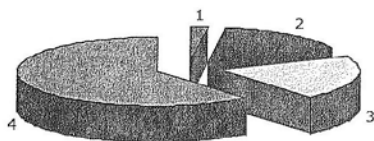


den. Es ist davon auszugehen, dass sich dann die realistische Größenordnung der in der 1. Fassung genannten Zahl (62.000 ha) annähert.

Da sich die Bezirksplanungsbehörde bei der zeichnerischen Darstellung der Sondierungsbereiche entsprechend ihrem Credo nur mit den Interessensbereichen beschäftigt hat, wären immerhin 14.649 ha so etwas Ähnlichem wie einer "Abwägung" zugeführt worden. Denn die "Abwägung" besteht vorliegend lediglich in einem Abgleich der Interessensbereiche mit Ausschlusskriterien. Die im Umweltbericht für Kies/Kiessand als verblieben bezeichneten Flächen von circa 32.000 ha repräsentieren im folgenden Diagramm die Segmente 1, 2 und 3. Dabei steht Segment 1 für die Interessensbereiche, die als Sondierungsbereiche vorgesehen sind (circa **1.675 ha**). Segment 2 stellt die Interessensbereiche dar, die als Sondierungsbereiche abgelehnt wurden (circa **12.974 ha**). Es bleiben Flächen in einer Größenordnung von circa **17.351 ha** im Segment 3 übrig, die zwar für die Rohstoffgewinnung geeignet sind, weil sie außerhalb der von der Bezirksplanungsbehörde herangezogenen Ausschlussbereiche (Segment 4) liegen, aber nicht Gegenstand von An- bzw. Nachmeldungen waren.



- 1 = Sondierungsbereiche (1.675 ha)
- 2 = Abgelehnte Interessensbereiche (12.974 ha)
- 3 = geeignete, aber nicht angemeldete Bereiche (17.351 ha)
- 4 = Tabu-/Ausschlussbereiche

Selbst wenn man alle bereits dargestellten BSAB (circa 4.100 ha) auch noch von den 32.000 ha abziehen würde, weil sich die BSAB zumindest teilweise auf den im Rahmen der 51. Änderung zugrunde gelegten Ausschlussbereichen befinden, wären noch immer circa **13.251 ha** für die Rohstoffgewinnung geeignet, aber nicht im Rahmen der 51. Änderung "abwägend" behandelt worden.

Mit den im Segment 3 dargestellten Flächen (circa **17.351 ha**) hat sich die Bezirksplanungsbehörde nicht im Rahmen der Abarbeitung der An- und Nachmeldungen von

Interessensbereichen befasst. Sie hat in Bezug auf diese Flächen nur typisierend unterstellt, dass "Personen bzw. Akteure" im Einzelfall kein Interesse an einer Abbildung in der Erläuterungskarte und gegebenenfalls an einer späteren BSAB-Darstellung "haben können", weil die Grundeigentümer es grundsätzlich hinzunehmen hätten, dass ihnen eine möglicherweise rentablere Nutzung ihres Grundstücks in Form der Rohstoffgewinnung durch ein Rohstoffgewinnungsverbot verwehrt wird (Umweltbericht, Seite 29). Im Wege der typisierenden Unterstellung wird auf die vom Segment 3 repräsentierten circa **17.351 ha** der Ausschlussgrund eines **fehlenden Abgrabungsinteresses** (Umweltbericht, Seite 31) angewandt.

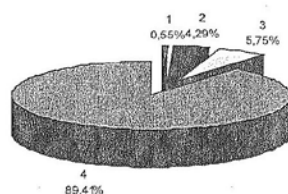
Verlässlicher könnte das Vorgehen der Bezirksplanungsbehörde nur nachvollzogen werden, wenn die Planunterlagen entsprechende Angaben enthalten würden. Da dies nicht der Fall ist, können sich die Planbetroffenen im Rahmen ihrer Anregungen und Bedenken einstweilen nur mit Überlegungen der vorstehenden Art behelfen.

Insoweit ist schon ein **eklatantes Transparenzdefizit** festzustellen, das zutreffend auch vom Wirtschaftsverband der Baustoffindustrie Nord-West e. V. (WVB) in seiner Stellungnahme vom 25.02.2008 bemängelt wird.

Der WVB hat bemerkenswerte eigene Berechnungen zu der Frage angestellt, in welcher Größenordnung die im Regierungsbezirk Düsseldorf zur Rohstoffgewinnung geeigneten Flächen im Rahmen der 51. Änderung zu Ausschlussflächen werden. Da nach der nicht bezifferten Angabe im Umweltbericht Kies/Kiessand auf 75 % der Fläche des Regierungsbezirks vorkommen (Seite 22), sind bei der Größe des Regierungsbezirks (529.049 ha) auf circa 400.000 ha (396.786 ha) Kies/Kiessand anzutreffen. Abzüglich der Flächen, die für eine Gewinnungstätigkeit tatsächlich ausschließen (zum Beispiel Siedlungs-, Wald, Wasserflächen), kommen als Sondierungsbereiche nach Berechnungen des WVB circa **270.000 ha** in Betracht. Die nach Angabe der Bezirksplanungsbehörde für die Rohstoffgewinnung verbleibenden **32.000 ha** entsprechen einem Anteil von circa 22 %. **Der prozentuale Anteil der von der Bezirksplanungsbehörde zugrunde gelegten Ausschlussbereiche beträgt nach den Berechnungen des WVB insofern circa 89 %.**

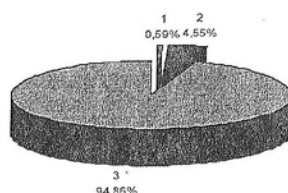
Werden die Ergebnisse des WVB mit den vorstehenden Behelfsannahmen kombiniert, ergibt sich, dass auf die zur Darstellung als Sondierungsbereich vorgesehenen Flächen ein Anteil von circa 0,55 % und auf die abgelehnten Interessensbereiche ein

Anteil von circa 4,29 % entfällt. Die mit circa 5,75 % stärkste Gruppe bilden die nach den Angaben der Bezirksplanungsbehörde zwar geeigneten, aber nicht an- oder nachgemeldeten Flächen.



- 1 = Sondierungsbereiche (0,55 %)
- 2 = Abgelehnte Interessensbereiche (4,29 %)
- 3 = geeignete, aber nicht angemeldete Bereiche (5,75 %)
- 4 = Tabu-/Ausschlussbereiche (89,41 %)

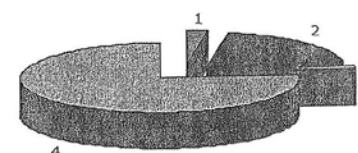
Da für diese Flächen fälschlich ein fehlendes Abgrabungsinteresse als Ausschlussgrund unterstellt wird (Umweltbericht, Seite 21) und auch die bereits dargestellten BSAB einen Ausschlussgrund darstellen (Umweltbericht, Seite 34), belaufen sich die **Ausschlussflächen** für die Erweiterung von Vorhaben für Kies/Kiessand auf **circa 94 %** aller zur Gewinnung dieses Rohstoffs in Betracht kommenden Flächen. Nach alledem sind **circa 0,59 %** der in Betracht kommenden Flächen zur Darstellung als Sondierungsbereiche vorgesehen.



- 1 = Sondierungsbereiche (0,59 %)
- 2 = Abgelehnte Interessensbereiche (4,55 %)
- 3 = Tabu- und Ausschlussbereiche (94,86 %)

Sondierungsbereiche sind damit auf **circa 0,31 % des Regierungsbezirks vorgesehen**.

Auf eine entsprechend vertiefte Darstellung der Behelfsüberlegungen in Bezug auf die Kies/Kiessand betreffenden Neuaufschlüsse ("Neuansätze"), für die nach Angaben der Bezirksplanungsbehörde 15.500 ha verbleiben, wird verzichtet. Stattdessen kann auf das folgende, analog zu dem vorherigen entwickelten Diagramm verwiesen werden:



- 1 = Sondierungsbereiche (1.675 ha)
- 2 = Abgelehnte Interessensbereiche (12.947 ha)
- 3 = Bereiche mit unterstellt fehlendem Abgrabungsinteresse (851 ha)
- 4 = Tabu-/Ausschlussbereiche

Auch dem vorstehenden Diagramm liegen außerordentlich optimistische Annahmen zugrunde, die bei Offenlegung der erforderlichen Zahlen allenfalls zu einer Vergrößerung der im Segment 3 dargestellten Flächen führen, für die als einziger Ausschlussgrund ein fehlendes Abgrabungsinteresse unterstellt wird. Selbst die für die Gewinnungswirtschaft ungünstigste Annahme ergibt bereits, dass sich der Plangeber nach seinen eigenen Angaben mit einer zur Ausweisung als Sondierungsbereich geeigneten Fläche in einer Größenordnung nicht abwägend auseinander gesetzt hat, die immerhin der Hälfte aller dargestellten Sondierungsbereiche entspricht.

Auch dies belegt, dass die 51. Änderung bzw. die regionalplanerischen Bestimmungen zur Rohstoffsicherung in Plansatz 3.12 "Ziel" 1 RegPlan nicht ansatzweise den rechtlichen Anforderungen entsprechen, die regionalplanerische Festlegungen dieser Art erfüllen müssen.

Weil die Planbegründung bzw. der seine Funktion vorliegend unzulässigerweise übernehmende Umweltbericht insoweit keine nachvollziehbaren Daten mittelt, sondern sich in äußerst vagen Verweisen erschöpft, erfüllt er überdies auch nicht die an eine Planbegründung gestellten Mindestanforderungen (siehe dazu noch unter Ziffer 6.).

4.1.4.3 Unzulässige Prognoseabschläge

Abschläge hinsichtlich des Sicherungszeitraums sind unzulässig, weil sie gegen die **geltenden** und vom Regionalrat zu beachtenden konzeptionellen Vorgaben des LFP NRW verstoßen (siehe oben Ziffer 2.2). Abschläge lassen sich auch nicht unter Hinweis auf einen im Rahmen des Berichts der Landesregierung Schleswig-Holsteins aus dem Jahr 2002,

vgl. Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein zur Sicherung der Versorgung der schleswig-holsteinischen Bauwirtschaft mit dem Rohstoff Kies vom 30.04.2002, LT-DrS 15/1826,

prognostizierten deutlichen Bedarfsrückgang rechtfertigen. Zum einen sind die Verhältnisse Schleswig-Holsteins auf Nordrhein-Westfalen offensichtlich nicht übertragbar. Prognosen aus Schleswig-Holstein kommt vor dem Hintergrund des Rohstoffberichts der Landesregierung Nordrhein-Westfalens deswegen keine Aussagekraft zu. Denn die Landesplanungsbehörde hat in Rücksicht auf die Besonderheiten des jeweiligen Planungsraums gerade ausdrücklich davon abgesehen, den regionalen Planungsträgern Methoden zur Bedarfsermittlung vorzugeben.

Vgl. MWME, Rohstoffsicherung in NRW – Arbeitsbericht [2005], Seite 28.

Wenn bei der Bedarfsermittlung schon innerhalb Nordrhein-Westfalens keine landesweite Methodik geboten ist, lassen sich erst recht nicht Ergebnisse aus anderen Bundesländern heranziehen. Zum anderen stehen auf Schleswig-Holstein bezogene Aussagen und Bewertungen unter dem deutlichen Vorbehalt, dass sie mit Sicherheit diskussionsbedürftig sind und daher auch primär als Trendaussagen verstanden werden sollten, die – lediglich – Anlass für weitergehende Untersuchungen sein könnten.

Vgl. die Vorbemerkung vom vorbezeichneten Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 30.04.2002, LT-DrS 15/1826.

Solche Untersuchungen hat die Bezirksplanungsbehörde nicht veranlasst.

Abschläge kommen ferner nicht unter dem Gesichtspunkt des **Exports** nichtenergetischer Rohstoffe in Betracht (so aber der Umweltbericht, Seite 32 f.). Denn es ist offensichtlich nicht Aufgabe der Regionalplanung, Exporte an gesetzlichen Vorgaben (vgl. nur § 3 Nr. 3 LPIG NRW, § 14 Abs. 4 LPIG NRW) vorbeugend europarechtswidrig ein-

zuschränken. Im Übrigen sind abbauwürdige Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen zu sichern (Ziel C.IV.2.1 LEP NRW). Sicherung der Versorgung mit heimischen Rohstoffen bedeutet nicht Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen in der Heimat. Nach Plansatz C.IV.1 LEP NRW erfolgt die Sicherung für die Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung. Das schließt auch den vom Europäischen Recht (freier Warenverkehr) geschützten grenzüberschreitenden Wirtschaftsraum der gesamten Region ein. Die Steuerung des Warenverkehrs im Rahmen eines gemeinsamen Binnenmarkts ist nicht Aufgabe der Regionalplanung. Denn auf eine Abstimmung der raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen angrenzender Länder und Staaten hinzuwirken ist – soweit sich diese Planungen auf die Raumordnung im Lande Nordrhein-Westfalen auswirken können – der Landesplanungsbehörde vorbehalten (vgl. § 3 Nr. 3 LPIG NRW).

