



# Begründung

## Regionalplan Köln Sachlicher Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine)

---

Teil B-5

Stand: Juli 2025



# Impressum

## **Erarbeitet durch:**

Bezirksregierung Köln  
Dezernat 32 (Regionalentwicklung, Braunkohle)

## **Herausgeberin:**

Bezirksregierung Köln  
Zeughausstraße 2-10  
50667 Köln

## **Kontakt Daten:**

Bezirksregierung Köln  
Dezernat 32  
Tel.: 0221 147-2032  
Fax: 0221 147-2905  
E-Mail: [abgrabung@bezreg-koeln.nrw.de](mailto:abgrabung@bezreg-koeln.nrw.de)  
[www.brk.nrw.de](http://www.brk.nrw.de)

## **Satz & Layout**

Dezernat 32

## **Grafiken & Karten**

© Bezirksregierung Köln  
Dezernat 32

# Inhaltsverzeichnis (Kurzfassung)

|                                                                     |            |
|---------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Inhaltsverzeichnis (Kurzfassung)</b> .....                       | <b>3</b>   |
| <b>Inhaltsverzeichnis</b> .....                                     | <b>4</b>   |
| <b>Verzeichnis der Ziele und Grundsätze der Raumordnung</b> .....   | <b>11</b>  |
| <b>Glossar</b> .....                                                | <b>12</b>  |
| <b>TEIL A: GRUNDLEGENDES</b> .....                                  | <b>13</b>  |
| 1. <b>Einführung</b> .....                                          | <b>15</b>  |
| 2. <b>Abgrabungsmonitoring NRW</b> .....                            | <b>17</b>  |
| 3. <b>Handlungsrahmen</b> .....                                     | <b>24</b>  |
| 4. <b>Planungsansatz</b> .....                                      | <b>75</b>  |
| <b>TEIL B: GESAMTRÄUMLICHES PLANUNGSKONZEPT</b> .....               | <b>87</b>  |
| 5. <b>Erläuterung des Planungskonzepts und Prüfvorgangs</b> .....   | <b>88</b>  |
| 6. <b>Harte Tabuzone</b> .....                                      | <b>99</b>  |
| 7. <b>Weiche Tabuzone</b> .....                                     | <b>102</b> |
| 8. <b>Detailanalyse: Sonstige Ausschlussbelange</b> .....           | <b>145</b> |
| 9. <b>Detailanalyse: Suchräume</b> .....                            | <b>225</b> |
| 10. <b>Detailanalyse: 1. Eignungsprüfung (Vorbewertung)</b> .....   | <b>234</b> |
| 11. <b>Detailanalyse: 2. Eignungsprüfung (Zeichenregeln)</b> .....  | <b>280</b> |
| 12. <b>Detailanalyse: 3. Eignungsprüfung (Bewertung BSAB)</b> ..... | <b>318</b> |
| 13. <b>Detailanalyse: 4. Eignungsprüfung (Reservegebiete)</b> ..... | <b>320</b> |
| 14. <b>Umweltprüfung</b> .....                                      | <b>322</b> |
| 15. <b>Flächenauswahl BSAB</b> .....                                | <b>331</b> |
| 16. <b>Detailanalyse: 5. Eignungsprüfung (Reservegebiete)</b> ..... | <b>362</b> |
| 17. <b>Ergebnis der Planung: BSAB und Reservegebiete</b> .....      | <b>364</b> |
| <b>TEIL C: REKULTIVIERUNG</b> .....                                 | <b>368</b> |
| 18. <b>Rekultivierung der BSAB</b> .....                            | <b>369</b> |
| <b>Tabellenverzeichnis</b> .....                                    | <b>376</b> |

