit der Versorgung durch Reservegebiete enthält der LEP nach dem oben Gesagten keine bezifferte Zeitvorgabe.

Die Abgrabungs- und Sondierbereiche sind auch im Übrigen ohne erheblichen Abwägungsmangel festgelegt worden. Sie beruhen auf einem schlüssigen gesamtträumlichen Konzept. Grundgedanke von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP ist es, die Standorte von Abgrabungen so zu steuern, dass Abgrabungsvorhaben nur in relativ konfliktarmen Bereichen realisiert werden können. Gleichzeitig soll die Inanspruchnahme von Flächen für Abgrabungen auf das Notwendige begrenzt werden. Das fügt sich ein in die Wertung von § 25 Abs. 4 LEPro und gleichgerichteter Erwägungen im LEP. Letzterer führt in den Vorbemerkungen (C. IV. 1) als planerische Ausgangslage die Bedeutung und Begrenztheit der Vorkommen sowie die mit dem Abbau verbundenen Konflikte an. In seinen Zielen betont der LEP die Aspekte der Versorgung mit und des Bedarfs an Rohstoffen sowie das Erfordernis der Gewinnung aller Minerale einer Lagerstätte (C. IV. 2.1, 2.2.3 Satz 2, 2.3). Die Konflikte zwischen Abgrabungen und sonstigen Anforderungen an den Raum sind im Abgrabungsgutachten 1996 näher betrachtet worden. Hiernach sind abbauwürdige Lagerstätten weitflächig vorhanden, und zwar auch außerhalb von in gesteigertem Maß konfliktträchtigen Bereichen. Der Umweltbericht zur 51. Änderung bestätigt das in Auswertung von geologischen Daten, die durch das Geologische Landesamt NRW bzw. den Geologischen Dienst NRW, die fachlich zuständige Behörde, ermittelt worden

sind. Danach ist Kies/Kiessand in mehr als 75 % des Regierungsbezirks verbreitet, in mehr als 55 % des Regierungsbezirks in einer Mächtigkeit von mindestens 10 m. Bei ca. 14.500 ha außerhalb bestimmter Ausschlussbereiche, die anhand von Faktoren für Konflikte abgegrenzt worden sind, ist die Mächtigkeit der Lagerstätte an Kies/Kiessand mit mindestens 20 m so groß, dass die Möglichkeit ihres Abbaus technisch und wirtschaftlich außer Zweifel steht. Bei dieser Situation zielt Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP darauf ab, einerseits den Bedarf an BSAB uneingeschränkt zu befriedigen und andererseits die Inanspruchnahme des Raums für Abgrabungen durch auf Konfliktverminderung und –vermeidung zielende Ausschlusskriterien räumlich zu steuern. Dadurch wird die Flexibilität der unternehmerischen Abgrabungstätigkeit eingeschränkt und einer über den Bedarf hinausgehenden Aufnahme bzw. Ausübung von Abgrabungsvorhaben entgegengewirkt. Das schmälert die Möglichkeit der Realisierung zusätzlicher, paralleler Abgrabungsvorhaben und beeinflusst die Teilhabe von Abgrabungsunternehmen am Markt wie auch die Nutzbarkeit des Grundeigentums. Der rohstoffgewinnenden Industrie bleibt es jedoch möglich, Rohstoffe in dem Umfang abzugraben, der sich nach den bisherigen Erfahrungen und prognostischer Abschätzung nachfrageabhängig bei langfristiger Betrachtung am Markt absetzen lässt. Die BSAB sind, sofern sie in die Bedarfsberechnung eingegangen sind, sämtlich gleichzeitig verfügbar. In diesem Umfang können auch Eigentümer ihr Interesse an einer Nutzung ihrer Flächen durch Abgrabung realisieren.

Die Belange der Eigentümer von nach den örtlichen Gegebenheiten potentiell für Abgrabungen nutzbaren Flächen sind nicht deshalb systematisch fehlerhaft einbezogen worden, weil der Regionalrat ihnen nicht im einzelnen nachgegangen ist. Angesichts des hohen wirtschaftlichen Wertes der großflächig vorhandenen abbauwürdigen Vorkommen an Kies und Sand leuchtet es ein und ist fehlerfrei, dass, wie es in den Erläuterungen zu Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP sowie im Umweltbericht ausdrücklich heißt, neben den in den jeweiligen Aufstellungsverfahren konkret angemeldeten oder sonst bekannt gewordenen Interessen an einer Darstellung bestimmter Flächen als Abgrabungs- oder Sondierungsbereich generell ein Interesse von Grundstückseigentümern an einer

Nutzung ihrer Flächen zur Rohstoffgewinnung unterstellt und als typisierte Größe in die Abwägung einbezogen worden. Die Möglichkeit einer typisierenden Betrachtungsweise ist der Raumordnung eigen.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 –  
4 C 4.02 -, a. a. O.

Sie ist hier trotz der quantitativen und qualitativen Unterschiede der Lagerstätten und der sonstigen für den wirtschaftlichen Wert der einzelnen Flächen wesentlichen Faktoren gerechtfertigt. Einer differenzierteren Ermittlung und Bewertung der privaten Interessen von Grundstückseigentümern hinsichtlich der Darstellung ihrer Flächen als Abgrabungs- oder Sondierbereich bedurfte es nicht. Die im Zuge der 51. Änderung durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung, bei der für Jedermann unübersehbar auch auf die Absicht hingewiesen worden ist, die von den im einzelnen beschriebenen Veränderungen nicht betroffenen Aussagen von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP inhaltlich zu bestätigen, bot jedem Interessierten die Möglichkeit, seine Belange umfassend in das Verfahren einzubringen. Hierzu gehörte auch die Geltendmachung eines Interesses an der Änderung von Darstellungen, die nach dem Dafürhalten des Regionalrats nicht für eine Änderung vorgesehen waren. Ist die Gelegenheit zu einer derartigen Beteiligung ungenutzt geblieben, war es nicht Sache des Regionalrats, die individuelle Interessenlage hinsichtlich einer anderen Lage oder Größe oder eines abweichenden Zuschnitts von Abgrabungs- und Sondierbereichen von sich aus näher zu erkunden. Soweit Interessen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung konkret verdeutlicht worden sind, sind sie ausweislich der Synopse im Einzelnen betrachtet worden. Dabei fiel ein räumlich nicht hinreichend konkretisiertes oder pauschal auf sämtliche Flächen mit abbauwürdigen Lagerstätten bezogenes Abgrabungsinteresse allerdings mangels tatsächlich fassbarer individueller Betroffenheit nicht als eigenständig abgrenzbarer Belang ins Gewicht. Das folgt daraus, dass die Darstellung von Abgrabungs- und Sondierbereichen wegen der Vielzahl der nach den sonstigen Kriterien alternativ in Betracht kommenden Abgrabungsstandorte nach dem Vorgehen des Regionalrats ein durch gesonderte Meldung verdeutlichtes Interesse an der Abgrabung gerade dieser Bereiche voraussetzt und die an die

Konkretheit der Interessen gestellten Anforderungen ein von planerischen Erwägungen getragenes sachbezogenes Element dieser Methodik sind. Die Berücksichtigung konkret gemeldeter Abgrabungsinteressen ist wegen der durch die Selbsteinschätzung von der Abbauwürdigkeit der Lagerstätten in der jeweiligen Fläche und der sich daraus ergebenden Aussicht auf die Realisierung einer Abgrabung auch mit Blick auf die Interessen von Grundstückseigentümern innerhalb und außerhalb dieser Bereiche sachlich ausreichend veranlasst. Daran ändert nichts, dass der Regionalrat ihm bekannt gewordene Interessenbereiche anhand der Ausschlusskriterien überprüft und deshalb gegebenenfalls nur in einem Umfang als Sondierungsbereich dargestellt hat, der hinter den angebrachten Interessen flächenmäßig deutlich zurückbleibt. Das Aufgreifen konkreter Interessen an der Abgrabung bestimmter Flächen gewährleistet – zumal nach den Kriterien des Regionalrats als konfliktarm anzusehende Flächen weit über den Bedarf hinaus vorhanden sind und deshalb an sich als Abgrabungs- oder Sondierungsbereich in Betracht kommen - die Berücksichtigung spezifischer Interessenlagen einzelner Grundeigentümer oder Abgrabungsunternehmen.