Verfehlt wird schließlich auch der Erarbeitungsbeschluss des Regionalrats zur 51. Änderung, der dem Plangeber ausdrücklich zur Aufgabe machte, sicherzustellen, dass nicht jeder Sondierungsbereich als BSAB ausgewiesen werden wird. Das wäre nach den vorstehenden Ausführungen jedoch nur möglich, wenn mit den Sondierungsbereichen die quantitativen Vorgaben des LEP NRW übererfüllt würden. Da dies nicht der Fall ist, müssen den landesplanerischen Vorgaben zufolge **alle** derzeit in Betracht gezogenen Sondierungsbereiche später als BSAB dargestellt werden. Ein anderes Ergebnis ist nur denkbar, wenn der Plangeber über die quantitativen Vorgaben des LEP NRW hinaus weitere Sondierungsbereiche darstellt, damit er bei der späteren Ausweisung der BSAB unter Beachtung des Substanzgebots überhaupt frei zwischen mehreren Sondierungsbereichen wählen könnte. Den Planunterlagen ist genau die gegenteilige Absicht zu entnehmen.

4.2 Kein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept

Plansatz 3.12 "Ziel" 1 RegPlan in der Fassung des Entwurfs der 51. Änderung liegt nicht das für die Festlegung von Konzentrationszonen nach der höchst- und obergerichtlichen Rechtsprechung,

vgl. statt vieler nur BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1064; BVerwG, Urteil vom 21.10.2004, Az.: 4 C 2.04, DVBl. 2005, 379; BVerwG, Urteil vom 26.04.2007, Az.: 4 CN 3.06, NuR 2007, 553; OVG Koblenz, Urteil vom 02.10.2007, Az.: 8 C 11412/06.OVG; OVG Koblenz, Urteil vom 05.09.2006, Az.: 8 A 10343/06.OVG; OVG Münster, Urteil vom 19.09.2006, Az.: 10 A 973/04, UPR 2007, 156 – jeweils m. w. N.,

erforderliche **schlüssige gesamträumliche Planungskonzept** zugrunde.

4.2.1 Unzureichende Ermittlung der abbauwürdigen Lagerstätten im Regierungsbezirk, der vom Rohstoffgewinnungsverbot betroffenen Flächen und der konfligierenden Belange

Dazu gehört die Ermittlung aller abbauwürdigen Lagerstätten in Bezug auf alle Rohstoffarten. Wird eine Rohstoffart nicht ermittelt und berücksichtigt, scheitert nach der zutreffenden Rechtsprechung des VG Köln das schlüssige gesamträumliche Planungskonzept im Ganzen mit der Folge, dass das Rohstoffgewinnungsverbot keine Ausschlusswirkung erzeugt und dem Regionalplan insoweit keine Steuerungswirkung zukommt.

Vgl. VG Köln, Urteil vom 15.03.2007, Az.: 1 K 1469/05 (nicht veröffentlicht, nicht rechtskräftig) – hochreiner weißer Quarzkies.

Die erforderliche Ermittlung in Bezug auf alle Rohstoffarten ist im Rahmen der 51. Änderung - wie vorstehend unter Ziffer 4.1 ausgeführt - nicht erfolgt. Der 51. Änderung liegt schon deswegen kein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde.

Darüber hinaus werden - wie schon bei der Aufstellung des RegPlans (seinerzeit noch Gebietsentwicklungsplan) und auch bei den bisherigen Heilungsversuchen - erklärtermaßen und entgegen den Forderungen des Bundesverwaltungsgerichts nicht alle Flächen, auf denen Vorhaben der Rohstoffgewinnung verboten sein sollen, in die Abwägung einbezogen. Denn im Rahmen der 51. Änderung wurden Flächen, die zwar zur Gewinnung von Rohstoffen geeignet, aber nicht als Interessensbereiche benannt worden sind, in einer Größenordnung von über 17.000 ha einfach ausgeblendet (vgl. Umweltbericht, Seite 21 ff.) und demzufolge nicht untersucht. Stattdessen wurde ein fehlendes Abgrabungsinteresse unterstellt. Die Flächen wurden durch diesen Kunstgriff zum Ausschlussbereich erklärt. Von einem schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzept kann insoweit also keine Rede sein. Das hat auch die Industrie- und Handelskammer Düsseldorf bereits in ihrer Stellungnahme vom 16.04.2007 zum Ausdruck gebracht.

Ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept liegt auch in Bezug auf Bodendenkmäler nicht vor. **Belange der Bodendenkmalpflege** sind in den Sondierungsbereichen nicht ermittelt und demzufolge auch **nicht abschließend abgewogen**

worden, obwohl eine Konzentrationsfestlegung Letztentscheidungscharakter in Bezug auf alle mit der Nutzung konfligierenden Belange hat (§ 3 Nr. 2 ROG). Der Umweltbericht (Seite 67) beschränkt sich auf den vagen Hinweis, dass Erkenntnisse über regionalplanerisch bedeutsame (Boden-) Denkmäler bzw. für den Bodendenkmalschutz relevante Bereiche in den weiteren Planunterlagen entsprechend "vermerkt" wurden, soweit sie vorliegen. Die Bezirksplanungsbehörde weist im Umweltbericht zudem darauf hin, dass mögliche neuere, weitergehende Hinweise aus dem Erarbeitungsverfahren bei der endgültigen Entscheidung über die Regionalplanänderung gegebenenfalls berücksichtigt werden "können" (Umweltbericht, a. a. O.). Schließlich wird angemerkt, dass Bereiche mit entsprechenden Erkenntnissen "gegebenenfalls nicht zu einer Abbildung in der Erläuterungskarte vorgesehen werden" sollten. Es steht fest, dass die Sondierungsbereiche nicht auf etwaige Bodendenkmäler untersucht worden sind.

Damit genügt der RegPlan in der Fassung des Entwurfs der 51. Änderung in Bezug auf die fehlende Ermittlung nicht den Anforderungen, die das Abwägungsgebot an die Ermittlung bei der Festlegung von Konzentrationszonen stellt. Der Charakter von Konzentrationsfestlegungen, deren Grundlage die Sondierungsbereiche bilden sollen, wird insoweit verkannt. Weil positive (Vorrangfestlegung) und negative Komponente (gesamträumliche Ausschlusswirkung bzw. Verbot) einander nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bedingen, und die Ausschlusswirkung bzw. das Verbot parzellenscharf und absolut wirkt, hat die Planung den Abwägungsanforderungen zu genügen, die für die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums in der Bauleitplanung gelten und darf sich eben nicht auf den lediglich rahmensetzenden Charakter der Regionalplanung berufen. Für die rechtliche Überprüfbarkeit gelten insoweit dieselben Grundsätze wie im **Bauplanungs- oder im Fachplanungsrecht**.

Vgl. st. Rspr. seit BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, NuR 2003, 493 [497]; zuletzt BVerwG, Urteil vom 27.01.2005, Az.: 4 C 5.04, BVerwGE 122, 364 [371 ff.] und VGH Mannheim, Urteil vom 15.07.2005, Az.: 5 S 2124/04, n. v.

Entgegen der Annahme des 8. Senats des OVG Münster in seiner auch ansonsten durch das an die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts anknüpfende Urteil des OVG Münster zum GEP 1999 vom 10.07.2003 inhaltlich in **jeder Hinsicht überholten** Entscheidung,

vgl. Urteil vom 13.06.2002, Az.: 8 A 480/01, NuR 2003, 47 ff. [51],

darf die regionalplanerische Abwägung bei der Festlegung von Konzentrationszonen eben nicht an "mehr oder weniger global und pauschalierend festgelegten Kriterien" ausgerichtet werden. Denn die Regionalplanung begibt sich bei der Festlegung von Konzentrationszonen wegen ihres in Bezug auf die **Verbotswirkung** "hohen Konkretisierungsgrades",

vgl. hierzu anschaulich Hendler, NuR 2004, 485 [489],

im Gegensatz zu dem sonstigen traditionellen Aussagegehalt von Raumordnungsplänen insoweit auf die Ebene der letztverbindlichen Bauleit- und Fachplanung. Es ist daher, wie der 20. Senat des OVG Münster bereits in seinem Urteil vom 01.10.2001,

OVG Münster, Urteil vom 01.10.2001, Az.: 20 A 1945/99, UA, Seite 83 ff. [87],

sinngemäß ausgeführt hat, eine zwangsläufige Folge des unmittelbar auf die Vorhabenzulassung durchschlagenden regionalplanerischen **Steuerungsanspruchs**, dass die Regionalplanung, wenn sie diesen Weg beschreitet, die üblicherweise an die Bauleitplanung und Fachplanung gestellten Anforderungen an eine konkrete ortsbezogene Ermittlung aller für und gegen eine Nutzung für Abgrabungszwecke sprechenden relevanten Belange und an eine entsprechende Abwägung zu erfüllen hat. Der Träger der Regionalplanung hat, sofern er sich zur Festlegung von Konzentrationszonen entschließt, bei der gesamträumlichen Auswahl und Zuordnung von Standortbereichen ein **umfangreiches Abwägungsprogramm zu bewältigen**.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1064 [1066].

Deswegen kann die konkret standortbezogene Ermittlung der originär mit der Rohstoffgewinnung konfligierenden Belange der Bodendenkmalpflege nicht unter Hinweis auf den rahmensetzenden Charakter der Regionalplanung unterbleiben. Insoweit trifft der Landschaftsverband Rheinland, Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege (16.04.2007 und 05.12.2007), mit der Forderung nach entsprechenden Untersuchungen den Kern, da Belange der Bodendenkmalpflege entweder auf der Ebene der Raumordnung abzuwägen sind oder den regionalplaneri-

schen Festlegungen die "präjudizierende Wirkung" fehlen, weil diese Belange dann im nachfolgenden Zulassungsverfahren zu prüfen sind.

Die jüngere Rechtsprechung des 8. Senats des OVG Münster,

OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007, Az.: 8 A 4566/04, ZUR 2007, 592,

rechtfertigt ebenfalls **nicht**, auf eine dem Verbindlichkeitsanspruch entsprechende Ermittlung zum Beispiel der Lagerstättenqualität oder eventuell vorhandener Bodendenkmäler zu verzichten. Denn bei der Festlegung von Konzentrationszonen ist auch nach dieser Rechtsprechung, die die Festlegung von Eignungsgebieten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 LPIG NRW) betrifft, nunmehr eine detaillierte Ermittlung erforderlich. Im Einzelnen:

In Übereinstimmung mit dem 20. Senat des OVG Münster ist auch der 8. Senat dieses Gerichts nunmehr der Auffassung, dass sich die an die raumordnerische Abwägung zu stellenden Anforderungen den für die Bauleitplanung entwickelten Vorgaben umso mehr annähern, je konkreter die raumordnerische Zielsetzung und je höher ihr Verbindlichkeitsgrad ist.

Vgl. ausdrücklich OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007, Az.: 8 A 4566/04, hier zit. nach Juris, Textabsatz 154.

Der 20. Senat hat diesen allgemein gehaltenen Gedanken dahin präzisiert, dass **jedenfalls** dann eine **detaillierte Abwägung aller betroffenen Belange bereits** auf der Ebene der Raumordnung vorzunehmen ist, wenn die Zielfestlegung ein so hohes Maß an Konkretheit aufweist, dass der landesplanerische "Nutzungsrahmen" der konkreten Fachplanung oder der Bauleitplanung die Möglichkeit einer Konkretisierung im Wege der substanziellen standort- und einzelfallbezogenen Abwägung entzieht.

Vgl. OVG Münster, a. a. O., Textabsatz 160.

Wird in dieser Weise landesplanerisch "parzellenscharf" mit dem Verbindlichkeitsanspruch einer endgültigen planerischen Bewältigung des sich durch die widerstreitenden Belange ergebenden Konflikts auch in seinen konkret standortbedingten und einzelfallbezogenen Besonderheiten abgewogen, muss eben diese Abwägung frei von

entscheidungserheblichen Fehlern sein, ohne dass bei der Überprüfung der Abwägung maßgeblich auf globalere Gesichtspunkte zurückgegriffen werden darf.

So OVG Münster, Urteil vom 01.10.2001, Az.: 20 A 1945/99, hier zit. nach Juris, Textabsatz 162.

Die Anforderungen an die Rechtfertigung einer Zielfestlegung steigen also proportional zum beabsichtigten Verbindlichkeitsgrad.

Es ist gerade der Sinn einer Konzentrationsfestlegung, die ein unüberwindbares Verbot begründen will, der Fachplanungsebene und der Bauleitplanung jedwede eigene Entscheidung über die standortbezogene Zulassung zu entziehen.