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Inhaltsverzeichnis (Kurzfassung)</b> .....                       | <b>3</b>  |
| <b>Inhaltsverzeichnis</b> .....                                     | <b>4</b>  |
| <b>Verzeichnis der Ziele und Grundsätze der Raumordnung</b> .....   | <b>11</b> |
| <b>Glossar</b> .....                                                | <b>12</b> |
| <b>TEIL A: GRUNDLEGENDES</b> .....                                  | <b>13</b> |
| <b>1. Einführung</b> .....                                          | <b>15</b> |
| <b>2. Abgrabungsmonitoring NRW</b> .....                            | <b>17</b> |
| 2.1. Planerfordernis .....                                          | 17        |
| 2.2. Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW .....                 | 18        |
| 2.2.1. Kies/Kiessand .....                                          | 20        |
| 2.2.2. Ton/Schluff .....                                            | 20        |
| 2.2.3. Präquartäre Sande und Kiese .....                            | 22        |
| 2.2.4. Zusammenfassung .....                                        | 23        |
| <b>3. Handlungsrahmen</b> .....                                     | <b>24</b> |
| 3.1. Bundesraumordnung .....                                        | 24        |
| 3.1.1. Raumordnungsgesetz .....                                     | 24        |
| 3.1.2. Bundesraumordnungsplan Hochwasser .....                      | 25        |
| 3.2. Landesentwicklungsplan NRW .....                               | 27        |
| 3.2.1. Kapitel 9.1 – Lagerstättensicherung .....                    | 29        |
| 3.2.2. Kapitel 9.2 – Nichtenergetische Rohstoffe .....              | 33        |
| 3.3. Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene .....               | 43        |
| 3.3.1. Anforderungen an ein gesamträumliches Planungskonzept .....  | 45        |
| 3.3.2. Besonderheiten von Abgrabungsvorhaben .....                  | 49        |
| 3.4. Leitbild .....                                                 | 51        |
| 3.4.1. Konfliktarme Abgrabungsstandorte .....                       | 52        |
| 3.4.2. Ergiebige Abgrabungsstandorte .....                          | 53        |
| 3.4.3. Verhältnis von Konfliktarmut und Rohstoffergiebigkeit .....  | 54        |
| 3.4.4. Schrittweise Verlagerung .....                               | 54        |
| 3.4.5. Das Leitbild ist Ausdruck nachhaltiger Raumentwicklung ..... | 55        |
| 3.5. Regionalplanerische Leitlinien .....                           | 55        |
| 3.5.1. Ergebnisoffene Planung .....                                 | 55        |
| 3.5.2. Umsetzungsorientierte Planung .....                          | 56        |
| 3.5.3. Beteiligende Planung .....                                   | 60        |
| 3.5.4. Räumlich konzentrierende Planung .....                       | 61        |

|                                                                          |            |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.5.5. Rohstoffeffiziente Planung.....                                   | 63         |
| 3.5.6. Verlässliche und aktuelle Planung .....                           | 64         |
| 3.5.7. Angemessene Planung .....                                         | 69         |
| 3.5.8. Vorsorgende Planung.....                                          | 73         |
| 3.5.9. Flexible Planung .....                                            | 74         |
| <b>4. Planungsansatz .....</b>                                           | <b>75</b>  |
| 4.1. Alternativenprüfung von Planungsansätzen.....                       | 75         |
| 4.1.1. Neuplanung mittels „klassischer“ Tabuzonen .....                  | 75         |
| 4.1.2. Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung.....                 | 77         |
| 4.1.3. Bestandssicherung.....                                            | 78         |
| 4.1.4. Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene Neuplanung .....     | 79         |
| 4.1.5. Bewertung .....                                                   | 80         |
| 4.2. Erläuterung des gewählten Planungsansatzes .....                    | 82         |
| 4.2.1. Grundzüge des gewählten Planungsansatzes.....                     | 82         |
| 4.2.2. Grenzwerte als Beurteilungsmaßstab.....                           | 85         |
| <b>TEIL B: GESAMTRÄUMLICHES PLANUNGSKONZEPT .....</b>                    | <b>87</b>  |
| <b>5. Erläuterung des Planungskonzepts und Prüfvorgangs.....</b>         | <b>88</b>  |
| 5.1. Grundsätzlicher Aufbau des Planungskonzepts.....                    | 88         |
| 5.1.1. Ausschlussbelange .....                                           | 89         |
| 5.1.2. Eignungsbelange.....                                              | 89         |
| 5.1.3. Zeichenregeln .....                                               | 90         |
| 5.1.4. Exkurs: Ermittlung der Reservegebiete .....                       | 91         |
| 5.2. Planungsschritte zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten .....  | 91         |
| 5.3. Je Rohstoffgruppe eine Detailanalyse.....                           | 93         |
| 5.3.1. Kies/Kiessand .....                                               | 93         |
| 5.3.2. Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande .....                 | 94         |
| 5.4. Bestehende BSAB .....                                               | 95         |
| 5.5. Genehmigte Abgrabungen.....                                         | 96         |
| 5.6. Regionalplanerische Leitlinien .....                                | 97         |
| <b>6. Harte Tabuzone.....</b>                                            | <b>99</b>  |
| 6.1. Keine Rohstoffvorkommen.....                                        | 99         |
| 6.2. Keine weiteren Belange als harte Tabuzone.....                      | 101        |
| <b>7. Weiche Tabuzone .....</b>                                          | <b>102</b> |
| 7.1. Siedlungsbereiche .....                                             | 105        |
| 7.1.1. Allgemeine Siedlungsbereiche und solche mit Zweckbestimmung ..... | 105        |