Die Vorgaben für die zukünftige Fortschreibung der Abgrabungsbereiche auf der Grundlage der Erläuterungskarte sind nicht zu unbestimmt. Eine über Nr. 13 der Erläuterungen von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP hinausgehende Konkretisierung der Fortschreibungskriterien gehört nicht zu den Fragestellungen, die durch Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP mit den zugehörigen zeichnerischen Darstellungen von Abgrabungs- und Sondierungsbereichen unter dem Gesichtspunkt der planerischen Problembewältigung zu lösen waren. Zur Fortschreibung ist ein regelmäßiges Rohstoffmonitoring vorgesehen, um die Darstellungen der Abgrabungs- und Sondierungsbereiche und den Bedarf zu überprüfen. Dadurch soll die Richtigkeit der Prognose fortlaufend unter Kontrolle gehalten und die Langfristigkeit der Sicherung unter den Bedingungen fortschreitender Abgrabung der Bereiche beibehalten werden. Für die auf dieser Grundlage zu treffenden Entscheidungen über die künftige Darstellung zusätzlicher Abgrabungs- und Sondierungsbereiche sind Eckpunkte in Form von beispielhaft ("insbesondere") genannten Kriterien aufgeführt. Das verdeutlicht, 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 Sondierungsbereichen auf die dann bestehenden Verhältnisse im Wege von planerischen Entscheidungen unter Einbeziehung der genannten Merkmale reagiert werden soll. Darin liegt keine unzulässige Verlagerung der gebotenen Problembewältigung. Denn die Erforderlichkeit einer derartigen Reaktion besteht bezogen auf den maßgeblichen Zeitpunkt der 51. Änderung noch nicht. Die zukünftig zu treffende Entscheidung weitergehend vorweg zu nehmen als bislang mit Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP geschehen, und sei es auch durch die Festlegung noch bestimmter gefasster Entscheidungskriterien, ist wegen der einzustellenden erheblichen Ungewissheiten weder sachgerecht noch in irgendeiner Weise erforderlich. Die aufgeführten Kriterien grenzen, wenngleich sie nicht abschließend sind und Wertungsspielräume belassen, unter Einbeziehung auch von Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP den Entscheidungsrahmen hinreichend deutlich und handhabbar ein. Hieraus ergeben sich zugleich klare Anhaltspunkte für unternehmerische Planungen für Abgrabungen außerhalb der derzeitigen Abgrabungs- und Sondierungsbereiche.

Die im Zuge der 51. Änderung unverändert gebliebene Auswahl der BSAB ist nicht deshalb fehlerhaft, weil diese Bereiche nicht sämtlich mit den Ausschlusskriterien vereinbar sind, die bei der Auswahl der Sondierungsbereiche angelegt worden sind. Die Begründung der 51. Änderung, in der es hierzu heißt, die geltende Regelung sei Ergebnis mehrerer Abwägungen und werde in die neuerliche Änderung eingestellt, zeigt, dass die BSAB in ihrer Bedeutung für die Gesamtregelung von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP zutreffend erkannt worden sind, dass sie ferner nicht als unabdingbare Zwangspunkte für die 51. Änderung betrachtet worden sind und dass an ihnen festgehalten worden ist, um nicht die Verlässlichkeit der bisherigen Regelungen und damit die Planungssicherheit für alle Betroffenen zu gefährden. Der Regionalrat hat in die Darstellung der BSAB im Bewusstsein ihrer prinzipiellen Abänderbarkeit und der nicht vollständigen Deckungsgleichheit der Auswahlkriterien mit denjenigen für die Sondierungsbereiche nicht eingegriffen. Der Gesichtspunkt der Planungssicherheit und dessen Gewichtung ist auch angesichts der mit der 51.

Änderung zu behebenden Unzulänglichkeiten von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP in den früheren Fassungen nicht zu beanstanden. Diese Regelung wird, was die Zulassung von Abgrabungsvorhaben in den BSAB anbelangt, seit 1999 praktisch umgesetzt; Abgrabungsvorhaben sind zugelassen worden und werden realisiert. Zu Streitigkeiten kam es lediglich bezogen auf die Zulassung von Abgrabungsvorhaben außerhalb der BSAB, also die Rechtsverbindlichkeit von Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP hinsichtlich der Negativflächen der Abgrabungskonzentration. Für die Schutzwürdigkeit eines Vertrauens in den Fortbestand der Positivflächen spricht, dass deren Auswahl bei der ursprünglichen Fassung des GEP anhand von Kriterien erfolgte, die sich in ihrem Kern nicht wesentlich von denjenigen unterscheiden, die bei der Auswahl der Sondierbereiche im Zuge der 51. Änderung zugrunde gelegt worden sind. Bereits bei Aufstellung des GEP in der ursprünglichen Fassung wurden in der Annahme des weitflächigen Vorhandenseins abbauwürdiger Lagerstätten die von interessierter Seite zur potentiellen Abgrabung gemeldeten und in ihrem Umfang weit über den aus der Sicht des Bezirksplanungsrates anzuerkennenden Bedarf hinausgehenden Flächen anhand von Konfliktkriterien bewertet. Dabei wurden nicht zuletzt Aspekte des Landschafts- und Gewässerschutzes herangezogen, wie sie auch bei der 51. Änderung berücksichtigt worden sind. Das hierbei einbezogene Abgrabungsgutachten aus dem Jahre 1996 bildet auch nach den Erwägungen zur 51. Änderung eine der Grundlagen für Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP. Spezifische Belange des Natur- und Artenschutzes waren Gegenstand der 32. Änderung Teil B. Des weiteren sind der konzeptionelle Grundansatz für Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP, den Flächenbedarf für die Versorgung mit Rohstoffen zu befriedigen, und die Vorgehensweise zur Ermittlung dieses Bedarfs, wenngleich unter Modifizierung einzelner Berechnungsfaktoren, im wesentlichen beibehalten worden. Dabei verdeutlicht der Umweltbericht, dass der Regionalrat die teilweise Unvereinbarkeit der BSAB mit den Kriterien insbesondere nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP erkannt und der Planungssicherheit gleichwohl den Vorzug gegeben hat. Das stellt keinen Widerspruch zum Planungskonzept dar, sondern fügt sich zu einem in sich stimmigen Planungskonzept zusammen, bei dem lediglich die schon dargestellten BSAB aus sachlichen, in der konkreten

Planungssituation begründeten Gesichtspunkten anders behandelt werden als potentielle zukünftige Abgrabungsbereiche.