Entgegen der - insoweit unsubstanzierten - Planbegründung (Seite 2) ist nicht erkennbar, dass der 8. Senat seine vom 20. Senat abweichende Haltung beibehält. Dasselbe gilt auch für das VG Düsseldorf, das den Ausführungen des 20. Senats folgt. Ob und welche Abweichung zu einer Entscheidung des VG Köln besteht (vgl. die dubiosen Andeutungen in der Planbegründung, Seite 2), ist mangels inhaltlicher Auseinandersetzung als auch mangels Quellenangabe nicht nachvollziehbar.

Entgegen dem Umweltbericht (Seite 68) kann den Ausführungen des 8. Senats nicht entnommen werden, dass Belange der Bodendenkmalpflege beispielsweise weder ermittelt, noch eingestellt, gewichtet oder ausgeglichen werden müssen. Denn es ist das erklärte Ziel des Regionalrats Düsseldorf, Abgrabungen außerhalb der BSAB bis auf die engen Ausnahmefälle (Plansatz 3.12 "Ziel" 1 Nr. 5 RegPlan) im Verbotsweg vollständig auszuschließen. Mit dem gesamträumlichen **Rohstoffgewinnungsverbot** strebt der Regionalrat Düsseldorf den **höchst möglichen Verbindlichkeitsgrad** an. Er unterliegt deswegen auch den schärferen Rechtfertigungsanforderungen, die in der Bauleitplanung gelten.

Die Ausführungen des 8. Senats bieten auch deshalb keine Veranlassung, von - beispielsweise - der Ermittlung der Lagerstättenqualität oder Bodendenkmälern abzusehen, weil sie die Festlegung von **Eignungsgebieten** (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 LPiG NRW) und nicht von **Konzentrationsfestlegungen** (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Satz 2 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Satz 2 LPiG NRW) betreffen. Die Entscheidung ist auf die Darstellung von BSAB schon nicht übertragbar. Im Einzelnen:

Trotz der auf Rahmensetzung angelegten Rechtswirkung können Raumordnungsziele auch konkrete und relativ funktionsscharfe Raumfunktionsbestimmungen treffen, wenn dies im überörtlichen Interesse erforderlich ist. Die inhaltlichen Anforderungen an die Zielbindung von Gemeinden sind nicht so streng wie in den Fällen, in denen landesplanerische Ziele ohne den konkretisierenden Zwischenschritt der kommunalen Bauleitplanung in den Tatbestand der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsbestimmungen inkorporiert sind.

Vgl. Reidt in: Gelzer/Bracher/Reidt, BauplanungsR, 7. Aufl. [2004], Rdn. 63.

Vorliegend soll die 51. Änderung mit dem regionalplanerischen Rohstoffgewinnungsverbot jede Möglichkeit der Gemeinden zu einer derartigen Konkretisierung beseitigen. Außerhalb der BSAB soll ein Vorhaben der Rohstoffgewinnung nicht verwirklicht werden können, es sei denn, die verengten Ausnahmeveraussetzungen von Plansatz 3.12 "Ziel" 1 Nr. 5 RegPlan liegen vor. Das Rohstoffgewinnungsverbot wirkt auf allen Flächen außerhalb der BSAB absolut. Sowohl für die Gemeinden als auch den Vorhabensträger ist es unüberwindlich. Ihm kommt gezielt die stärkste denkbare Verbindlichkeit zu, die einem Plansatz beigelegt kann. Einer Konkretisierung durch eine nachgehende Bauleitplanung oder im Rahmen nachgeordneter Planungsverfahren ist das Rohstoffgewinnungsverbot nicht zugänglich. Die Gemeinden sollen einem Rohstoffgewinnungsvorhaben außerhalb eines auf ihrem Gebiet festgelegten BSAB selbst dann nicht durch eine entsprechende Bauleitplanung zur Zulässigkeit verhelfen können, wenn sich herausstellt, dass der BSAB für die Rohstoffgewinnung schlechthin ungeeignet ist.

Während auf der Negativseite der Konzentrationsfestlegung (Verbot) jede Konkretisierung des Rohstoffgewinnungsverbots ausgeschlossen ist, sollen dem Umweltbericht zufolge auf der Positivseite der Konzentrationsfestlegung (Angebot) noch Konkretisierungen möglich sein. Dabei versteht der Umweltbericht unter Konkretisierung auch, dass der Verwirklichung eines Rohstoffgewinnungsvorhabens innerhalb eines BSAB gegebenenfalls auch unüberwindbare Belange entgegenstehen. Diese seien auf der Ebene der Regionalplanung aber nicht zu berücksichtigen (Umweltbericht, Seite 37), weil der Plangeber sich an mehr oder weniger global und pauschalierend festgelegten Kriterien orientieren dürfe. Selbst wenn die spätere Konkretisierung dazu führt, dass ein BSAB wegen eines auf regionalplanerischer Ebene nicht oder nur global oder pauschal berücksichtigten Belangs nicht genutzt werden kann, die der

Träger der Regionalplanung nicht berücksichtigt hat, soll dies für die Wirksamkeit der Planung unschädlich sein.

Der Entschiedenheit auf der Verbotssseite der Konzentrationsfestlegung steht die Verzagtheit auf der Angebotsseite der Konzentrationsfestlegung gegenüber. Vorhaben der Rohstoffgewinnung werden außerhalb der BSAB regionalplanerisch vorbehaltlos verboten, innerhalb der BSAB aber nur unter vielen Vorbehalten des Entgegenstehens nicht geprüfter Belange erlaubt.

Diese **offenkundige Schiefelage** ist rechtlich völlig verfehlt. Denn sie widerspricht sowohl der gesetzlichen Systematik als auch der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Danach bedarf der im öffentlichen Interesse erfolgende Entzug von Nutzungsmöglichkeiten einer Rechtfertigung. Den Verbotsbetroffenen muss an anderer Stelle des Planungsraums ein planerisches Angebot unterbreitet werden, das den Verlust an Nutzungsmöglichkeiten auf den Verbotsflächen substantiell kompensiert. Im Einzelnen:

Zur regionalplanerischen Steuerung von Außenbereichsvorhaben stellen Bundes- und Landesgesetzgeber den Trägern der Regionalplanung ein in den Rechtswirkungen abgestuftes Instrumentarium zur Verfügung. Es reicht von einer bloßen Gewichtungsvorgabe in Vorbehaltsgebieten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 LPiG NRW), über die Festlegung von Gebieten mit allein innergebietslicher Wirkung in Vorranggebieten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 LPiG NRW), über die Festlegung von Gebieten mit nur außergebietlicher Ausschlusswirkung in Form von Eignungsgebieten (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 3 LPiG NRW) bis zu einer Kombination der innergebietslichen und der außergebietlichen Wirkungen in Konzentrationszonen (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Satz 2 ROG, § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 i. V. m. Satz 2 LPiG NRW).

Bei der Festlegung von **Eignungsgebieten** übt der Plangeber Zurückhaltung, weil innerhalb derselben kein Verbot besteht. Die außerhalb der Eignungsgebiete verbotenen Vorhaben sind innerhalb des Eignungsgebiets zwar regionalplanerisch nicht ausgeschlossen, sie genießen aber auch keinen Vorrang. Ob sie innerhalb der Eignungsgebiete nur auf bestimmten Flächen verwirklicht werden dürfen, überlässt der Plangeber der nachfolgenden Bauleitplanung (Zurückhaltung).

Bei der Festlegung von **Konzentrationszonen** übt der Plangeber keinerlei Zurückhaltung. Die außerhalb der Konzentrationszonen verbotenen Vorhaben genießen innerhalb der Konzentrationszonen regionalplanerisch Vorrang gegenüber allen anderen konkurrierenden Nutzungen in dem Sinne, dass sie sich durchsetzen müssen. Ob sie innerhalb der Konzentrationszonen verwirklicht werden dürfen, ist keine Frage der nachfolgenden Bauleitplanung. Die nachfolgende Bauleitplanung hat die Vorranggebiete ebenso wie die außergebietliche Ausschlusswirkung zu beachten.

Bei beiden Festlegungsarten, die eine bestimmte Nutzung verbieten, ist zur Rechtfertigung dieses Verbots erforderlich, der verbotenen Nutzung innerhalb der Eignungsgebiete oder Konzentrationszonen substantiell Raum zu verschaffen (Substanzgebot).

Vgl. für Konzentrationszonen BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1064 = NuR 2003, 493; BVerwG, Urteil vom 21.10.2004, Az.: 4 C 2.04, ZNER 2004, 358; BVerwG, Urteil vom 17.02.2002, Az.: 4 C 15.01, BVerwGE 117, 287; wegen § 2 Abs. 2 SächsLPiG auch OVG Bautzen, Urteil vom 07.04.2005, Az.: 1 D 2/03, SächsVBl. 2005, 225, hier zit. nach Juris, Textabsatz 83; für Eignungsgebiete OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007, Az.: 8 A 4566/04, Textabsatz 115, 198, 209; OVG Münster, Urteil vom 19.09.2006, Az.: 10 A 973/04, Textabsatz 52, 54.

Deswegen verlangt das Bundesverwaltungsgericht in seiner vorstehenden Rechtsprechung eine Bilanzierung von Verbots- und Angebotsflächen.

Bei der Festlegung von Eignungsgebieten hat der Träger der Regionalplanung zu prognostizieren, inwieweit es im Rahmen der Bauleitplanung zu Reduzierungen der für die ansonsten ausgeschlossene Nutzung innerhalb des Eignungsgebiets kommen wird. Ist beispielsweise auf der Ebene der Regionalplanung bereits objektiv absehbar, dass auf der nachfolgenden Planungsebene unter Berücksichtigung der von den Gemeinden noch zu berücksichtigenden städtebaulichen Belange mit erheblichen Reduzierungen der der Windkraftnutzung zur Verfügung stehenden Flächen zu rechnen ist, kommt es darauf an, ob dieser Umstand in die regionalplanerische Abwägung bereits eingestellt worden ist, ob die im Regionalplan dargestellten Eignungsbereiche so großzügig bemessen sind, dass den Planungszielen auch nach dem - auf Regionalplanebene mitgedachten - Wegfall von Flächenanteilen noch hinreichend Rechnung getragen wird und ob der Windkraft danach noch substantieller Raum verbleibt.

So OVG Münster, a. a. O., Textabsatz 198.

Wird ein Belang nicht ermittelt, ist dies in der Flächenbilanz zu berücksichtigen.

Wenn schon bei der Festlegung von Eignungsgebieten eine Prognose in Bezug auf etwaige Reduzierungen der letztlich zur Realisierung nutzbaren Flächen erforderlich ist, gilt dies jedoch nicht auch bei der Festlegung von Konzentrationszonen. Denn bei der Festlegung von Konzentrationszonen hat der Plangeber sämtliche betroffenen Belange wie in der Bauleitplanung abschließend zu ermitteln, einzustellen, zu gewichten und auszugleichen. Die Frage, ob er für Belange, die er bewusst nicht ermittelt, entsprechend mehr Flächen zur Verfügung stellen könnte, um Reduzierungen auszugleichen, bedarf vorliegend keiner Beantwortung, weil die für Sondierungsgebiete vorgesehenen Flächen unter jedem denkbaren Gesichtspunkt unzureichend sind.

Scheut der Träger der Regionalplanung bei der Festlegung von Konzentrationszonen den entstehenden Ermittlungsaufwand, begibt er sich in Bezug auf die Aufrechterhaltung des Steuerungsanspruchs in das Risiko, dass die planerische Steuerung insgesamt scheitert. Denn wenn sich herausstellt, dass Flächen innerhalb eines BSAB zum Beispiel wegen Bodendenkmälern nicht für die Rohstoffgewinnung genutzt werden können und der verbotenen Nutzung im Rahmen der Bilanzierung von Positiv- und Negativbereichen deswegen nicht substantiell Raum verschafft wird, ist das Rohstoffgewinnungsverbot unwirksam. Der Träger der Regionalplanung hat sich der Konsequenz zu stellen, dass eine Reduktion von Vorranggebieten das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Verbots- und Angebotsflächen stört, die die inhaltliche Ausgewogenheit der Planung entfallen lässt.

So zum Fall der Änderung eines Regionalplans OVG Koblenz, Urteil vom 02.10.2007, Az.: 8 C 11412/06.OVG, n. v.

Es liegt nach alledem auf der Hand, dass der Plangeber gerade bei der Festlegung von Konzentrationszonen nicht offen lassen kann, ob der ansonsten im gesamten Planungsraum ausgeschlossenen Nutzung innerhalb der Konzentrationszone konfliktierende Belange entgegenstehen. Wer das absolute Verbot will, muss es mit einem absolut substantiellen Angebot "bezahlen".