|           |                                                                       |            |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------|------------|
| 7.1.2.    | Bereiche für flächenintensive Großvorhaben.....                       | 106        |
| 7.2.      | Bauflächen .....                                                      | 106        |
| 7.3.      | Infrastrukturen .....                                                 | 108        |
| 7.3.1.    | Bundesautobahnen und Bundesstraßen .....                              | 108        |
| 7.3.2.    | Schienenwege.....                                                     | 110        |
| 7.3.3.    | Abfalldeponien .....                                                  | 111        |
| 7.3.4.    | Militärische Nutzungen und Flugplätze (zivile und militärische) ..... | 111        |
| 7.3.5.    | Bundesfachplanung.....                                                | 112        |
| 7.4.      | Wald .....                                                            | 115        |
| 7.5.      | Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutz.....                     | 122        |
| 7.5.1.    | Gewässer erster und zweiter Ordnung .....                             | 122        |
| 7.5.2.    | Wasserschutzgebiete .....                                             | 123        |
| 7.5.3.    | Überlagerung von Trinkwasserschutz und HQ <sub>extrem</sub> .....     | 127        |
| 7.5.4.    | Überschwemmungsgebiete und Überschwemmungsbereiche.....               | 128        |
| 7.6.      | Natur- und Artenschutz.....                                           | 131        |
| 7.6.1.    | Natura 2000-Gebiete .....                                             | 131        |
| 7.6.2.    | Naturschutzgebiete .....                                              | 133        |
| 7.6.3.    | Artenschutz .....                                                     | 133        |
| 7.7.      | Biotopverbundflächen herausragender Bedeutung – Stufe 1 .....         | 134        |
| 7.8.      | Braunkohlenpläne.....                                                 | 138        |
| 7.9.      | Ergebnis: Potentialfläche .....                                       | 144        |
| <b>8.</b> | <b>Detailanalyse: Sonstige Ausschlussbelange .....</b>                | <b>145</b> |
| 8.1.      | Rohstoffvorkommen: Besonders unergiebig Standorte .....               | 147        |
| 8.1.1.    | Relativer Beurteilungsmaßstab.....                                    | 147        |
| 8.1.2.    | Rohstoffergiebigkeit als Beurteilungsmaßstab.....                     | 148        |
| 8.1.3.    | Rohstoffspezifische Besonderheit: präquartäre Kiese und Sande .....   | 150        |
| 8.1.4.    | Transparente Ermittlung der Rohstoffergiebigkeit.....                 | 151        |
| 8.1.5.    | Rohstoffgruppenbasierter Beurteilungsmaßstab.....                     | 152        |
| 8.1.6.    | Genehmigte Abgrabungen und bestehende BSAB .....                      | 160        |
| 8.2.      | Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressensbereichs.....               | 160        |
| 8.2.1.    | Frist- und formgerechte Meldung eines AI erforderlich .....           | 162        |
| 8.2.2.    | Meldung eines AI von öffentlicher und privater Seite .....            | 164        |
| 8.2.3.    | Meldung von AI entspricht dem Leitbild .....                          | 165        |
| 8.2.4.    | Meldung von AI ist abgeschlossen .....                                | 166        |
| 8.3.      | Schutzabstände von 300 m zu ASB, Bauflächen und Ortslagen .....       | 172        |
| 8.3.1.    | Schutzabstand von 300 m zu ASB .....                                  | 172        |