Die BSAB eröffnen für Abgrabungsvorhaben auch hinreichend substantiellen Raum. Ihre Auslegung auf die Deckung des Flächenbedarfs für einen Versorgungszeitraum von annähernd 25 Jahren und die mit den Sondierungsbereichen gesicherten Voraussetzungen für die Fortschreibung gewährleisten, dass Abgrabungen in großem Umfang vorgenommen werden können. Auch angesichts der Größe des Regierungsbezirks und der flächenmäßigen Ausdehnung vorhandener abbauwürdiger Bodenschätze gehen die Restriktionen, die Kapitel 3.12 Ziel 1 GEP nach sich zieht, nicht so weit, dass von einer Verhinderungsplanung gesprochen werden könnte. Dabei sind die abgrabungsbedingten Interessenkonflikte zumal vor dem Hintergrund der Folgen der bisherigen Abgrabungstätigkeiten ebenso unübersehbar wie die Abhängigkeit der Effektivität der erstrebten räumlichen Steuerung vom für Abgrabungen jeweils nutzbaren Umfang der BSAB.

Die Auswahl der Sondierungsbereiche ist methodisch sachgerecht und in der Zusammenstellung sowie Gewichtung des eingestellten Abwägungsmaterials fehlerfrei. Die Bereiche sind im Zuge der 51. Änderung schrittweise unter Berücksichtigung von Ausschlusskriterien aus der Gesamtheit der nach dem Vorhandensein von Lagerstätten für Abgrabungen geeigneten und von interessierter Seite für diesen Zweck an den Regionalrat herangetragenen Flächen ausgewählt worden. Dabei bedurften die Merkmale der Lagerstätten keiner Erkundung über das dem Regionalrat zur Verfügung stehende und von ihm ausgewertete Erkenntnismaterial hinaus. Auch liegt es in der Konsequenz der Beschränkung der potentiell als Sondierungsbereiche in Erwägung gezogenen Flächen auf solche, für die konkrete Abgrabungsinteressen bekannt geworden waren, dass Detailkenntnisse zu sonstigen Flächen nicht abwägungsrelevant waren. Die Berücksichtigung standortbezogener Abgrabungsinteressen, insbesondere der von Abgrabungsunternehmen gemeldeten Interessenbereiche, ist nach dem oben Gesagten ein Mittel, um diejenigen Flächen für eine Nutzung durch Abgrabungen bereit zu stellen, auf

denen mit tatsächlicher Aussicht auf Erfolg mit der Vornahme von Abgrabungen gerechnet werden kann. Die konkrete Bekundung von Abgrabungsinteressen ist ein Indiz dafür, dass eine Abgrabung am betreffenden Standort tatsächlich durchgeführt wird, wenn sie denn zugelassen wird. Das Vorhandensein einer abbauwürdigen Lagerstätte und das generelle Interesse von Grundstückseigentümern an einer Abgrabung als einer wirtschaftlich sehr vorteilhaften Form der Verwendung des Grundeigentums sind insofern nicht in gleicher Weise verlässlich. B. die Gründe, warum an Flächen kein konkretes Abgrabungsinteresse geäußert worden ist, kommt es hierbei nicht an. Angesichts der Ausgangslage für den GEP, bestehende Abgrabungsinteressen zu kanalisieren, um einem planlosen Überhandnehmen von Abgrabungen und deren als nachteilig eingestuften Folgen zu begegnen, war es von vornherein nicht Sinn und Zweck und auch nicht Aufgabe der Planung, ein Abgrabungsinteresse zu wecken oder auf seine Geltendmachung hinzuwirken. Ebenso wenig war es Aufgabe der Planung, die unternehmerischen Tätigkeiten der rohstoffgewinnenden Industrie durch die Ermittlung und planerische Bereitstellung der für Abgrabungen wirtschaftlich am besten geeigneten Standorte zu fördern. Daran ändert auch die Rohstoffklausel nach § 48 Abs.1 Satz 2 BBergG nichts. Das bergrechtliche Interesse an der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen, soweit es die hier in Rede stehenden Bodenschätze überhaupt betrifft, begründet für den Plangeber bei einer der Konfliktvermeidung dienenden Steuerung von Abgrabungen kein Erfordernis, sich von konkret bekannt gewordenen Abgrabungsinteressen zu lösen und im öffentlichen Interesse, also gleichsam ungefragt, unter dem Blickwinkel der Eigenschaften der Lagerstätten optimale Standorte zu suchen.

Die vom Regionalrat bei der Festlegung der Standorte der Sondierbereiche herangezogenen Ausschlusskriterien sind im Umweltbericht im Einzelnen benannt und erläutert worden. Die dabei angelegten Maßstäbe sind weder hinsichtlich der Fassung der einzelnen Kriterien noch hinsichtlich ihrer summierenden Wirkung zu beanstanden. Die Annahme einer grundsätzlichen planerischen Befugnis, über die fachrechtlichen Anforderungen hinauszugehen, die für abgrabungsbezogene Regelungen bei der Ausweisung von

Schutzgebieten und für die Zulassung von Abgrabungsvorhaben gelten, trifft zu. Sie steht im Einklang damit, dass es einem Plangeber unbenommen ist, für die Bereiche, die nicht schon aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen zwingend für eine bestimmte Nutzung ausscheiden, eigene Auswahlkriterien unter Berücksichtigung des ihm vorgegebenen Entscheidungsrahmens zu entwickeln.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 21. Oktober 2004  
– 4 C 2.04 -, NVwZ 2005, 211.

Das verlangt auf der Ebene der Landesplanung nicht zuletzt die Berücksichtigung siedlungs- und umweltbezogener Funktionen des Raums anhand spezifisch raumordnerischer Erwägungen. Darunter fallen neben schützenswerten Nutzungen oder Funktionen auch schematisierende Mindestabstände, durch die der Schutz über das rechtlich zwingend Gebotene hinaus erstreckt wird, sowie planerisch oder nach fachrechtlichen Kriterien gebildete Schutzgebiete. Dabei ist es fehlerfrei, sich an vorhandenen anderweitigen Festsetzungen oder Planungen zu orientieren, sofern nicht, was hier nicht der Fall ist, deren rechtliche Unverbindlichkeit zu Tage liegt. Dementsprechend ist die von der Klägerin geübte Kritik daran, dass die Vorhabenfläche in die Schutzzone III B des Wasserschutzgebiets B. e. H. einbezogen worden ist und Abgrabungen in dieser Schutzzone verboten sind, im gegebenen Zusammenhang nicht entscheidungserheblich. Anknüpfungspunkt der im Umweltbericht bezogen auf den Gewässerschutz genannten und der im Katalog der Ausschlussgründe nach Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP hierzu aufgeführten Kriterien sind nicht die Voraussetzungen nach § 19 WHG, sondern ist die Lage in einem Bereich für den Grundwasser- und Gewässerschutz nach dem GEP, einer Wasserschutzzone I bis III A, einer Wasserschutzzone III B oder dem weiteren Einzugsgebiet gemäß der Erläuterungskarte 8 "Wasserwirtschaft". Entscheidend für die Zugehörigkeit einer Fläche zu den fraglichen Bereichen sind die entsprechenden formellen Ausweisungen oder Darstellungen. Die Erläuterungskarte 8 verweist insofern auf die in ihr enthaltenen zeichnerischen Abgrenzungen der Einzugsgebiete. Die von der Klägerin herangezogene Auffassung des Senats in einer früheren Entscheidung –

Urteil vom 1. Oktober 2001 – 20 A 1945/99 –,

beim GEP sei auf den materiellen Schutzstandard nach § 19 WHG zurückgegriffen worden, betrifft die konkreten planerischen Erwägungen zur damaligen Vorhabenfläche und die ursprüngliche Fassung des GEP. Die generalisierenden Ausschlusskriterien, die im Umweltbericht zur 51. Änderung und in Kapitel 3.12 Ziel 1 Nr. 5 Buchstabe d) GEP genannt sind, sind hiermit nicht identisch. Die in der Erläuterungskarte 8 enthaltene Definition der über die Bereiche für den Grundwasser- und Gewässerschutz hinausgehenden Einzugsgebiete besagt nichts anderes.