Ein Absehen von zum Beispiel der Ermittlung der Belange der Bodendenkmalpflege würde auch § 7 Abs. 7 Satz 3 ROG nicht rechtfertigen, dem zufolge der Plangeber sonstige öffentliche und private Belange in der Abwägung nur zu berücksichtigen hat, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene **erkennbar** und **von Bedeutung** sind. Der entsprechende Hinweis der Bezirksplanungsbehörde (vgl. Umweltbericht, Seite 69) ist verfehlt. Im Einzelnen:

§ 7 Abs. 7 Satz 3 ROG formuliert eine **allgemeine verfahrensrechtliche Vorgabe** an die Adresse der Landesgesetzgeber, die das Verfahren der Aufstellung von Regionalplänen zu regeln haben ("Es ist vorzusehen ..."). Schon wegen des auf das **formelle** Recht bezogenen Regelungsanliegens kann § 7 Abs. 7 Satz 3 ROG keine Aussage dazu entnommen werden, mit welcher Intensität betroffene Belange **materiell** in der Abwägung zu ermitteln, einzustellen, zu gewichten und auszugleichen sind. Dieser allgemeine Charakter kommt auch darin zum Ausdruck, dass § 7 Abs. 7 Satz 3 ROG nicht zwischen den Festlegungsarten des § 7 Abs. 4 ROG differenziert, obwohl die Rechtsprechung wegen der unterschiedlichen Verbindlichkeit unterschiedliche materielle Rechtfertigungsanforderungen formuliert hat. § 7 Abs. 7 Satz 3 ROG hat nach alledem schon nicht die Aufgabe zu bestimmen, in welcher Intensität Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind. Die insoweit geltenden materiellen Anforderungen ergeben sich aus dem Abwägungsgebot.

Die diese Bedeutung verkennende gegenteilige Auffassung,

so OVG Münster, Urteil vom 13.06.2002, Az.: 8 A 480/01, NuR 2003, 47;
OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007, Az.: 8 A 4566/04, Textabsatz 137,

würde zu dem befremdlichen Ergebnis führen, dass wegen des unterschiedlichen Verbindlichkeitsgrads regionalplanerischer Festlegungen zwar unterschiedliche materielle Rechtfertigungsanordnungen gelten, die Berücksichtigung betroffener Belange sich aber unterschiedslos nach § 7 Abs. 3 Satz 3 ROG richten würde. Wenn es zuträfe, dass bei der Festlegung von Vorbehaltsgebieten und Konzentrationszonen für die Berücksichtigung von Belangen trotz der stark unterschiedlichen Verbindlichkeit dieselben Anforderungen gelten würden, könnte sich der Plangeber den gesteigerten materiellen Rechtfertigungsanforderungen bei der Festlegung von Konzentrationszonen stets unter Hinweis darauf entziehen, für ihn seien diese Belange nicht erkennbar gewesen und er habe sie deswegen nicht berücksichtigen müssen. Damit

wäre er in unerträglicher Weise besser gestellt als der Plangeber im Bauleitplanverfahren.

Nach alledem kann § 7 Abs. 3 Satz 3 ROG nichts dafür entnommen werden, dass der Träger der Regionalplanung bei der Festlegung von Konzentrationszonen nur die betroffenen Belange zu berücksichtigen hat, die er aus seiner übergeordneten Ebene erkennen kann. Vielmehr hat er entsprechend der Verbindlichkeit seiner Festlegungen die Erkennbarkeit der betroffenen Belange herzustellen, wenn er die Gefahr ausschließen will, dass seine Planung scheitert. Vor dem Hintergrund, dass der Träger der Regionalplanung bei der Festlegung von Konzentrationszonen zum schärfsten regionalplanerischen Instrument greift, keine Zurückhaltung gegenüber nachfolgenden Planungsebenen übt, sondern selber Bestimmungen zur Vorhabenzulassung trifft, sind wie in der Bauleitplanung sämtliche betroffenen Belange zu ermitteln, einzustellen, zu gewichten und auszugleichen.

Das Urteil des 8. Senats betrifft zudem die Ausfüllung des den Kommunen im Rahmen der regionalplanerischen Festlegung von Eignungsgebieten überlassenen Rahmens (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG). Auf die Festlegung von Konzentrationszonen ist diese Rechtsprechung deswegen schon nicht übertragbar. Denn die Entscheidung darüber, wo Vorhaben der Rohstoffgewinnung realisiert werden, soll der planerischen Disposition nachgeordneter Planungsträger im Rahmen der 51. Änderung gerade im Wege der Letztentscheidung entzogen werden. Ein regionalplanerisches Ermittlungsdefizit dürfte die betroffene Kommune - anders als bei der Festlegung von Eignungsgebieten - nicht durch eine eigene planerische Entscheidung ausgleichen. Wenn der Träger der Regionalplanung - wie vorliegend - unbedingt die Zulassungsfähigkeit von Rohstoffgewinnungsvorhaben abschließend regeln will, dann unterliegt er eben den insoweit geltenden Anforderungen.

Selbst wenn der Plangeber die für Windkraftanlagen in Eignungsgebieten entwickelte Rechtsprechung des 8. Senats anwenden wollte, um sie als Rechtfertigung für den Verzicht auf die Ermittlung konfligierender Belange anführen zu können, müsste er dann durch die Darstellung zusätzlicher Sondierungsbereiche in - angesichts des globalen Ermittlungsverzichts - erheblichem Umfang Rechnung tragen. Dies hat der Plangeber ausweislich seiner Planbegründung jedoch nicht getan.

Weil das Urteil des 8. Senats überdies Windenergieanlagen und nicht Vorhaben der oberirdischen Rohstoffgewinnung betrifft, wären seine Ausführungen angesichts der offenkundigen vorhabensspezifischen Unterschiede zwischen Windkraftanlagen und Standorten der oberirdischen Rohstoffgewinnung ohnehin allenfalls eingeschränkt übertragbar. In Bezug auf Belange der Bodendenkmalpflege nimmt die Errichtung von Windkraftanlagen zum einen im Vergleich zu Vorhaben der Rohstoffgewinnung nur einen geringen Teil der Erdoberfläche in Anspruch. Zum anderen werden Windkraftanlagen oberhalb der Erdoberfläche errichtet. Sie tangieren Belange der Bodendenkmalpflege deswegen in weitaus geringerem Maße, als Vorhaben der Rohstoffgewinnung. Evidentermaßen lassen sich Aussagen zu Belangen der Bodendenkmalpflege bei der Festlegung von Konzentrationszonen für Windkraftanlagen wegen der spezifischen Unterschiede nicht wie im Umweltbericht n F., Seite 68, völlig differenzierungslos auf die Festlegung von Konzentrationszonen für Vorhaben der Rohstoffgewinnung übertragen.

4.2.2 Unzulässige Konfliktverlagerung auf nachfolgende Verfahrensschritte

Der Abwägungsfehlerhaftigkeit in Bezug auf Belange der Bodendenkmalpflege kann vorliegend auch nicht entgegengehalten werden, bei der Darstellung von Reservegebieten oder Sondierungsbereichen könne eine endgültige Abwägung mit konkurrierenden Belangen einer späteren Abwägung im Rahmen der Fortschreibung überlassen werden (so aber die Begründung, Seiten 12 und 13 und im Umweltbericht, Seiten 17, 25, 35, 36 und 50). Weil die abbauwürdigen Lagerstätten aber bereits ihrerseits "unter Berücksichtigung konkurrierender Planungen" in die Reservegebietskarte aufzunehmen (Plansatz C.IV.3.4 Satz 2 LEP NRW) und zudem "unter Abwägung anderer Planungsbelange" fortzuschreiben sind (Plansatz C.IV.3.2 Satz 3 LEP NRW), darf die Abwägung mit konkurrierenden Belangen, die zum Ausschluss der Darstellung als Sondierungsbereich führen können, nicht der Fortschreibung vorbehalten werden. Für die Darstellung von Reservegebieten gilt das Abwägungsgebot auch deshalb, weil sie nach dem Willen des Plangebers selbst Flächen für zukünftige Abgrabungsbereiche darstellen (Plansatz 3.12 "Ziel" 1 Nr. 9 RegPlan). Auf ihnen muss den Vorhaben der Rohstoffgewinnung Vorrang eingeräumt werden können. Das ist bei Flächen, soweit sich auf ihnen Bodendenkmäler befinden, an deren Erhaltung in situ (im Boden) ein öffentliches Interesse besteht, ausgeschlossen.

Ein entsprechendes Ermittlungsdefizit besteht auch insoweit, als der Darstellung der Sondierungsbereiche schon ausweislich des Umweltberichts, Seite 59, keine ab-

schließende Ermittlung aller in Bezug auf die Schutzgüter der biologischen Vielfalt und Flora und Fauna relevanten Umstände zugrunde liegt.

4.2.3 Unzulässige Beschränkung des Konzepts auf an- und nachgemeldete Interessensbereiche

Das Planungskonzept ist fehlerhaft, weil es sich ausschließlich auf die an- bzw. nachgemeldeten Interessensbereiche beschränkt. Damit bleiben den landesplanungsrechtlichen Vorgaben und den vorstehenden Anforderungen an schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zuwider alle außerhalb der an- bzw. nachgemeldeten Flächen liegenden Bereiche außer Betracht. Im Einzelnen:

Die 51. Änderung bezieht sich **ausschließlich** auf die der Bezirksplanungsbehörde gemeldeten Flächen. Die so genannte "Gesamtbereichstabelle" weist insoweit nur Flächen aus, die Gegenstand der Meldung eines Interessensbereichs sind oder waren (vgl. Umweltbericht, Seite 29). So ist zum Beispiel der Interessensbereich Nr. 2104-06 (Goch, 13 ha, Kies/Sand, Mächtigkeitsklasse A), der in der 1. Auslegung noch zur Darstellung als Sondierungsbereich - wenngleich nur für eine Erweiterung - vorgesehen war, ist im Rahmen der 2. Auslegung ersatzlos gestrichen worden, weil das Interesse "zurückgezogen" worden sei.

Das ist schon deshalb unzulässig, weil außerhalb der an- bzw. nachgemeldeten Flächen weder die Abbauwürdigkeit der nicht an- bzw. nachgemeldeten Lagerstätten ermittelt oder berücksichtigt wurde. Nach Auffassung des OVG Magdeburg bestehen gegenüber einem Flächennutzungsplan Bedenken, wenn sich der Plangeber im Rahmen seiner Prüfung von vornherein unter anderem auf Gebiete beschränkt, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Gegenstand von Anträgen auf Neuausweisung oder Erweiterung von Eignungs- bzw. Vorranggebieten im Regionalplan waren, und die Untersuchung nicht auch auf all die Gebiete bezogen wird, die noch im Regionalplan als Eignungsgebiete ausgewiesen sind.

Vgl. OVG Magdeburg, Urteil vom 20.04.2007, Az.: 2 L 110/04, ZNER 2007, 234, hier zit. nach Juris, Textabsatz 36.

Diese Auffassung ist vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen als allgemeine Anforderung des Abwägungsgebots auf die regionalplanerische Festlegung von Konzentrationszonen voll übertragbar.

Den Planbetroffenen wird mit der Beschränkung auf die allein von ihnen an- bzw. nachgemeldeten Interessensbereiche kein planerisches Angebot auf der Grundlage von Erkenntnissen über **alle** abbauwürdigen Lagerstätten im Regierungsbezirk unterbreitet, sodass auch insoweit das landesplanerische Konzept des LEP NRW verlassen wird. Statt einer **aktiven Angebotsplanung**, die den Planbetroffenen im Rahmen der quantitativen Vorgaben des LEP NRW Verwirklichungsmöglichkeiten eröffnet und das Geschehen um Vorhaben der Rohstoffgewinnung beruhigt, wird im Rahmen des RegPlans Düsseldorf ausschließlich **passiv** auf An- bzw. Nachmeldungen von Interessensbereichen **reagiert**. Nicht Entwicklung, Ordnung und Sicherung, sondern **Negation der Flächennachfrage** sind Charakteristikum der Rohstoffplanung auf der Ebene der Regionalplanung in Düsseldorf. Dieses Charakteristikum führt zur Unzulässigkeit der Planung.

Infolge der vielfältigen Ermittlungsdefizite kommt den An- bzw. Nachmeldungen seitens der Planbetroffenen eine Wirkung zu, die sie im Rahmen einer Angebotsplanung nicht haben würden. Weil allein die An- bzw. Nachmeldungen die Bezirksplanungsbehörde veranlassen, sich mit einer Fläche zu befassen, ist sie auf diese An- und Nachmeldungen förmlich angewiesen. Dabei ist der planerische Blickwinkel unzulässigerweise auf diese Flächen fokussiert und eingeengt.

Nachfolgendes Beispiel mag dies verdeutlichen: Wenn die Planbetroffenen aus Protest gegen die seit fast 10 Jahren im Regierungsbezirk Düsseldorf keine Rechts- und Planungssicherheit vermittelnde Planung zum Beispiel gänzlich auf An- und Nachmeldungen verzichten würden, wäre die Regionalplanung gleichwohl zur Rohstoff sichernden Planung verpflichtet. Insoweit könnte sie nicht - wie im Rahmen der 51. Änderung - die Beschäftigung mit gewinnungswürdigen Flächen im Planungsraum unter Hinweis darauf unterlassen, dass wegen des Verzichts auf An- und Nachmeldungen kein Interesse an der Rohstoffgewinnung bestehen kann. Allein dies zeigt, auf welch marodem Boden sich die Regionalplanung im Regierungsbezirk bewegt.