|            |                                                                                                   |            |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 8.3.2.     | Schutzabstand zu Bauflächen von 300 m.....                                                        | 173        |
| 8.3.3.     | Schutzabstand von 300 m zu Ortslagen .....                                                        | 174        |
| 8.3.4.     | Verzicht auf Schutzabstände bei lokalem Konsens .....                                             | 178        |
| 8.3.5.     | Meldung des Verzichts auf Schutzabstände ist abgeschlossen .....                                  | 180        |
| 8.4.       | Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) .....                                   | 181        |
| 8.5.       | Nassabgrabungen in Trinkwasserschutzzone III B.....                                               | 183        |
| 8.5.1.     | Festgesetzte Trinkwasserschutzzone III B.....                                                     | 184        |
| 8.5.2.     | Ausnahme: BSAB in festgesetzten Trinkwasserschutzzonen .....                                      | 185        |
| 8.5.3.     | Geplante Trinkwasserschutzzone III B .....                                                        | 187        |
| 8.6.       | Schutzabstände von 300 m zu Natura 2000 .....                                                     | 188        |
| 8.7.       | Bereiche für den Schutz der Natur (BSN) .....                                                     | 192        |
| 8.8.       | Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile, Ersatz- und Ausgleichsflächen ..... | 194        |
| 8.9.       | Darstellungen des Flächennutzungsplans .....                                                      | 198        |
| 8.9.1.     | Hinweise zu Abgrabungskonzentrationszonen .....                                                   | 200        |
| 8.9.2.     | Hinweise zu Windparks .....                                                                       | 200        |
| 8.9.3.     | Meldung seit zweiter öffentlicher Auslegung nicht möglich .....                                   | 201        |
| 8.10.      | Besonders erheblich vorgeprägte Kommunen .....                                                    | 203        |
| 8.10.1.    | Regionalplanerischer Handlungsbedarf.....                                                         | 204        |
| 8.10.2.    | Strukturwandel unterstützen, Bodenschatzgewinnung bremsen.....                                    | 206        |
| 8.10.3.    | Merkmale besonders erheblich vorgeprägter Kommunen.....                                           | 208        |
| 8.10.4.    | Methodik .....                                                                                    | 208        |
| 8.10.5.    | Ergebnis.....                                                                                     | 218        |
| 8.10.6.    | Rechtliche Einordnung .....                                                                       | 219        |
| 8.10.7.    | Regelung ist im Einklang mit dem Leitbild .....                                                   | 222        |
| 8.10.8.    | Meldung seit zweiter öffentlicher Auslegung nicht möglich .....                                   | 223        |
| 8.11.      | Ergebnis: Gefilterte Abgrabungsinteressen.....                                                    | 223        |
| <b>9.</b>  | <b>Detailanalyse: Suchräume .....</b>                                                             | <b>225</b> |
| 9.1.       | Die Zusammenfassung zu Suchräumen ist erforderlich .....                                          | 225        |
| 9.2.       | Methodisches Vorgehen .....                                                                       | 227        |
| 9.3.       | Kritik an der Suchraumbildung.....                                                                | 228        |
| 9.4.       | Ergebnis: Suchräume .....                                                                         | 232        |
| <b>10.</b> | <b>Detailanalyse: 1. Eignungsprüfung (Vorbewertung) .....</b>                                     | <b>234</b> |
| 10.1.      | Grundsätzliches zur Gewichtung und dem Bewertungsverfahren .....                                  | 234        |
| 10.1.1.    | Möglichkeiten kommunaler Einflussnahme.....                                                       | 236        |
| 10.1.2.    | Das Bewertungsverfahren.....                                                                      | 237        |