Die Ausschlusskriterien sind weder einzeln noch in ihrem Zusammenwirken unvertretbar oder überzogen. Für jedes einzelne der Kriterien ist im Umweltbericht ausführlich und zutreffend ausgeführt, dass es sich auf eine ernst zu nehmende Konfliktlage im räumlichen Zusammentreffen von Abgrabungen und anderen landesplanerisch relevanten Belangen bezieht. Die Reichweite der einzelnen Ausschlusskriterien orientiert sich sachlich vertretbar an Aspekten der Vorsorge bei umfangreich vorhandenen Flächen, deren Abgrabung weniger konflikträchtig ist. Das trifft auch zu hinsichtlich der Bewertung der Vereinbarkeit von Abgrabungen mit Belangen des Gewässerschutzes; ein zur Vorsorge berechtigendes Besorgnispotential ist insofern auch in Ansehung der Bedenken nicht zweifelhaft, die die Klägerin gegen die Wirksamkeit des in der Wasserschutzgebietsverordnung für die Vorhabenfläche enthaltenen Abgrabungsverbots vorbringt. B. ein bloßes Verschieben allenfalls theoretisch ins Gewicht fallender Gefahren- und Risikomomente deutet nichts hin. Der mit der Zielsetzung der bestmöglichen Konfliktverminderung bzw. -vermeidung einbezogene Aspekt der Austauschbarkeit der Flächen, was die Versorgung mit Rohstoffen betrifft, gibt auch im Hinblick auf die Auswirkungen der Sondierbereiche auf die Belange der Grundstückseigentümer und sonstigen Betroffenen keinen Anlass zu Bedenken. Bezogen auf die Eigentümer der Flächen ist dabei zu bedenken, dass die Ausschlusskriterien bei Nassabgrabungen wegen des solche Vorhaben kennzeichnenden Zugriffs auf das dem Eigentum entzogene Grundwasser nur die Rechtssphäre jenseits des

grundrechtlichen Schutzbereichs des Eigentums berühren. Ferner haben die Ausschlusskriterien weder einzeln noch in ihrem Zusammenwirken dazu geführt, dass Sondierungsbereiche lediglich in einem Maße dargestellt worden sind, das hinter der planerischen Ausrichtung auf die langfristige Befriedigung des Bedarfs zurückbleibt.

Die Anträge zu 4. zielen auf die Feststellung nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in entsprechender Anwendung, dass der Klägerin bis zu bestimmten Veränderungen der Rechtslage ein Anspruch auf Feststellung des Plans entsprechend dem Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses vom 10. Dezember 1998 zustand. Diese Anträge sind jedenfalls unbegründet, weil die Klägerin den geltend gemachten Anspruch zu den in ihnen genannten Zeiträumen bzw. -punkten nicht hatte. Fehlte es an einem zwingenden Versagungsgrund, war der Beklagte zur Bescheidung des Antrags in Abwägung der widerstreitenden Belange verpflichtet. Es spricht nichts dafür, dass eine Abwägung nur dann fehlerfrei gewesen wäre, wenn der Plan entsprechend dem Entwurf des Planfeststellungsbeschlusses festgestellt worden wäre. Der Entwurf führt weder zur Selbstbindung des Beklagten noch stellt er die einzige als rechtmäßig in Betracht kommende Entscheidung über den Planfeststellungsantrag dar. Für die gegenteilige Annahme der Klägerin reicht insbesondere nicht aus, dass sie eine Erweiterung ihres früheren Abgrabungsgeländes beabsichtigt und ein Standortsicherungsinteresse geltend macht. Dessen Gewicht relativiert sich dadurch, dass die Klägerin die bisherige Abgrabung schon vor Klageerhebung eingestellt hatte. Unabhängig hiervon begegnet es dem Umstand, dass die bisherigen wasserrechtlichen Erlaubnisse eine Abgrabung nur räumlich begrenzt zugelassen haben und die Erwartung einer weitergehenden Zulassung seit langem in hohem Maße spekulativ ist. Schon in der 1986 genehmigten Fassung des GEP war die Vorhabenfläche nicht als Bereich für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen dargestellt, sodass es für die Realisierbarkeit der Erweiterungsabsicht schon damals ersichtlich u. a. auf die Überwindung entgegenstehender landesplanerischer Aussagen (B VI 2 - 3 Abs. 3 GEP 1986) ankam. Hinzukommt, dass in der Umgebung weitere Baggerseen vorhanden sind und die Vorhabenfläche nach gutachterlicher, wengleich bestrittener,

Einschätzung im Einzugsbereich einer seit langem für die Trinkwasserversorgung der Bevölkerung bedeutsamen Gewinnungsanlage liegt. Die damit in Rede stehenden Belange des Gewässerschutzes sind auch dann abwägungserheblich, wenn die Schwelle für eine Versagung nach § 6 WHG nicht erreicht wird.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 17. März 1989 - 4 C 30.88 -, ZfW 1990, 276.

Die Anträge zu 5. sind unzulässig.

Der Gegenstand der Anträge zu 5. a) bis 5. f) ist - unabhängig von allem anderen - unvereinbar mit § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in entsprechender Anwendung. Die mit diesen Anträgen aufgeworfenen Fragen, ob der Antrag auf Zulassung des Vorhabens mit bestimmten Begründungen abgelehnt werden durfte oder hätte abgelehnt werden dürfen, können nicht Gegenstand eines Fortsetzungsfeststellungsbegehrens nach Erledigung einer Verpflichtungs- bzw. Bescheidungsklage sein.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 31. März 1987 – 1 C 29.84 -, NJW 1987, 2174.

Sie bilden auch kein Rechtsverhältnis im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO.

Der Antrag zu 5. g) ist bei wörtlichem Verständnis unzulässig, weil ein schützenswertes Interesse an der isolierten Feststellung der Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides im gegenwärtigen Zeitpunkt ("rechtswidrig ist") angesichts der vorrangig verfolgten Verpflichtungs- und Bescheidungsanträge ausscheidet. Versteht man den Antrag wegen der Abfolge und des Zusammenhangs aller Anträge dahin, dass er auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides im Zeitpunkt von dessen Erlass ("rechtswidrig war") gerichtet ist, ist er ebenfalls unzulässig. Eine Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung von § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO scheidet aus. Denn gegenüber den Verpflichtungs- und Bescheidungsanträgen zu 2. und 3. enthält der Antrag zu 5. g) einen anderen

Streitgegenstand, weil er auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit des Ablehnungsbescheides in der Vergangenheit gerichtet ist. Zudem hat sich seit Erlass des Ablehnungsbescheides die Rechtslage geändert.

Vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 24. Januar 1992  
– 7 C 24.91 –, NVwZ 1992, 563.