Hierzu passt die die Vorgaben des LEP NRW konterkarierende Auffassung der Bezirksplanungsbehörde, dass es Sache der Unternehmen - also der Planbetroffenen - sei, geeignete Alternativstandorte zu ermitteln (vgl. erneut den Umweltbericht, Seiten 42 und 49).

Weil die Bezirksplanungsbehörde ausschließlich über die an- und nachgemeldeten Interessensbereiche entscheidet, liegt keine Planung im Sinne des LPIG NRW vor, sondern ein Flickenteppich. Läge der Bestimmung der Sondierungsbereiche die vom LEP NRW geforderten Erkenntnisse, wie sie eine Reservegebietskarte enthalten würde, zugrunde, käme An- bzw. Nachmeldungen die Bedeutung zu, die sie im Rahmen einer Planung haben würden. Indem sie der Bezirksplanungsbehörde beispielsweise vermitteln, ob auf den planerischen Angebotsflächen auch tatsächlich ein Interesse an der Realisierung besteht, würden sie – nicht mehr und nicht weniger – die Richtigkeitsgewähr der Planung erhöhen.

Die Bemühungen der Planbetroffenen, im Rahmen der 51. Änderung durch An- bzw. Nachmeldungen die Richtigkeitsgewähr der Planung zu erhöhen, sind wegen des globalen Ermittlungs- und Konzeptionsdefizits bedauerlicherweise von vornherein vergeblich.

Dass auch die typisierende Unterstellung, hinsichtlich der verbleibenden Flächen könne kein Abgrabungsinteresse bestehen, keine wirksame Befassung mit nicht an- bzw. nachgemeldeten Interessensbereichen enthält, ergibt sich auch aus den nachfolgenden Ausführungen.

4.2.4 Keine Berücksichtigung der Belange der vom Rohstoffgewinnungsverbot betroffenen Grundeigentümer

Plansatz 3.12 "Ziel" 1 in der Fassung des Entwurfs der 51. Änderung ist abwägungsfehlerhaft, weil die von der Rechtsprechung geforderte Berücksichtigung der Belange der vom Rohstoffgewinnungsverbot betroffenen Grundeigentümer erneut nicht erfolgt und im Rahmen der 51. Änderung auch nicht erfolgen soll.

Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken.

So wörtlich BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1064 [1065].

Das ist vorliegend nicht der Fall, weil im Rahmen der 51. Änderung schon konzeptionell nur die Belange derjenigen berücksichtigt werden, die Interessensbereiche für Sondierungsbereiche angemeldet haben. Die Abwägung erfasst hingegen nicht die

Interessen der vom Rohstoffgewinnungsverbot des Plansatzes 3.12 RegPlan betroffenen Grundstückseigentümer, die keine Interessen an- oder nachgemeldet haben. Dass dies auch bisher nicht der Fall war, steht aufgrund der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte in Nordrhein-Westfalen fest (siehe oben unter Ziffer 2.1).

Denn die Interessen der vom Rohstoffgewinnungsverbot betroffenen Grundeigentümer sind schon bei der Darstellung der BSAB nicht im Sinne der Rechtsprechung,

vgl. statt vieler BVerwG, a. a. O., DVBl. 2003, 1064 [1068];
OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007, Az.: 8 A 4566/04,
Textabsatz 171 ff.,

zutreffend unterstellt und typisierend in die Planabwägung eingestellt worden.

Zwar soll neben den mitgeteilten und anderweitig bekannt gewordenen Interessen das Interesse an der "Abbildung" in der Erläuterungskarte und gegebenenfalls an einer entsprechenden Fortschreibung als typisierte Größe in die Abwägung eingestellt worden sein (Umweltbericht, Seite 28). Das ist aber nicht der Fall.

Das auf der **zweiten Stufe** der Abwägung erfolgende Einstellen eines Interesses setzt voraus, dass es zuvor auf der **ersten Stufe** der Abwägung entweder ermittelt oder zutreffend unterstellt worden ist. Da der Plangeber bei den Eigentümern von Grundstücken, auf denen sich abbauwürdige Rohstoffvorkommen befinden, keine Erhebungen durchgeführt hat, ist das Interesse an der Grundstücksnutzung für Zwecke der Rohstoffgewinnung nicht ermittelt worden.

Das Interesse an der Grundstücksnutzung für Zwecke der Rohstoffgewinnung wurde aber – wie schon bisher im Rahmen der Darstellung von BSAB – nicht zutreffend unterstellt. Denn ausweislich des Umweltberichts, Seite 29, wurde unterstellt, dass "Personen bzw. Akteure" im Einzelfall kein Interesse an einer Abbildung in der Erläuterungskarte und gegebenenfalls an einer späteren BSAB-Darstellung "haben können".

Die Unterstellung, dass sämtliche Grundeigentümer, die bisher kein Interesse an- oder nachmeldeten, auch tatsächlich kein Interesse an der Rohstoffgewinnung auf ihren Grundstücken haben, unterliegt schon erheblichen Zweifeln. Der Träger der Regionalplanung hat Ihnen die entscheidenden Informationen seit acht Jahren vorent-

halten, indem er die Reservegebietskarte nicht erstellte. Ohne die Reservegebietskarte können Grundeigentümer nicht erkennen, ob ihr Grundstück möglicherweise als BSAB oder – wenigstens - als Reservegebiet dargestellt werden kann.

Die Unterstellung ist auch deswegen falsch, weil unter anderem das von uns vertretene Unternehmen sein Interesse an der Rohstoffgewinnung auf sämtlichen zur Rohstoffgewinnung geeigneten Flächen im Planungsraum hiermit ausdrücklich bekundet. Dazu gehören insbesondere die Flächen, auf denen ein fehlendes Abgrabungsinteresse unterstellt worden ist.

Fehlerhaft war die Unterstellung aber vor allem deswegen, weil ihr die Annahme zugrunde lag, die Planbetroffenen würden ein solches Interesse nicht "haben können". Im Einzelnen:

Die vom Rohstoffgewinnungsverbot Betroffenen sollen kein Interesse an der Rohstoffgewinnung "haben können", weil es der Eigentümer im Rahmen der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums grundsätzlich hinzunehmen habe, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird (Umweltbericht, Seite 29). Damit wird verkannt, dass bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums auch die Interessen derjenigen zu berücksichtigen sind, denen eine bisher bestehende Nutzungsmöglichkeit (Rohstoffgewinnung) genommen wird (Rohstoffgewinnungsverbot).

Vgl. allgemein statt vieler Pieroth/Schlink, Staatsrecht II – Grundrechte, 12. Aufl. [1996], Rdn. 995 ff. m. w. N.; Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl. [2006], Art. 14 Rdn. 38.

Denn auch die Bestimmung von Inhalt und Schranken unterliegt den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgebots. Die Aufgabe, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, erlaubt dem Träger der Regionalplanung evidentermaßen nicht, Möglichkeiten der Grundstücksnutzung unter Ausblendung der Interessen Betroffener - oder gar anhand von Überlegungen zur gesellschaftlichen Akzeptanz (vgl. Planbegründung, Seite 16) - auf der Grundlage eines vermeintlichen gesellschaftlichen Konsenses zuzuteilen oder zu entziehen.

Den vom Rohstoffgewinnungsverbot Betroffenen kann ein Interesse an der Nutzung ihrer Grundstücke zu Zwecken der Rohstoffgewinnung nicht von vornherein abge-

sprochen werden, weil es sich möglicherweise im Rahmen der abwägenden Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums letztlich nicht durchsetzt. Auf der ersten Stufe der Abwägung in Form der Ermittlung der Interessen Betroffener geht es allein um das tatsächliche Bestehen eines Interesses und nicht darum, ob es sich letztlich durchsetzt.

Damit kleidet der Umweltbericht eine – noch dazu verfehlte – Rechtsauffassung unzulässigerweise in das Gewand einer Unterstellung von Tatsachen (Was nicht sein darf, das nicht sein kann.). Ein solches Vorgehen wäre allenfalls unter der Voraussetzung denkbar, dass dem Betroffenen Interesse unter jedem denkbaren Gesichtspunkt von vornherein die Schutzwürdigkeit abzusprechen ist. Davon kann in Bezug auf das private Interesse des Eigentümers, sein Außenbereichsgrundstück zu Zwecken der Rohstoffgewinnung zu nutzen, keine Rede sein.

Der Umweltbericht dokumentiert an dieser Stelle, dass die Belange der vom Rohstoffgewinnungsverbot betroffenen Grundeigentümer - wie bisher - schon weiter gezielt ausgeblendet werden. Anstatt zu unterstellen, dass jeder Grundeigentümer ein Interesse an der Nutzung seines Grundstücks zu Zwecken der Rohstoffgewinnung hat, weil diese Nutzung ertragreicher ist als beispielsweise die Verpachtung zur landwirtschaftlichen Nutzung, wird im Vorgriff auf das gewünschte Ergebnis, das Rohstoffgewinnungsverbot auf möglichst viele Flächen (circa 95 %) zu erstrecken, das genaue Gegenteil angenommen. Verschärfend kommt hinzu, dass das fehlende Abgrabungsinteresse zugleich Ausschlussgrund ist (Umweltbericht, Seite 31).

Dass auf diese Weise unter Ausblendung der tatsächlichen Gegebenheiten durch Unterstellungen in Beliebigkeit Ausschlussgründe generiert werden, ist Beleg für eine völlig inakzeptable **Vorfestlegung**. Gerade in Anbetracht der wiederholten Hinweise der Rechtsprechung darauf, dass der Planung nichts für eine angemessene Berücksichtigung privater Interessen zu entnehmen ist,

vgl. nur OVG Münster, Urteil vom 10.07.2003, Az.: 20 A 4257/99, hier zit. nach Juris, Textabsatz 104; VG Köln, Urteil vom 15.03.2007, Az.: 1 K 1469/05, Textabsatz 42,

erweist sich die fortgesetzte Ausblendung privater Interessen als Charakteristikum des vom Regionalrat in Düsseldorf zugrunde gelegten "Planungskonzepts" und entlarvt sie als Nichtplanung.

Private Belange sollen ausgeblendet werden und eine Beteiligung der Betroffenen möglichst unterbleiben, damit offenbar befürchtete Begehrlichkeiten gar nicht erst entstehen. Denn mit der Offenlegung der Lagerstättenverhältnisse im Regierungsbezirk in einer Reservegebietskarte, die den Anforderungen des LEP NRW entspricht, wäre zu erwarten, dass weitaus mehr Interessensbereiche als bisher angemeldet würden. Wegen der konzeptionell verfehlten Fixierung auf an- und nachgemeldete Interessensbereiche würde sich die Regionalplanung mit der Erarbeitung der Reservegebietskarte selbst höherem Rechtfertigungsdruck aussetzen und eine Transparenz nicht vermeiden können.

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass das Fehlen privater Interessen an der Rohstoffgewinnung fehlerhaft unterstellt wurde. Unzutreffende Unterstellungen begründen ein Ermittlungsdefizit der Planung.

Darüber hinaus legt die Bezirksplanungsbehörde ihrer Abwägung eine fehlerhafte Gewichtungsvorgabe zugrunde. So heißt es im Umweltbericht (Seite 28):

Durch die sehr weiträumige Verbreitung von Lagerstätten [...] verlieren die konkreten Lagerstätteigenschaften und die typisierend fast überall zu unterstellenden **Interessen von Grundstückseigentümern an Abgrabungsdarstellungen** bei der Gesamtschau der planerischen Abwägung **an Gewicht**.

Eine solche Gewichtung der Eigentümerinteressen könnte allenfalls dann in Betracht gezogen werden, wenn den Eigentümern auf allen geeigneten Flächen im Planungsraum nach Abschluss der Regionalplanung die Verwirklichung eines Rohstoffgewinnungsvorhabens möglich wäre. Gerade das soll das Rohstoffgewinnungsverbot in Plansatz 3.12 RegPlan aber verhindern. Es ist gerade umgekehrt so, dass das Interesse des betroffenen Grundeigentümers daran, sein Grundstück für Zwecke der Rohstoffgewinnung nutzen zu können, besonders gewichtig ist, weil die Planung bezweckt, ihm diese Möglichkeit auf allen außerhalb der BSAB gelegenen Flächen durch ein Verbot zu nehmen.

Eine weitere unzulässige Relativierung der Eigentümerbelange besteht in dem verkürzten Hinweis darauf, dass der Eigentümer es grundsätzlich hinnehmen muss, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird und Art. 14 Abs. 1 GG nicht die einträglichste Nutzung des Eigentums schütze (Planbegründung, Seite 11, und Umweltbericht, Seite 28 f.). Hier wird der - in Bezug auf die

Anstoßwirkung des Planentwurfs in der Öffentlichkeitsbeteiligung verheerende - Eindruck erzeugt, die Eigentümerinteressen stünden zur völligen Disposition des Regionalplangebers und dieser könne **frei** entscheiden, ob dem Eigentümer eine rentablere Nutzung seines Grundstücks gewährt werde oder nicht.