|            |                                                                                           |            |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 10.2.      | Rohstoffvorkommen: Ergiebigkeit und gebündelte Gewinnung .....                            | 240        |
| 10.2.1.    | Rohstoffergiebigkeit.....                                                                 | 240        |
| 10.2.2.    | Sonderfall: Gebündelte Gewinnung .....                                                    | 241        |
| 10.2.3.    | Hinweise zu den Berechnungsalgorithmen des AM-Tools .....                                 | 243        |
| 10.2.4.    | Hinweise zu den restlichen Eignungsbelangen.....                                          | 245        |
| 10.3.      | Umweltfachliche Belange.....                                                              | 246        |
| 10.3.1.    | Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung .....                                             | 246        |
| 10.3.2.    | Landwirtschaftliche Flächen (Standortwert I) .....                                        | 247        |
| 10.3.3.    | Lärmarme Räume herausragender Bedeutung .....                                             | 248        |
| 10.3.4.    | Unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR) .....                                           | 248        |
| 10.3.5.    | Landschaftsbildeinheiten herausragender Bedeutung .....                                   | 249        |
| 10.3.6.    | Kulturlandschaftsbereiche von besonderer historischer Bedeutung.....                      | 250        |
| 10.3.7.    | Biotopverbundflächen besonderer Bedeutung – Stufe 2.....                                  | 251        |
| 10.3.8.    | Tatsächlicher Wald $\geq 2$ ha .....                                                      | 253        |
| 10.4.      | Verkehrliche Anbindung.....                                                               | 255        |
| 10.5.      | Städtebauliche Belange .....                                                              | 260        |
| 10.5.1.    | Entgegenstehende Planungsabsichten und Planungen.....                                     | 260        |
| 10.5.2.    | Lokaler Konsens.....                                                                      | 264        |
| 10.5.3.    | Allgemeine Hinweise zu kommunalen Beteiligungsmöglichkeiten .....                         | 267        |
| 10.6.      | Regionalplanerische Belange .....                                                         | 268        |
| 10.6.1.    | Bestehender BSAB .....                                                                    | 268        |
| 10.6.2.    | Angrenzend an genehmigte Abgrabung .....                                                  | 268        |
| 10.6.3.    | Durch Abgrabungsgeschehen räumlich erheblich vorgeprägte Kommunen<br>269                  |            |
| 10.7.      | Zwischenergebnis der Vorbewertung.....                                                    | 278        |
| <b>11.</b> | <b>Detailanalyse: 2. Eignungsprüfung (Zeichenregeln).....</b>                             | <b>280</b> |
| 11.1.      | Suchräume überprüfen und ggf. zusammenfassen.....                                         | 281        |
| 11.2.      | Festlegung der maximalen Flächengröße.....                                                | 283        |
| 11.2.1.    | Beurteilungsmaßstab basiert auf durchschnittlicher Ergiebigkeit und<br>Flächengröße ..... | 284        |
| 11.2.2.    | Der Beurteilungsmaßstab als Stufenmodell.....                                             | 286        |
| 11.2.3.    | Der Beurteilungsmaßstab ist verhältnismäßig und belastbar .....                           | 288        |
| 11.3.      | Entgegenstehende zeichnerische Festlegungen der Regionalplanüberarbeitung .               | 289        |
| 11.4.      | Mindestbreite der BSAB.....                                                               | 292        |
| 11.5.      | Berücksichtigung regionalbedeutsamer Zäsuren .....                                        | 292        |
| 11.5.1.    | Verkehrsinfrastruktur .....                                                               | 293        |
| 11.5.2.    | Leitungsinfrastruktur .....                                                               | 294        |