Damit beinhaltet der Antrag zu 5. g) eine Klageänderung, die auch einer Feststellungsklage nach § 43 Abs. 1 VwGO entgegensteht. Die Klägerin hat diesen Antrag erstmals in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat angebracht. Er ist nicht deckungsgleich mit einem der zuvor verfolgten Anträge und in ihnen auch nicht als „minus“ enthalten. Auch vom Streitgegenstand des erstinstanzlichen und des zweitinstanzlich zunächst angebrachten Fortsetzungsfeststellungsbegehrens weicht er ab, weil dieses sich – wie die Anträge zu 4. – auf die Verpflichtung des Beklagten zur Planfeststellung bzw. zur positiven Bescheidung des Planfeststellungsantrags bezog. Die Klageänderung ist nicht zulässig. Die übrigen Beteiligten haben in sie nicht eingewilligt. Sie haben sich insbesondere auf den Antrag zu 5. g), den die Klägerin in der mündlichen Berufungsverhandlung ohne Vorankündigung gestellt hat, nicht rügelos eingelassen. Das Prozessverhalten des Beklagten und des Beigeladenen hindert es, ihr Schweigen zu dem Antrag und ihre Anträge auf Zurückweisung der Berufung als sachliche Einlassung anzusehen. Denn nach Meinung des Beklagten scheidet jede Fortsetzungsfeststellung mangels berechtigten Feststellungsinteresses aus; dieser Aspekt gilt auch für die Feststellung nach § 43 Abs. 1 VwGO. Der Beigeladene hat auf die vorstehend genannte Rechtsprechung zum Wechsel des Streitgegenstandes hingewiesen und bereits den mit der Berufungsbegründung angekündigten Anträgen zu 3. b) – d) sowie zu 4. b) – d) ausdrücklich widersprochen. B. ein Einverständnis mit der Änderung des Streitgegenstandes deutet auch sonst nichts hin. Die Klageänderung ist auch nicht sachdienlich. Sie bezieht nach dem oben Gesagten einen wesentlich geänderten Streitstoff in das Verfahren ein. Ferner kann auf der Grundlage des Antrags zu 5. g) keine streitbefriedigende Sachentscheidung getroffen werden. Die Feststellung allein der Rechtswidrigkeit des Versagungsbescheides beinhaltet angesichts der vorstehenden Erwägungen zu den Anträgen zu 4. nicht

die erstrebte Klärung von schadensursächlichen Rechtsverstößen des Beklagten bzw. der Bezirksregierung. Im Übrigen hat der Beklagte den Ablehnungsbescheid auf Weisung der Bezirksregierung, gegen die er sogar erfolglos remonstriert hatte, erlassen. Das führt haftungsrechtlich zur Verantwortung des Dienstherrn bzw. der Anstellungskörperschaft des (an-)weisenden Beamten,

vgl. BGH, Urteil vom 7. Februar 1985 – III ZR  
212/83 -, NJW 1985, 682,

und steht einem mit der beabsichtigten Geltendmachung von Ersatzansprüchen begründeten Feststellungsinteresse gerade gegenüber dem Beklagten entgegen. Das Fehlen des Feststellungsinteresses führt ohnehin, unabhängig von der Klageänderung, zur Unzulässigkeit.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO, die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO, § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen von § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

Statt in Schriftform können die Einlegung und die Begründung der Beschwerde auch in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr bei den Verwaltungsgerichten und den Finanzgerichten im Lande Nordrhein-Westfalen – ERVVO VG/FG - vom 23. November 2005 (GV. NRW. S. 926) erfolgen.

Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte und Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt sowie die ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO - in der Fassung gemäß Art. 13 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechtsberatungsrechts vom 12. Dezember 2007, BGBl. I S. 2840, und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG -).

Tuschen

Oestreich

Heine

### B e s c h l u s s

Der Streitwert beträgt im Berufungsverfahren  
1.000.000,- Euro (§ 52 Abs. 1 GKG).

Tuschen

Oestreich

Heine

# Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung



## Präambel

Der Regierungsbezirk Düsseldorf ist nicht nur der bevölkerungsreichste und am dichtesten besiedelte Regierungsbezirk der Bundesrepublik, sondern auch eine Region von großer landschaftlicher Schönheit und Diversität, die in weiten Teilen vor allem durch den Rhein geprägt und geformt wurde. Der Charakter dieser einzigartigen Region ist gerade am Niederrhein jedoch in großem Maße gefährdet. Jahrzehntelanger Rohstoffabbau hat den Raum bereits stark überformt und zu deutlichen Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger geführt sowie die kommunalen Entwicklungsmöglichkeiten eingeschränkt.

Der Regionalrat als demokratisch legitimierte Interessensvertretung der Region trägt in diesem Zusammenhang eine große Verantwortung. Er muss für einen Ausgleich der verschiedenen Belange sorgen, die sich oftmals diametral gegenüberstehen. Dabei sind die Spielräume in großem Maße abhängig von Rahmenbedingungen, die der Regionalrat selber nicht verändern kann. Dies gilt beispielsweise für die Vorgaben der Landesplanung. Im Interesse eines Ausgleichs der verschiedenen Belange und auf Basis langjähriger Erfahrungen mit dieser komplexen Thematik legt der Regionalrat daher mit diesem Papier dar, welche Eckpunkte für eine nachhaltige, flächenschonende Rohstoffgewinnung erforderlich sind und welche Maßnahmen ergriffen werden sollten.

## I. Vorgaben zur Rohstoffgewinnung im Landesentwicklungsplan

*Im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans (LEP) werden wesentliche Eckpunkte für die Rohstoffgewinnung neu festgelegt. Dies wird angesichts des Umfangs der hiesigen Rohstoffgewinnung gravierende Auswirkungen auf die Raumentwicklung im Regierungsbezirk Düsseldorf haben.*

*Der Regionalrat des Regierungsbezirks Düsseldorf hat sich bereits in der Vergangenheit in einer Vielzahl von Regionalplanänderungsverfahren intensiv mit den derzeitigen landesplanerischen Vorgaben auseinandergesetzt. Dies gilt nicht zuletzt für die 51. Änderung des Regionalplans, im Rahmen derer umfangreiche zusätzliche Sondierungsbereiche für Abgrabungen festgelegt wurden. Diese Planungen haben zu bislang nicht gekannten Diskussionen in breiten Bevölkerungsschichten am Niederrhein geführt und dabei insbesondere auch zu Diskussionen über die landesplanerischen Vorgaben. Der Regionalrat hat diese Diskussionen vor Ort im Gespräch mit den Bürgern und Bürgerinnen, sowie Vertreterinnen und Vertretern von Gebietskörperschaften, Unternehmen und Verbänden intensiv begleitet. Die hieraus gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse führen zu den nachfolgend genannten Anforderungen an die künftigen Vorgaben der Rohstoffgewinnung im LEP 2025.*

Die Landesplanungsbehörde wird gebeten, den Anregungen in dieser Stellungnahme im Aufstellungsverfahren für den LEP zu entsprechen und in einer der beiden nächsten Sitzungen des Regionalrates zum aktuellen Sachstand zu berichten.