Das Gegenteil ist der Fall. Denn der Plangeber, der bei der Festlegung regionalplanerischer Rohstoffgewinnungsverbote Inhalt und Schranken des Grundeigentums bestimmt (Art. 14 Abs. 1 GG), hat die **Interessen des Eigentümers** im Rahmen der **Verhältnismäßigkeit** zu berücksichtigen.

Vgl. Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl. [2006], Art. 14 Rdn. 38.

Der Entzug einer baulichen Nutzungsmöglichkeit stellt - anders als die Begründung glauben machen will - einen schweren Eingriff dar.

So Jarass/Pieroth, GG, 8. Aufl. [2006], Art. 14 Rdn. 38 m. w. N.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt der normativen Entziehung eines bestehenden Rechts zur Bebauung durch Festlegung eines Bebauungsplans **erhebliches Gewicht** zu. Dieses Gewicht muss sich im Rahmen der Abwägung auswirken. Beim Erlass eines Bebauungsplans müssen daher im Rahmen der planerischen Abwägung das private Interesse am Erhalt bestehender baulicher Nutzungsrechte mit dem öffentlichen Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung des Plangebiets abgewogen werden. Dabei ist in die Abwägung einzustellen, dass sich der **Entzug der baulichen Nutzungsmöglichkeiten** für den Betroffenen **wie eine (Teil-) Enteignung** auswirken kann.

So BVerfG, Beschluss vom 19.12. 2002, Az.: 1 BvR 1402/01, NVwZ 2003, 727 [728] unter Verweis auf BVerfGE 83, 201 [212 f.].

Das liegt schon deshalb auf der Hand, weil die rentablere Nutzung des begründeten Eigentums am Grundstück bisher zulässig war, nunmehr aber verboten werden soll. Verkürzen Inhalts- und Schrankenbestimmungen die Eigentumsfreiheit, dann stellen sie, auch wenn sie dadurch das Eigentum für die Zukunft definieren, für das in der Vergangenheit begründete Eigentum Eingriffe dar.

So Pieroth/Schlink, Grundrechte, 17. Aufl. [2001], Rdn. 920.

Das gilt gleichermaßen für die Festlegung von Konzentrationszonen, weil wegen der vom Plangeber beabsichtigten Durchgriffswirkung des Verbots auf die Ebene der Vorhabenzulassung für die Abwägung dieselben Grundsätze wie im **Bauplanungs- oder im Fachplanungsrecht** gelten (siehe oben unter Ziffer 4.3.1).

Abgesehen davon steht der Hinweis darauf, dass der Eigentümer die Verwehrung einer möglicherweise rentableren Nutzung grundsätzlich hinnehmen muss, in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in anderem Kontext.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, DVBl. 2003, 1064 [1068] = NuR 2003, 493 [496].

Nach dieser Rechtsprechung darf der Träger der Regionalplanung "auch" berücksichtigen, dass die Privatnützigkeit der vom regionalplanerischen Verbot betroffenen Flächen zwar eingeschränkt, nicht aber beseitigt wird. Im Gegensatz zur Begründung der 51. Änderung steht hier offensichtlich nicht der Gedanke einer möglichst weitgehenden Beschränkung der Möglichkeiten des Eigentümers zur Nutzung seines Grundstücks im Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund dokumentiert der manipulative Hinweis aber, wie im Rahmen der 51. Änderung mit berechtigten privaten Belangen der betroffenen Eigentümer umgegangen wird, und dass der 51. Änderung **keine ergebnisoffene Abwägung** zugrunde liegt. Die Belange der vom Rohstoffgewinnungsverbot Betroffenen werden – wenn nicht schon ausgeblendet, so doch – im Rahmen einer Vorfestlegung fehlerhaft abgewertet (Abwägungsfehlgewichtung).

Die Vorfestlegung zulasten der privaten Interessen gelangt auch darin zum Ausdruck, dass der spezifische Bedarf der planbetroffenen Unternehmen nicht ermittelt bzw. nicht als ausschlaggebendes Kriterium behandelt wird. Ein solches Vorgehen sei unter anderem in einer Marktwirtschaft "nicht zweckmäßig" und bedeute "wohl" einen unzulässigen Eingriff in die Marktwirtschaft (Umweltbericht, Seite 27). Das ist schon deshalb verfehlt, weil Konzentrationszonen gerade auf eine Kontingentierung und damit auf eine Steuerung des marktwirtschaftlichen Verhaltens der Planbetroffenen abzielen. Den spezifischen Bedarf der planbetroffenen Unternehmen nicht zu ermitteln bzw. ihm von vornherein ausschlaggebendes Gewicht abzusprechen, ist evident unzulässig.

Verfehlt sind auch die Hinweise darauf, dass sich die Eigentümer auf den Entzug der Nutzungsmöglichkeiten ihrer Grundstücke in Anbetracht der seit Jahren vom Regionalrat betriebenen **Politik** in Bezug auf die Steuerung von Abgrabungen hätten einstellen können (zum Beispiel in der Begründung, Seite 12, und im Umweltbericht, Seite 25). Die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit Nordrhein-Westfalens hat in Serie festgestellt, dass das Rohstoffgewinnungsverbot in Plansatz 3.12 RegPlan unwirksam ist. Darauf konnten und mussten sich die Eigentümer einstellen. Der Regionalrat hat in Bezug auf Abgrabungen in rechtlich nicht zulässiger Weise Steuerungspolitik betrieben. Eine Steuerungspolitik, die die sie betreffenden Judikate ignoriert, ist nicht geeignet, dem berechtigten Vertrauen eines Eigentümers in den Fortbestand bestehender Nutzungsmöglichkeiten die Grundlage zu entziehen.

4.2.5 Keine Berücksichtigung aller zur Rohstoffgewinnung geeigneten Flächen

Ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept ist zudem fehlerhaft, weil die 51. Änderung nicht alle Flächen des Regierungsbezirks erfasst. Denn da sich die Städte Mülheim a.d.R., Essen und Oberhausen im Dezember 2005 zu einer Planungsgemeinschaft zur Erstellung eines regionalen Flächennutzungsplans - RegFNP - zusammengeschlossen haben, sind diese Flächen von der regionalplanerischen Abwägung ausgenommen (§ 25 Abs. 2 Satz 3 LPiG NRW). Gemäß § 25 Abs. 3 LPiG NRW handelt es sich beim RegFNP um einen integralen Bestandteil des Regionalplans. Es ist nicht erkennbar, dass für das Planungsgebiet der Planungsgemeinschaft ein entsprechendes Verfahren zur Darstellung von Sondierungsbereichen eingeleitet worden ist. Erfüllt der RegFNP die Funktion eines Teilplans, dann liegt ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zwangsläufig erst vor, wenn alle auf den Planungsraum bezogenen Pläne wirksam sind. Denn erst wenn der ursprüngliche Plan und die nach dem dokumentierten Willen des Plangebers verbindlich vorgesehenen Ergänzungen für den gesamten Planungsraum formell in Kraft getreten sind, kann eine Gesamtbetrachtung der aufeinander bezogenen Teilpläne ergeben, dass ein gesamträumliches Konzept vorliegt.

So BVerwG, a. a. O., DVBl. 2003, 1064 [1066];
BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 3.02,
UPR 2003, 355 ff. [356, 357].

4.3 Keine gerechte Abwägung

Plansatz 3.12 "Ziel" 1 in der Fassung des Entwurfs der 51. Änderung liegt keine gerechte Abwägung zugrunde.

4.3.1 Unzutreffender Abwägungsmaßstab

Der von der Bezirksplanungsbehörde herangezogene **Abwägungsmaßstab** ist verfehlt. Sie verweist insoweit auf die vereinzelt gebliebene und von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sowie des 20. Senats des OVG Münster im Jahr 2003 überholte Rechtsprechung des 8. Senats des OVG Münster aus dem Jahr 2001, nach der die regionalplanerische Abwägung an "mehr oder weniger global und pauschalierend festgelegten Kriterien" ausgerichtet werden dürfe (siehe Umweltbericht (a. F.), Seite 30).

Für Konzentrationsfestlegungen ergibt sich jedoch aus dem Erfordernis eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts, dass wenn regionalplanerisch "parzellenscharf" mit dem Verbindlichkeitsanspruch einer endgültigen planerischen Bewältigung des durch die widerstreitenden Belange sich ergebenden Konflikts auch in seinen konkret standortbedingten und einzelfallbezogenen Besonderheiten abgewogen wird, eben diese Abwägung frei von entscheidungserheblichen Fehlern sein muss, ohne dass bei der Überprüfung der Abwägung maßgeblich auf globalere Gesichtspunkte zurückgegriffen werden darf.

Vgl. OVG Münster, Urteil vom 01.10.2001, Az.: 20 A 1945/99, insoweit n. v., UA, Seite 84 ff. [87].

Mit der 51. Änderung wird erklärtermaßen der Anspruch einer endgültigen Steuerung von Vorhaben der Rohstoffgewinnung erhoben, um Beeinträchtigungen zu vermeiden, die beispielsweise im Planfeststellungsverfahren nicht als zwingender Versagungsgrund anzusehen wären (Umweltbericht, Seite 37). Das Rohstoffgewinnungsverbot soll also gerade zulassungsfähige Vorhaben verhindern bzw. zwingende Versagungsgründe erzeugen. Dann aber unterliegen die Regelungen zur Rohstoffsicherung im RegPlan offensichtlich den Rechtfertigungsanforderungen, denen zwingende Versagungsgründe auch im Übrigen unterliegen (siehe oben).

Aufgrund dieses allumfassenden Verbindlichkeitsanspruchs darf sich die Abwägung nicht auf die vom 8. Senat des OVG Münster seinerzeit noch für ausreichend erachteten globalen Gesichtspunkte beschränken, und die Ermittlung offensichtlich bedeutsamer Umstände auch nicht bewusst ausblenden und der Ebene der Vorhabenzulassung überlassen. Für die rechtliche Überprüfbarkeit der Einhaltung des Abwägungsgebots gelten insoweit dieselben Grundsätze wie im **Bauplanungs- oder im Fachplanungsrecht** (vgl. m. w. N. schon oben unter Ziffer 4.2).

4.3.2 Fehlerhafte Auswahl so genannter "Ausschlussbereiche"

Die Auswahl der Bereiche, die von vornherein grundsätzlich von einer Darstellung als Sondierungsbereich ausgeschlossen sind (so genannte Ausschlussbereiche), ist fehlerhaft. Dies führt zur Fehlerhaftigkeit des erforderlichen gesamträumlichen Planungskonzepts, weil damit Flächen, die in die Abwägung hätten eingestellt werden müssen, wegen angeblicher Ausschlussgründe zu Unrecht nicht eingestellt wurden.

4.3.2.1 Konzeptionelle Fehlerhaftigkeit der Bestimmung so genannter Ausschlussbereiche

Die Bestimmung der Ausschlussbereiche ist fehlerhaft. Das Ausschlusskonzept der Beigeladenen hat grob prohibitiven Charakter, weil es nicht aus planerischen Gründen Vorhaben der Rohstoffgewinnung von möglichst weiten Teilen des Plangebiets fernzuhalten sucht. Die Grenze zum Verbot des planerischen "Etikettenschwindels",

vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, Az.: 4 C 15.01, DVBl. 2003, 797 [802],

ist weit überschritten. Unter einem Etikettenschwindel versteht das Bundesverwaltungsgericht eine Situation, in der der Plangeber nicht ernsthaft verfolgte Interessen nur vorschiebt, nicht ermittelt oder ergebnisorientiert überbewertet. Solche Interessen dürfen nicht im Gewand entgegenstehender Belange dafür herhalten, die Abwägungsmaßstäbe zu verschieben. Dasselbe gilt für Veränderungen der Strukturen im Planungsraum, die der Plangeber nicht ernsthaft beabsichtigt oder berechtigterweise nicht beabsichtigen kann. So bedarf beispielsweise der Bereich jenseits des äußersten Rands eines Wassereinzugsgebiets in Form der Wasserschutzzone (III B) nicht auch noch des zusätzlichen Schutzes durch eine 150-m-Umgebungszone. Die planerischen Belange dürfen nicht pauschal genutzt werden, unter dem Deckmantel der Steuerung Vorhaben der Rohstoffgewinnung in Wahrheit zu verhindern.

Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 08.12.2005, Az.: 1 C 10065/05.OVG, hier zit. nach Juris, Textabsatz 49 ff.