### **1. Fläche schützen!**

**Der LEP muss ein klares Bekenntnis zur Zielsetzung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gerade auch für die Rohstoffgewinnung beinhalten.**

Der Umfang der Abgrabungsflächen hat gerade im Regierungsbezirk Düsseldorf einen erheblichen Umfang erreicht. So stellt der Monitoringbericht der Bezirksregierung Düsseldorf (Stichtag 01.01.2007) fest, dass im Durchschnitt der vorhergehenden fünf Jahre alleine schon für Kies und Sand ca. 161 ha Fläche pro Jahr verbraucht wurden. Dies steht nicht im Einklang mit den Zielen zur Reduzierung des Flächenverbrauches, wie sie im Zuge der unter anderem vom nordrhein-westfälischen Umweltministerium getragenen „Allianz für die Fläche“ formuliert worden sind (siehe Ausführungen von Herrn Minister Uhlenberg unter <http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de/>). Der Regionalrat unterstützt die Zielsetzung einer Reduzierung des Flächenverbrauches ausdrücklich. Demgegenüber führt der derzeitige Umfang der Abgrabungstätigkeit am Niederrhein zu einer großflächigen Überformung der wertvollen Kulturlandschaft und entzieht beispielsweise der Landwirtschaft dringend benötigte Flächen.

Der LEP sollte daher als Signal ein klares Bekenntnis zur Zielsetzung der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gerade auch für die Rohstoffgewinnung beinhalten.

### **2. Blick in die Zukunft richten!**

**Die Festlegung landesplanerischer Ziele zum Umfang von in Regionalplänen auszuweisenden Abgrabungsbereichen erfordert eine landesweite Bedarfsprognose.**

Um die neuen Vorgaben im LEP und deren Auswirkungen sachgerecht beurteilen zu können, sind belastbare Aussagen erforderlich, wie sich der Bedarf landesweit mittel- und langfristig entwickeln wird. Dies dient auch der Planungssicherheit für die Abgrabungsindustrie, für landwirtschaftliche und gartenbauliche Unternehmen sowie für die Gebietskörperschaften. Vor diesem Hintergrund wird die Landesregierung hiermit gebeten, eine gutachterliche Bedarfsprognose zum Umfang von in Regionalplänen auszuweisenden Abgrabungsbereichen für das Land NRW in Auftrag zu geben. Diese sollte auch folgende ggf. gesondert gutachterlich abzuklärende Aspekte berücksichtigen:

- Auswirkungen des demographischen Wandels,
- Möglichkeiten einer verstärkten Verfügbarmachung von Kiesen und Sanden aus den Braunkohlenabbaugebieten,

- Möglichkeiten einer Erhöhung der Potenziale des Rohstoffrecyclings und der –substitution (Stand der Technik etc.),
- Einfluss des Rohstoffpreises auf die Flächeninanspruchnahme (Elastizität der Nachfrage),
- Auswirkungen und Grenzen der Belastbarkeit von Teilräumen durch Rohstoffplanungen/-vorhaben.

Für ein solches Gutachten mit Aussagen u. a. zur Belastbarkeit von Teilräumen besteht um so mehr Anlass, da am Niederrhein die Gefahr einer einseitigen naturräumlichen Überbelastung besteht, wie dies bereits im Arbeitsbericht Rohstoffsicherung des MWME (2005, S. 35) richtig erkannt wurde.

Die Ergebnisse eines solchen umfassenden Gutachtens können zudem durch die regionalen Planungsträger dazu genutzt werden, die Frage des jeweiligen Fortschreibungsbedarfs der Regionalpläne zu klären. Das Gutachten sollte dementsprechend regionale Differenzierungen ermöglichen und auch die Exportanteile benennen. Zu betonen ist in diesem Zusammenhang, dass ein Monitoring des Abtragungsgeschehens fortgeführt werden soll und dass die Bewertung des Fortschreibungsbedarfs auch weiterhin den Regionalräten obliegen muss.

### **3. Kein Systemwechsel!**

**Die bisherige Systematik der Bereichssicherung in Regionalplänen muss beibehalten werden.**

Im Zuge der 51. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Düsseldorf wurde im Einklang mit dem geltenden LEP und mit einem hohem Aufwand ein System von Flächensicherungen eingeführt, das auf Abtragungsbereichen (BSAB) einerseits und weiteren Reservegebieten bzw. Sondierungsbereichen andererseits basiert.

Der Regionalrat fordert, dass dieses zweistufige System auch in der Zukunft beibehalten werden kann, d.h. dass auch weiterhin zwischen den eigentlichen endabgewogenen Abtragungsbereichen BSAB und Sondierungsbereichen für die Fortschreibung unterschieden werden kann. Wären für den gesamten Versorgungszeitraum ausschließlich BSAB in Regionalplänen darzustellen, würde dies nach Auffassung des Regionalrates zu einer Beschleunigung des Flächenverbrauchs führen. Unternehmerische Anreize zu einem sparsamen Umgang mit den am jeweiligen Betriebsstandort als BSAB gesicherten Flächen würden vermindert. Es würde zudem bedeuten, dass für Flächen bereits unnötig die Nachfolgenutzung festgelegt werden müsste, deren etwaige Abtragung erst sehr weit in der Zukunft liegt und bei denen sich die Rekultivierungskonzeption noch mehrfach ändern kann. Daher wären BSAB 1. und 2. Stufe kein sinnvoller Weg.

Würde man gar den Umfang der zulassungsfähigen BSAB erhöhen, so könnte zudem eine noch größere Zahl aktiver Abtragungen drohen, die dann angesichts der veränderten Konkurrenzsituation jeweils langsamer abgegraben und rekultiviert werden würden. Die Belastungen z.B. für das Landschaftsbild würden sich dann räumlich ausweiten und zeitlich verlängern.

Wenn der LEP also Vorgaben beinhalten sollte, wonach Regionalpläne einen bestimmten Versorgungszeitraum abdecken sollen, dann muss die Möglichkeit bestehen, hierbei auch Reservegebiete in Erläuterungskarten voll anzurechnen.

Ungeachtet dieser begründeten Forderungen des Regionalrates ist Folgendes festzustellen: Sollte der neue LEP trotz dieser durchgreifenden Bedenken die Vorgabe beinhalten, dass nur noch BSAB in Bezug auf den Versorgungszeitraum angerechnet werden können, so muss es zwingend eine Übergangsregelung für bestehende Regionalpläne geben. Diese muss vorsehen, dass die neue Systematik allenfalls bei kompletten Neuaufstellungen von Regionalplänen greift. Eine Abkehr vom System mit Erläuterungskarte hält der Regionalrat allerdings für in der Region nicht vermittelbar. Hier ist auch die breite Zustimmung im Regionalrat zur 51. Änderung des Regionalplans zu respektieren.

#### **4. Subsidiaritätsprinzip anwenden!**

##### **Regionale Entscheidungsspielräume müssen erhalten bleiben.**

Bereits in der Regierungserklärung von Herrn Ministerpräsident Rüttgers vom 13.05.2005 wurde das Prinzip der Subsidiarität betont. Dieses Prinzip gilt es beim Landesentwicklungsplan umzusetzen. Raumordnerische Planungsaufgaben sind nach Möglichkeit auf der Ebene zu lösen, die den Bürgern am nächsten und zur Aufgabenerfüllung in der Lage ist.

Dementsprechend darf der Landesentwicklungsplan den regionalen Planungsträgern beispielsweise nicht vorgeben, in welchen Teilräumen Abgrabungen grundsätzlich möglich sein sollen oder welche Teilräume pauschal für Abgrabungen gesperrt werden sollen. Diese Fragestellungen werden auch in Zukunft weiterhin durch die regionalen Planungsträger beantwortet, die hierbei auf die spezifische regionale und lokale (Alternativen-) Situation abstellen können.