Für viele der im Rahmen der 51. Änderung herangezogenen Ausschlussgründe wird lediglich vorgeschoben, den Planungsraum vor Beeinträchtigungen durch Vorhaben der Rohstoffgewinnung bewahren zu wollen. Einzelaspekte werden vielfach sachwidrig zum Ausschlussgrund aufgewertet, um sie als entgegenstehende Belange gegen Vorhaben der Rohstoffgewinnung anzuführen und die Abwägungsmaßstäbe so ergebnisorientiert verschieben zu können. So ist beispielsweise die Bestimmung von Ausschlussbereichen anhand des Auskunftssystems BK 50 des Geologischen Dienstes NRW über die Schutzwürdigkeit von Böden im Regierungsbezirk offensichtlich ungeeignet. Daran ändert auch nichts, dass Plansatz 3.12 "Ziel" 1 Nr. 5 Abs. 1 - letzter Satz - RegPlan ein verstecktes neues generelles Abgrabungsverbot für diese Bereiche enthält. Dieses Verbot ist nicht gemäß § 3 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen. Der Zielqualität steht entgegen, dass insoweit ein evidentes Ermittlungsdefizit besteht. Aufgrund der Fehlerquote des Auskunftssystems (dazu noch unter Ziffer 4.3.2.2.7) befinden sich auf **30 % bis 50 %** aller in diesem Auskunftssystem erfassten Flächen keine schutzwürdigen Böden. Dies ist der Bezirksplanungsbehörde auch von Beginn an bekannt. Das Ausschlussflächenkonzept leidet insoweit schon in dieser Größenordnung an Fehlern und steht im Übrigen nicht in Einklang mit den nach abweichenden Kriterien ausgewählten BSAB. Im Einzelnen:

4.3.2.1.1 Anforderungen an ein abstraktes Ausschlusskonzept

Im Rahmen des zur Festlegung von Konzentrationszonen erforderlichen schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts darf der Plangeber Flächen, die für die auszuschließende Nutzung an sich geeignet sind, aus der Betrachtung ausblenden, sofern hierfür sachlich gerechtfertigte Gründe vorliegen. Das Planungskonzept muss neben den zentralen Erwägungen zur **Ermittlung** von Potenzialflächen und zur Festlegung der Konzentrationszonen auch die zentralen Erwägungen zur Ermittlung der für die konzentrierte Nutzung ausgeschlossenen Gebiete **im Einzelnen** enthalten.

Vgl. OVG Koblenz, a. a. O., unter Ziffer II. 3. a) aa).; OVG Magdeburg, Urteil vom 20.04.2007, Az.: 2 L 110/04, ZNER 2007, 234, hier zit. nach Juris, Textabsatz 36.

Eine Ausschlusskonzeption bedarf einer an den Gegebenheiten im Planungsraum ausgerichteten Rechtfertigung. Dabei dürfen auch Erwägungen **vorsorgender Konfliktvermeidung** einfließen.

Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 02.10.2007, Az.: 8 C 11412/06.OVG, n. v. unter Ziffer II. 3. a) aa) (1).

4.3.2.1.2 Ausschlusskonzept beruht in Bezug auf Sondierungsbereiche auf der fehlerhaften Annahme hinreichender Alternativstandorte

In Bezug auf Sondierungsbereiche führt de facto jedes Interesse, das mit dem Interesse an der Nutzung eines Grundstücks für Zwecke der Rohstoffgewinnung auch nur geringfügig konfliktieren könnte – anders als bei den bereits dargestellten BSAB –, grundsätzlich zum Ausschluss der Darstellung als Sondierungsbereich. So ist beispielsweise die Darstellung eines Sondierungsbereichs auf Flächen ausgeschlossen, auf denen sich nach dem Auskunftssystem BK 50 des Geologischen Dienstes NRW schützenswerte Böden befinden (Umweltbericht, Seiten 35, 51 und 76). Im Rahmen der 1. Auslegung waren lediglich Flächen mit besonders und sehr schützenswerten Böden im Rahmen der Darstellung von Sondierungsbereichen mit der Begründung ausgeschlossen worden, dass in Bezug auf "einfache" Schutzwürdigkeit in der Regel keine wesentlichen Umweltauswirkungen zu erwarten seien (Umweltbericht a. F., Seite 48).

Ohne der Ausdehnung der Ausschlussgründe auch auf lediglich schützenswerte Böden an dieser Stelle im Einzelnen nachgehen zu müssen (zur fehlenden Aussagekraft des Auskunftssystems BK 50 noch unter Ziffer 4.3.2.2.6, Seite 89), liegt der 51. Änderung das Konzept zugrunde, jeden auch noch so gering gewichtigen Ausschlussgrund heranzuziehen, um gar nicht erst in eine abwägende Auswahl der Sondierungsbereiche eintreten zu müssen.

Zur Rechtfertigung dieser auf **Ausschlussgründen** beruhenden Vorgehensweise stellt die Bezirksplanungsbehörde auf eine **gute** bzw. **günstige Alternativensituation** im Regierungsbezirk Düsseldorf ab (Umweltbericht, Seiten 24 f., 37 f., 39, 40 ff., 44 f., 48 f., 52 f. und 55). Zur Darstellung von Sondierungsbereichen kommt es bei Annahme eines Ausschlussgrundes deswegen letztlich nicht,

- weil "hinreichende alternative Rohstoffvorkommen in weniger konfliktreichen Gebieten vorhanden sind, die planerisch ansonsten insgesamt als nicht schlechter zu bewerten sind" (Umweltbericht, Seite 25) oder es einfach "anderweitige planerische Alternativstandorte gibt" (Umweltbericht, Seite 42);
- weil "bessere Alternativen andernorts" bestehen (Umweltbericht, Seite 38);
- weil sich wegen "umfangreich vorhandener nicht konfliktreicher Alternativstandorte" im Regierungsbezirk Düsseldorf "die Waagschale zugunsten des Grundwasser- und Gewässerschutzes neigt" (Umweltbericht, Seite 42);
- weil risikoärmere Alternativstandorte für den Rohstoffabbau vorhanden sind (Umweltbericht, Seite 44);
- weil sie die "Verfügbarkeit geeigneterer alternativer Lagerstätten" annimmt (Umweltbericht, Seite 48).

Eine gute Alternativensituation könnte eine restriktive Ausschlusskonzeption – wenn überhaupt – nur rechtfertigen, wenn tatsächlich eine gute Alternativensituation bestünde. Denn nur wenn dem Plangeber tatsächlich Alternativen in substantiellem Umfang zur Verfügung stehen, wäre theoretisch denkbar, von vornherein auf konfliktfreie Bereiche auszuweichen und jeden Konflikt mit anderen Nutzungsinteressen einer abwägenden Entscheidung zu entziehen.

Ein solches Vorgehen ist jedoch in hohem Maße fehleranfällig. Denn die Ausrichtung der Festlegung von Konzentrationszonen (BSAB) und Reservegebieten an Ausschlusskriterien würde die im LEP NRW vorgesehene planerisch abwägende Auswahl unangemessen verkürzen. Da keine Differenzierung innerhalb der Ausschlussgründe stattfindet und deswegen schon jedes noch so geringfügige Interesse (zum Beispiel lediglich die einfache Schutzwürdigkeit von Böden) zum Ausschluss einer abwägenden planerischen Befassung mit der Fläche führt, würden konfligierende Interessen nicht standortbezogen in Ausgleich gebracht. Ohne eine Abwägung bestünde so aber auch nicht die Chance, die mit der Überwindung geringfügiger Interessen möglicherweise verbundenen Vorteile für andere oder gewichtigere Interessen zu realisieren.

Dem braucht vorliegend nicht nachgegangen zu werden, weil die angeblich gute Alternativensituation zum einen nicht ermittelt wurde und zum anderen aber die nach den Angaben der Bezirksplanungsbehörde verbleibenden Bereiche allesamt **Ausschlussbereiche** darstellen. Im Einzelnen:

Dass der Behauptung von der angeblich guten Alternativensituation keinerlei Ermittlungen zugrunde liegen, dokumentieren die Planunterlagen. So heißt es etwa, dass im Regierungsbezirk Düsseldorf "**qualitativ** und quantitativ" hinreichende Alternativstandorte existierten (Planbegründung, Seite 12, Hervorhebung nicht im Original). Da die Lagerstätten**qualität** den Vorgaben des LEP NRW und des Abwägungsgebots zuwider jedoch **nicht ermittelt** wurde, kann diese Behauptung nicht zutreffen. Es wäre völlig lebensfremd anzunehmen, die Bezirksplanungsbehörde habe zwar in den BSAB und in den Sondierungsbereichen die Qualität der Lagerstätten nicht ermittelt, ausgerechnet aber in Bezug auf alle angeblich vorhandenen guten Alternativstandorte. Hierfür gibt es auch keinerlei Anhaltspunkte.

Im Umweltbericht heißt es zudem, dass sich die Alternativensituation "**aufgrund der Nachmeldung von Interessensbereichen**" im Rahmen der 1. Auslegung des Planentwurfs zur 51. Änderung "verbessert" habe (Umweltbericht, Seite 39, Hervorhebung nicht im Original). Wenn es zuträfe, dass sich die Alternativensituation infolge von An- bzw. Nachmeldungen der Planbetroffenen verbessern könnte, würde sie sich auch verschlechtern, wenn solche Meldungen wieder zurückgezogen würden. Im Regierungsbezirk würde die vermeintlich gute Alternativensituation katastrophal, wenn sämtliche Planbetroffenen ihre An- oder Nachmeldungen zur Darstellung ihrer Flächen als Sondierungsbereich zurückziehen würden. Damit gerät die Rechtfertigung der Ausschlusskonzeption in ein Abhängigkeitsverhältnis zu An- bzw. Nachmeldungen der Planbetroffenen, auf das die Bezirksplanungsbehörde keinerlei Einfluss hat. Dies kann rechtlich nicht hingenommen werden.

Es kommt hinzu, dass die Planunterlagen die zahlreich vorhandenen Alternativstandorte weder benennen, noch insoweit Angaben hierzu enthalten. Die Behauptung der Bezirksplanungsbehörde, es sei für jeden Ausschlussbereich geprüft worden, ob hinreichende alternative Rohstoffvorkommen in weniger konfliktreichen Gebieten vorhanden sind (Umweltbericht, Seite 25), ist nicht ansatzweise belegt. Insbesondere sind der Gesamtbereichstabelle der Behauptung im Umweltbericht (Seite 29) zuwider keinerlei "Angaben und Bewertungen zu den Alternativen" zu entnehmen.

Nach Auffassung der Bezirksplanungsbehörde ist es erklärtermaßen nicht ihre Aufgabe, die vermeintlich vorhandenen besseren Alternativstandorte zu ermitteln und in einer Reservegebietskarte darzustellen. Denn in Anbetracht der bisherigen Planänderungen hätten sich die Unternehmen frühzeitig auf das auf Ausschlussgründen

beruhende Konzept einstellen und selbst Alternativstandorte suchen können (vgl. Umweltbericht, Seite 42). In Landschaftsschutzgebieten wurden deswegen Sondierungsbereiche wegen "hinreichenden zeitlichen Vorlaufs für **Unternehmen und deren Alternativstandortsuche**" nicht dargestellt (Umweltbericht, Seite 49).

Nach alledem beruht die Rechtfertigung der **Ausschlusskonzeption** im Rahmen der 51. Änderung auf einer vermeintlich guten Alternativensituation, die weder nachvollziehbar aus den Planunterlagen hervorgeht, noch sonst ersichtlich ist.

Das **globale Ermittlungsdefizit** dokumentiert die Bezirksplanungsbehörde, indem sie ausführt, dass sich die Alternativensituation aufgrund der Nachmeldung von Interessensbereichen "verbessert" habe (vgl. Umweltbericht, Seite 39). Der Eindruck entsteht, die Bezirksplanungsbehörde sei förmlich von einer unerwartet guten Alternativensituation überrascht worden. Das bedeutet aber, dass die Bezirksplanungsbehörde bei der 1. Auslegung von einer schlechteren Alternativensituation ausgegangen sein muss (vgl. zum Beispiel Planbegründung a. F., Seite 11). Die Bezirksplanungsbehörde liefert damit selbst den Nachweis dafür, dass im Rahmen der 1. Auslegung ein Ermittlungsdefizit bestand. Es liegt auf der Hand, dass dieses Ermittlungsdefizit nicht durch Nachmeldungen seitens der Planbetroffenen ausgeräumt werden kann.

Die Ursache für das **globale Ermittlungsdefizit** besteht wiederum im eigenmächtigen Verzicht auf die landesplanerisch erforderliche Reservegebietskarte. Weil diese nicht erarbeitet wurde, liegen keine Erkenntnisse zu abbauwürdigen Lagerstätten und deswegen auch nicht zu konfliktfreien Alternativstandorten vor.

Diese **konzeptionellen, methodischen Mängel, die zugleich einen Rechtsverstoß gegen verbindliche Vorgaben des LEP NRW sowie gegen das Abwägungsgebot bedeuten**, haben die Beteiligten bereits im Scopingverfahren gerügt (vgl. nur Kreis Wesel, 11.04.2007; Landesbüro der Naturschutzverbände NRW, 26.09.2007).