#### **5. Die betroffene Region beteiligen!**

##### **Die Regionalräte sind frühzeitig und umfassend einzubinden.**

Landesplanerische Vorgaben wirken sich gerade im Bereich Rohstoffsicherung in besonderem Maße auf die Raumentwicklung im Regierungsbezirk Düsseldorf aus. Eine effektive Steuerung der Rohstoffgewinnung gelingt dabei nur, wenn Regional- und Landesplanung optimal aufeinander abgestimmt sind. Dazu gehört eine frühzeitige Einbeziehung der Regionalräte bei der Erarbeitung neuer Vorgaben für den Landesentwicklungsplan.

## **II. Weitere Rahmenbedingungen für eine flächensparende Rohstoffgewinnung**

*Im Rahmen der 51. Änderung des Regionalplans (GEP 99) für den Regierungsbezirk Düsseldorf wurde deutlich, dass der Flächenverbrauch durch die Rohstoffgewinnung neben räumlich-planerischen Aspekten auch von einer Reihe anderer Faktoren maßgeblich mit beeinflusst wird. Angesichts der Belastungen durch die Rohstoffgewinnung ist es daher notwendig, sich auch diesen Faktoren ergänzend und im Vorfeld der Festlegung landesplanerischer Zielvorgaben zu widmen.*

*Es müssen innovative Möglichkeiten gesucht werden, um die Belastungen für die Abgrabungsregionen zu vermindern, Überlastungen zu vermeiden und einen größeren gesellschaftlichen Mehrwert aus der Abgrabungstätigkeit zu generieren. In diesem Kontext bittet der Regionalrat des Regierungsbezirks Düsseldorf die Landesregierung schon im Vorfeld der Aufstellung des neuen LEPs um die rasche Untersuchung und Umsetzung der nachfolgend genannten Punkte, damit über die künftige Rohstoffpolitik des Landes auf der Grundlage hinreichender Informationen und verbesserter Rahmenbedingungen entschieden werden kann. Die Landesregierung wird ferner gebeten, auch den Umweltausschuss des Landtages über diese Positionen des Regionalrates zu informieren.*

*Auf die separaten Ausführungen zu den Anforderungen an den neuen LEP 2025 wird ergänzend verwiesen.*

#### **1. Lagerstätten umfassend ausnutzen!**

##### **Verstärkte gebündelte Gewinnung von Rohstoffen**

In den Deckgebirgen der Braunkohlenabbaugebiete sind in großem Umfang Kiese und Sande vorhanden. Diese werden bis dato jedoch nur in einem begrenzten Umfang außerhalb der Braunkohlenabbaugebiete und der dortigen Rekultivierungen verwendet.

Hier sollte in einem neuen und detaillierten Gutachten ermittelt werden, welche Möglichkeiten unter den heutigen Rahmenbedingungen bestehen, größere Mengen an Kiesen und Sanden im Sinne einer optimierten Lagerstättenausnutzung für einer Verwendung außerhalb der Rekultivierungen verfügbar zu machen. Dabei wären dann auch die bisherigen Grundannahmen (z.B. zu Nachfolgenutzungen oder Möglichkeiten der vorlaufenden

Gewinnung) noch einmal zu überprüfen und ggf. zu überarbeiten. Die Umsetzung entsprechender Optionen wird den Schutz unberührter Landschaft an anderer Stelle ermöglichen.

## **2. Vermeidung geht vor!**

### **Recycling und Verbrauch endlicher Ressourcen**

Der Anteil von Recycling-Baustoffen muss deutlich erhöht werden. Dies ist wichtig, um im Interesse künftiger Generationen einen verantwortungsvollen und sparsamen Umgang mit endlichen Ressourcen zu erreichen, und auch um die aktuellen Belastungen aus der Rohstoffgewinnung zu reduzieren. Die Landesregierung wird gebeten, die Möglichkeiten einer Erhöhung der Recyclingquote in einem Gutachten prüfen zu lassen und entsprechende geeignete Handlungsoptionen umzusetzen.

In dem Gutachten sollte deshalb untersucht werden, an welchen generellen Problemen derzeit eine Erhöhung der Recyclingquote scheitert und welche Ansatzpunkte es zum Abbau der Hinderungsgründe gibt. Dabei sollten u. a. folgende Fragen untersucht werden:

- Welche Normen können so verändert und deren Anwendung vereinfacht werden, dass weniger hochwertige Kiese und Sande benötigt werden?
- Welche Beiträge kann die finanzielle Förderung von Recyclingmaterial liefern?
- Inwieweit können veränderte Ausschreibungsregelungen der öffentlichen Hand zur Erhöhung der Recycling-Quoten beitragen?
- Welcher Handlungsbedarf besteht bei der Zertifizierung von Recyclingmaterial?

Dabei sollten auch entsprechende Erfahrungen aus anderen Staaten (z.B. der Schweiz) und ggf. anderen Bundesländern ausgewertet und hinzugezogen werden.

Ferner sollte in dem Gutachten neben der Frage einer Erhöhung des Recycling-Anteils auch den Fragen nachgegangen werden, welche Beiträge der Einsatz regenerativer Substitutionsstoffe (z.B. Holz als Baumaterial) liefern kann und inwieweit sich generell der entsprechende Materialeinsatz (d.h. egal ob mineralische Rohstoffe oder Recyclingmaterialien) verringern lässt.

Die Landesregierung wird gebeten, eine entsprechende unabhängige Untersuchung zu beauftragen und die entsprechend ermittelten Optionen rasch zu nutzen.

## **3. Verfahrensregelungen optimieren!**

### **Änderung des Bergrechts und der Zuständigkeiten**

Der Abbau von bestimmten Kiesen und Sanden unterliegt derzeit dem Bergrecht, wenn diese Rohstoffe sich zur Herstellung feuerfester Erzeugnisse eignen. Sehr unbefriedigend ist dabei jedoch, dass für den Abbau von Kiesen und Sanden in vielen Fällen das Bergrecht angewendet wird, obwohl eine Verwendung der Rohstoffe für die Produktion feuerfester Erzeugnisse gar nicht erfolgt. Ebenso ist es nicht zweckmäßig, dass über entsprechende Zulassungen am Niederrhein durch die nordrhein-westfälische Bergbehörde (Abteilung 6: Bergbau und Energie in NRW der Bezirksregierung Arnsberg) und damit außerhalb der betroffenen Region entschieden wird.

Solche Quarze und Quarzite sollten ganz aus dem Regelungsbereich des BBergG gestrichen werden, sofern sie als Gemengteile in Lockergesteinssedimenten (z.B. Kies und Sand) vorhanden sind. Dies ist eine klarere Lösung, als die Alternative, die Anwendung des BBergG auf die Fälle zu beschränken, in denen das Material auch entsprechend verwendet wird.

Bis zur Umsetzung einer Rechtsänderung wird angeregt, den formell außer Kraft getretenen Quarzerlass im Sinne einer einheitlichen Zuständigkeitsregelung neu aufzulegen und diesen den genannten Forderungen anzupassen. Die Zuständigkeit für entsprechende Verfahren sollte bis zu einer Änderung des Bundesberggesetzes nicht weiter bei der Bergbehörde des Landes NRW liegen, sondern den Kreisen und kreisfreien Städten per Änderung der Zuständigkeitsverordnung übertragen werden.

#### **4. Mehrwert generieren!**

##### **Gutachten zur Einführung einer Abgabe und eines regionalen Entwicklungsfonds**

Niederrheinische Kiese und Sande werden in großem Umfang exportiert und wohl selbst dann in großen Mengen verbraucht, wenn die Substituierung durch Recycling-Baustoffe möglich wäre oder in den Zielregionen eigene Lagerstätten vorhanden sind. Dies liegt neben der guten Lagerstättensituation insbesondere auch am hiesigen relativ niedrigen Kies- und Sandpreis. Der Preis ist daher ein wichtiges Steuerungsinstrument. Zugleich fehlt vielfach das Geld, um sinnvolle Nutzungen für alte und neue Abgrabungen zu finanzieren oder um hochwertige Rekultivierungen vorzusehen, die über das hinausgehen, was Abgrabungsunternehmen ohnehin an Rekultivierungen leisten müssen.

In diesem Kontext wird derzeit vielerorts über die Einführung einer Abgabe auf die gewonnenen Kiese und Sande diskutiert. Auch im Rahmen der 51. Änderung des Regionalplans wurde das Instrument prinzipiell positiv bewertet. Mit den entsprechend generierten finanziellen Mitteln könnten Projekte gefördert werden, die in den ausgewählten Abbaugebieten zu einem „gesellschaftlichen Mehrwert“ führen. Hierfür könnte ein entsprechender regionaler Entwicklungsfonds eingeführt werden.

Entsprechende über den Fonds generierte Investitionen sollen wirtschaftliche Impulse (Umsätze lokaler Unternehmen, Beschäftigungseffekte etc.) schaffen und so die Region auch ökonomisch voran bringen. Dies gilt vor allem für Förderungen, bei denen zusätzlich private Investitionen induziert werden. In einem solchen Vorgehen wird ferner ein Beitrag dazu gesehen, die Akzeptanz der Rohstoffgewinnung zu erhöhen, da den Vorteilen der Abnehmerregionen auch größere ökonomische und andere Vorteile in den Abbauregionen gegenüber gestellt werden. Eine höhere Akzeptanz ist auch im Sinne der Rohstoffindustrie.

Mit der Idee einer Abgabe wird ferner die Hoffnung verbunden, dass sich das lokale Abgrabungstempo verlangsamt, denn es steigen die Anreize für Recycling und Substitution. Außerdem würde die Marktreichweite (Stichwort Exporte) der regionalen Rohstoffe über die Steigerung des Endpreises begrenzt. Eine solche Reduktion des Abgrabungstempos wiederum würde dazu führen, dass die in den Regionalplänen vorgesehenen Bereiche einen längeren Versorgungszeitraum abdecken. Die Neudarstellung von Abgrabungsflächen in den Regionalplänen wäre dann erst später und in einem geringeren Umfang erforderlich als ohne eine solche Abgabe.

Konkret verwendet werden könnten die Mittel des Fonds für Förderungen (mit ggf. unterschiedlichen Fördersätzen) von Projekten im räumlichen und thematischen Zusammenhang mit neuen und alten Abgrabungen. Denkbare Vorhaben sind z.B. landschaftliche Aufwertungen, Verbesserungen der Möglichkeiten des Naturerlebens, Wellness-, Freizeit- und Tourismusprojekte, Seenverbundprojekte oder Radwegenetze. Ebenso sind besondere ökologische Aufwertungen – auch bei Altgrabungen – denkbar, die z.B. weit über die eigentliche Abgrabungsfläche hinausgehen (nicht die ohnehin zu leistende Rekultivierung). Mit einem solchen Instrument würde insofern eine transparente, marktneutrale Politik des gesellschaftlichen Mehrwertes möglich.

Die Vergabe der Mittel aus dem Fonds könnte nach dem Wettbewerbsprinzip erfolgen (Wettbewerb der Ideen, positive Auseinandersetzung mit den Optionen der Abgrabungen). Hierbei bestünde die Möglichkeit des Rückgriffs auf vorhandene Gremien, z.B. Entscheidung des Regionalrates über die Verwendung der in der jeweils eigenen Region generierten Mittel.

Als Beispiel für eine ähnliche und tlw. übertragbare Lösung sei das Landschaftsabgabegesetz 2007 (<http://www.landtag-noe.at/service/politik/landtag/LandtagsvorlagenXVI/09/907/907G2.pdf>) von Niederösterreich genannt.

Auch Verordnungen zur Feldes- und Förderabgaben ostdeutscher Bundesländer sowie von Schleswig-Holstein und Niedersachsen weisen Abgabenregelungen für die Gewinnung bestimmter Kiese und Sande auf. Hier gibt es insoweit eine gewisse Ungleichbehandlung (vgl. z.B. <http://www.tlba.de/docs/Feldes-%20Foerderabgabe%202006.pdf>).

Die Kiesabgabe und der Kiesfonds können wichtige Steuerungsinstrumente sein. Es sind dabei aber noch einige Fragen zu klären, so z.B.:

- Auf welcher Rechtgrundlage und mit welcher rechtlichen Begründung kann eine solche Abgabe eingeführt werden (z.B. Bezugnahme auf die Inanspruchnahme von Grund und Boden, den Verbrauch nicht regenerierbarer Güter oder landschaftliche Beeinträchtigungen von Abgrabungen)?
- Welche Abgabenhöhe wäre sinnvoll?
- Wie würde die Nachfrage der Wirtschaft nach Kies und Sanden auf die Einführung einer Abgabe bei verschiedenen Abgabenhöhen reagieren?
- Welche konkreten Projektarten sollten ggf. über einen Entwicklungsfonds in welcher Weise gefördert werden?
- Wer sollte ggf. einen solchen Fonds verwalten?
- Wie sollten in den Regionen die Entscheidungen über die Mittelvergabe getroffen werden?

Der Regionalrat bittet die Landesregierung vor diesem Hintergrund um die rasche Beauftragung eines Gutachtens zu diesen Fragestellungen und um die Erstellung eines ersten Gesetzentwurfs als Diskussionsgrundlage. Nur auf dieser Basis lässt sich eine sachgerechte und transparente Diskussion über die Frage der etwaigen Einführung einer Abgabe und eines regionalen Entwicklungsfonds führen.

### **5. „Kosten“ umfassend ermitteln!**

#### **Exemplarische Modellstudie zu Opportunitätskosten des Kies- und Sandabbaus**

Die Entscheidung für den Kies- und Sandabbau bedeutet in der Regel eine Entscheidung gegen eine dauerhafte landwirtschaftliche Nutzung und gegen eine potentielle Nutzung des Schutzgutes Grundwasser. Auch der Tourismus kann durch den Betrieb von Kieswerken negativ tangiert werden. Es entstehen also sogenannte „Opportunitätskosten“ der Kies- und Sandgewinnung, das heißt Kosten im Sinne von entgangenem Nutzen alternativer Nutzungen, die aufgrund der Rohstoffgewinnung nicht mehr realisierbar sind.

Diese sogenannten „Opportunitätskosten“ des Kies- und Sandabbaus müssen exemplarisch in einer von der Landesplanungsbehörde beauftragten exemplarischen Modellstudie ermittelt und in die Diskussionen einbezogen werden. Auf Basis einer Monetarisierung dieser Kosten können sie in Entscheidungsprozessen besser berücksichtigt werden. Dabei ist auch zu bedenken, dass den Wasserreserven nicht nur vor dem Hintergrund der Versorgungssicherheit von Bevölkerung, Landwirtschaft und Industrie, sondern auch vor dem Hintergrund des Klimawandels eine wachsende Bedeutung zukommt. Ähnliches gilt angesichts des immer enger werdenden Marktes für landwirtschaftliche Grundstücke auch für agrarische Nutzungen.