Entscheidend ist jedoch, dass die nach Angaben der Bezirksplanungsbehörde angeblich verbleibenden Flächen zwar nicht die benannten und unbenannten Ausschlusskriterien erfüllen, aber doch wie Ausschlussbereiche behandelt werden. Denn indem die Bezirksplanungsbehörde typisierend unterstellt, dass "Personen bzw. Akteure" im Einzelfall kein Interesse an einer Abbildung in der Erläuterungskarte und gegeb-

nenfalls an einer späteren BSAB-Darstellung "haben können", weil sie ein Rohstoffgewinnungsverbot hinzunehmen hätten (Umweltbericht, Seite 29), werden die nicht an- bzw. nachgemeldeten Flächen zu Ausschlussbereichen.

Wenn aber im Wege der typisierenden Unterstellung auf die circa 17.351 ha verbleibenden Flächen, die nicht Gegenstand von An- und Nachmeldungen waren (siehe oben unter Ziffern 4.1.4 und 4.1.4.2), der Ausschlussgrund des fehlenden Abgrabungsinteresses (Umweltbericht, Seite 31) angewendet wird, dann stehen diese Flächen logischerweise nicht der Rohstoffgewinnung und damit auch nicht als Alternativstandorte im Rahmen einer abwägenden Auswahl zur Verfügung.

Damit bricht die Behauptung von den angeblich umfangreich zur Verfügung stehenden besseren Alternativstandorten für die Rohstoffgewinnung vollends in sich zusammen.

Es kommt hinzu, dass der Plangeber gerade dann, wenn er der konzentrierten Nutzung besonders wenig Flächen zur Verfügung stellt, hinsichtlich des Ausschlusskonzepts einem zusätzlich **gesteigerten Rechtfertigungsdruck** unterliegt. Zwar liefern Größenangaben - isoliert betrachtet - grundsätzlich keine Anhaltspunkte für einen fehlerhaften Gebrauch der Planungsermächtigung im Sinne einer Verhinderungsplanung.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002, Az.: 4 C 15.01, DVBl. 2003, 797 [799 f.].

Bezieht sich die Planung jedoch auf beispielsweise lediglich 2,2 % der für die konzentrierte Nutzung geeigneten Potenzialflächen, besteht Veranlassung, die Rechtfertigung des "Wegwägens" der Belange der jeweiligen Nutzung für die übrigen möglichen Standorte, die vom Plangeber ausgeschieden worden sind, genauer in den Blick zu nehmen.

Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 08.12.2005, Az.: 1 C 10065/05.OVG, hier zit. nach Juris, Textabsatz 52.

Denn führt das Ausschlusskonzept zu derart kleinen Konzentrationszonen, ist dies Anlass, bei der Abwägung auch weitere Umstände zu berücksichtigen und zu ge-

wichten, um der konzentrierten Nutzung eine substantielle Chance einzuräumen. Nur so kann der Plangeber dem Risiko entgehen, dass die Rechtsprechung sich veranlasst sieht, die herangezogenen Ausschlussgründe - wenn nicht jeden für sich, so doch in ihrer Gesamtheit - **als Indikator für eine verschleierte Verhinderungstendenz bewerten zu müssen.**

Vgl. OVG Koblenz, a. a. O., Textabsatz 55.

Diesen Rechtfertigungsanforderungen genügt die auf Ausschlussgründe fixierte Betrachtungsweise der 51. Änderung nicht. Denn die in der Rechtsprechung im Zusammenhang mit einer Verhinderungsplanung erwähnte Größenordnung von **2,2 %** der geeigneten Potenzialflächen wird im Falle der 51. Änderung noch weiter um nahezu 75 % unterschritten. Den vorstehend angestellten Überlegungen zufolge sind in Bezug auf Kies/Kiessand lediglich **0,59 %** der für die Rohstoffgewinnung geeigneten Flächen als Sondierungsbereiche vorgesehen (siehe oben unter Ziffer 4.1.4). Trotz dieser Unterschreitung werden die global und pauschal ausgeschiedenen Flächen in einer Größenordnung von **94,86 %** nicht im Sinne der Rechtsprechung des OVG Koblenz genauer in den Blick genommen. Das gilt selbst für die wenigen Flächen, mit denen sich die Bezirksplanungsbehörde infolge von An- und Nachmeldungen befasst hat (4,55 %). Denn auch sie sind keiner genaueren Betrachtung unterzogen worden. Es kam lediglich zu einer Subsumtion anhand der herangezogenen Ausschlusskriterien. Dasselbe ergibt sich in Bezug auf die Reduzierung der im Rahmen der ersten Auslegung zur Darstellung vorgesehenen Sondierungsbereiche.

Dabei ist erneut darauf hinzuweisen, dass die behelfsmäßig ermittelten Werte auf optimistischen Annahmen beruhen, weil die der 51. Änderung zugrunde gelegten Daten im Umweltbericht nicht in der gebotenen Weise transparent gemacht wurden. Viel spricht dafür, dass sich auf der Basis verlässlicherer Daten weitaus geringere Werte ergeben würden, und dies den Planbetroffenen im Rahmen des Umweltberichts gegenüber verdeckt werden sollte.

4.3.2.1.3 Ausschlusskriterien nicht auch auf BSAB angewandt

Das Planungskonzept ist weiter fehlerhaft, weil auf die Sondierungsbereiche andere Ausschlussgründe angewandt werden, als auf die bereits dargestellten BSAB, in denen eine Gewinnung fachrechtlich noch nicht gestattet ist. Selbst wenn eine Bestätigung der bestehenden BSAB gewollt sein sollte, scheltet sie deswegen schon daran,

dass die im Rahmen der 51. Änderung herangezogenen Auswahlkriterien nicht Teil eines die BSAB und die Sondierungsbereiche gleichermaßen erfassenden, anhand einheitlicher Kriterien entwickelten schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts sind. Im Einzelnen:

Die BSAB wurden nach anderen Kriterien ausgewählt als die Sondierungsbereiche. Denn die im Rahmen der 51. Änderung herangezogenen Ausschlusskriterien wurden weder bei der Festlegung von Plansatz 3.12 "Ziel" 1 des GEP Düsseldorf 1999, noch der Darstellung der BSAB, noch im Rahmen der darauf folgenden Änderungen angewandt. Die Darstellung der bestehenden BSAB und der Sondierungsbereiche erfolgt anhand unterschiedlicher Kriterien.

Ein Beleg dafür ist Plansatz 3.12 "Ziel" 1 Nr. 5 Abs. 1 lit. d) - letzter Satz - RegPlan. Darin wird festgelegt, dass Vorhaben der Rohstoffgewinnung weiterhin in den Ausschlussbereichen mit einem generellen Abgrabungsverbot zulässig sind, sofern sie zeichnerisch als BSAB dargestellt sind.

Für diese unterschiedliche Behandlung von bereits dargestellten BSAB und den Sondierungsbereichen fehlt die sachliche Rechtfertigung, weil BSAB konzeptionell aus den Reservegebieten, die die Bezirksplanungsbehörde vorliegend als Sondierungsbereiche bezeichnet, zu entwickeln sind.

Vgl. erneut OVG Münster, Urteil vom 24.05.2006, Az.: 20 A 1612/04.

In **sachlicher** Hinsicht muss jeder Sondierungsbereich, um im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans als BSAB dargestellt werden zu können, dieselben Eignungsvoraussetzungen erfüllen. Deswegen unterliegt die Einbeziehung von Flächen in die Abwägung denselben sachlichen Kriterien. Schließt der Plangeber - wie vorliegend - Flächen anhand eines Katalogs von Kriterien aus der Abwägung von vornherein aus, sind auch diese Kriterien gleichermaßen auf BSAB wie auf Sondierungsbereiche anzuwenden.

Dass die BSAB nach Wirksamwerden des RegPlans Vorhaben der Rohstoffgewinnung sofort ermöglichen sollen, die Rohstoffgewinnung in den Reservegebieten aber einer Fortschreibung des RegPlans bedarf und hier erst zeitlich später in Betracht kommt, ändert daran nichts. Denn die im Rahmen der 51. Änderung herangezogenen Aus-

schlusskriterien entziehen die betroffenen Flächen der Abwägung und damit auch der Möglichkeit, zunächst als Sondierungsbereich und später als BSAB dargestellt zu werden. Die im Rahmen der Abwägung zu beantwortende Frage, **wann** eine abbauwürdige Lagerstätte der Rohstoffgewinnung zur Verfügung steht, lässt sich nicht anhand von Ausschlusskriterien beantworten, weil deren Anwendung eine solche Abwägung gerade ausschließt.

Die Fehlerhaftigkeit ergibt sich zudem daraus, dass sich wegen der Abhängigkeit der Negativ- von der Positivkomponente einer Konzentrationszone,

vgl. statt vieler BVerwG, Urteil vom 13.03.2003, Az.: 4 C 4.02, NuR 2003, 493 [497]; BVerwG, Urteil vom 27.01.2005, Az.: 4 C 5.04, BVerwGE 122, 364 [371 ff.],

bestehende Vorrangfestlegungen (§ 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG) nicht nachträglich mit Ausschlusswirkung (§ 7 Abs. 4 Satz 2 ROG) versehen lassen, ohne ein an einheitlichen Kriterien ausgerichtetes schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zu entwickeln.

Das ist vorliegend nicht der Fall. Denn im Rahmen der 32. Änderung wurden BSAB innerhalb von NATURA 2000-Gebieten dargestellt, wohingegen im Rahmen der 51. Änderung Flächen innerhalb solcher Gebiete von vornherein für eine Darstellung als Sondierungsbereich ausscheiden. Diese nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung lässt sich nur dadurch beseitigen, dass bei der Auswahl der Sondierungsbereiche und der BSAB dieselben Kriterien zugrunde gelegt werden. Infolge der Bestätigungsabsicht des Plangebers bedeutet dies vorliegend, dass Kriterien, die die Darstellung der bestehenden BSAB nicht ausschlossen auch die Darstellung von Sondierungsbereichen für zukünftige BSAB nicht ausschließen dürfen.

Nach alledem enthält Plansatz 3.12 "Ziel" 1 Nr. 4 RegPlan auch in der Fassung der 51. Änderung kein wirksames Rohstoffgewinnungsverbot.

Vor dem Hintergrund der schon grundsätzlich verfehlten Ausschlusskonzeption besteht zu einem Eingehen auf die einzelnen Ausschlussgründe allenfalls **hilfsweise** Veranlassung:

4.3.2.2 Fehlerhaftigkeit der Ausschlussgründe im Einzelnen

Die herangezogenen Ausschlussgründe für Sondierungsbereiche sind auch im Einzelnen fehlerhaft.

4.3.2.2.1 Weitere fallspezifische Gründe stellen keinen Ausschlussgrund dar (Umweltbericht, Seite 36)

Es ist schon nicht nachvollziehbar, wie "weitere fallspezifische Gründe" (Umweltbericht, Seite 36) Ausschlussgründe bilden können, die dazu führen, dass eine Fläche vom weiteren Verfahren ausgeschlossen ist (vgl. Umweltbericht, Seite 24). Entweder ein Grund steht schon dem Eintritt in die Abwägung entgegen (Ausschlussgrund), sodass aus einem geeigneten Bereich ein Tabubereich wird, oder er repräsentiert einen der Belange, die im Rahmen des Abwägungsvorgangs dazu führen, dass eine Fläche letztlich nicht dargestellt wird. Letzterenfalls handelt es sich um einen Abwägungs- und nicht um einen Ausschlussgrund.

Abgesehen davon ist vollkommen offen, welche weiteren Ausschlussgründe angesichts des ohnehin schon umfangreichen Katalogs sonst noch unter dem unbestimmten Sammelbegriff "fallspezifische Gründe" in Betracht kommen könnten. Insoweit werden nicht nur die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots verfehlt, sondern es wird auf diese Weise ein **Blankett-Ausschlussgrund** generiert. Allein der Umstand, dass der Plangeber sich eines Blankett-Ausschlussgrundes bedient, steht schon der Annahme entgegen, dass die Ausschlussgründe vorliegend Teil einer auf Ausschlussgründe bezogenen in sich geschlossenen Konzeption sind. Sich den Rückgriff auf unbenannte Ausschlussgründe vorzubehalten zeigt, dass insoweit keine abschließende Entscheidung im Sinne von 3. Nr. 2 ROG getroffen, sondern die Ausschlusskonzeption gerade offen gehalten werden soll.

4.3.2.2.2 Fehlendes Abgrabungsinteresse stellt keinen Ausschlussgrund dar

Das Planungskonzept ist fehlerhaft, weil das fehlende Abgrabungsinteresse eines Planbetroffenen als Ausschlussgrund behandelt wird (Umweltbericht, Seite 31). Das trifft schon vor dem Hintergrund der Ausführungen im Umweltbericht nicht zu. Denn danach muss ein im Zeitpunkt der Planung fehlendes Abgrabungsinteresse nicht auch auf Dauer fehlen (Umweltbericht, Seite 27). Weil das fehlende Abgrabungsinteresse für die im Rahmen der Abwägung zu beantwortende Frage Bedeutung hat, ob eine abbauwürdige Lagerstätte schon jetzt (BSAB) oder erst später (Reservegebiet im