|                                                                        |            |
|------------------------------------------------------------------------|------------|
| 11.5.3. Infrastrukturbezogene Hinweise .....                           | 295        |
| 11.5.4. Sonstige Zäsuren .....                                         | 296        |
| 11.6. Erweiterung vor Neuaufschluss .....                              | 296        |
| 11.7. Lokaler Konsens und (verfestigte) kommunale Planungen .....      | 300        |
| 11.8. Orientierung an Abgrenzung gemeldeter Abgrabungsinteressen ..... | 301        |
| 11.9. Berücksichtigung von Natur-, Bau- und Bodendenkmälern .....      | 301        |
| 11.9.1. Naturdenkmäler .....                                           | 301        |
| 11.9.2. Baudenkmäler .....                                             | 303        |
| 11.9.3. Bodendenkmäler .....                                           | 305        |
| 11.9.4. Gesetzlich geschützte Biotope .....                            | 307        |
| 11.9.5. Altlasten und Altlastenverdachtsflächen .....                  | 309        |
| 11.10. Effizienter Flächenzuschnitt .....                              | 311        |
| 11.11. Anschluss an Kanten bestehender Abgrabungen .....               | 312        |
| 11.12. Einbezug bestehender BSAB .....                                 | 313        |
| 11.13. Einbezug bestbewerteter Abgrabungsinteressen .....              | 314        |
| 11.14. Anschluss an bestehende Infrastruktur .....                     | 314        |
| 11.15. Verhältnismäßigkeitsprüfung .....                               | 315        |
| 11.16. Mindestflächengröße von 10 ha .....                             | 316        |
| 11.17. Ergebnis: Potentielle BSAB und verbleibende Suchräume .....     | 317        |
| <b>12. Detailanalyse: 3. Eignungsprüfung (Bewertung BSAB) .....</b>    | <b>318</b> |
| <b>13. Detailanalyse: 4. Eignungsprüfung (Reservegebiete) .....</b>    | <b>320</b> |
| 13.1. Räumlicher Zuschnitt .....                                       | 320        |
| 13.2. Ergebnis: Potentielle Reservegebiete .....                       | 321        |
| <b>14. Umweltprüfung .....</b>                                         | <b>322</b> |
| 14.1. Ergebnisse der Umweltprüfung .....                               | 322        |
| 14.2. Auswirkungen auf das Klima .....                                 | 327        |
| <b>15. Flächenauswahl BSAB .....</b>                                   | <b>331</b> |
| 15.1. Rechtliche Vorgaben .....                                        | 331        |
| 15.2. Stichtagsregelung .....                                          | 333        |
| 15.3. Genehmigte Versorgungszeiträume .....                            | 338        |
| 15.4. Versorgungszeiträume durch BSAB .....                            | 341        |
| 15.4.1. Methodik .....                                                 | 341        |
| 15.4.2. Kies/Kiessand .....                                            | 344        |
| 15.4.3. Ton/Schluff .....                                              | 344        |
| 15.4.4. Präquartäre Kiese und Sande .....                              | 345        |
| 15.4.5. Ergebnis .....                                                 | 346        |

|                                     |                                                                |            |
|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------|
| 15.5.                               | Substantieller Raum für die Rohstoffversorgung.....            | 350        |
| 15.5.1.                             | Flächenverhältnisse .....                                      | 351        |
| 15.5.2.                             | Jährlicher Bedarf an Kies/Kiessand pro Kopf.....               | 354        |
| 15.6.                               | Zusammenfassende Betrachtung .....                             | 355        |
| <b>16.</b>                          | <b>Detailanalyse: 5. Eignungsprüfung (Reservegebiete).....</b> | <b>362</b> |
| 16.1.                               | Bewertung Reservegebiete.....                                  | 362        |
| 16.2.                               | Flächenauswahl Reservegebiete .....                            | 362        |
| <b>17.</b>                          | <b>Ergebnis der Planung: BSAB und Reservegebiete .....</b>     | <b>364</b> |
| <b>TEIL C: REKULTIVIERUNG .....</b> |                                                                | <b>368</b> |
| <b>18.</b>                          | <b>Rekultivierung der BSAB .....</b>                           | <b>369</b> |
| 18.1.                               | Einführung .....                                               | 369        |
| 18.2.                               | Verhältnis BSAB zu Rekultivierungsplanung.....                 | 371        |
| 18.3.                               | Rechtlicher Gestaltungsspielraum .....                         | 371        |
| 18.4.                               | Methodik zur Festlegung der Rekultivierungsplanung.....        | 373        |
|                                     | <b>Tabellenverzeichnis .....</b>                               | <b>376</b> |

# Verzeichnis der Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Die nachfolgenden Ziele und Grundsätze werden im Dokument „Textliche Festlegungen“ (Planunterlage B-2) dargelegt, erläutert und begründet.

- Z 1      Sicherung der Rohstoffversorgung und besonderer Lagerstätten
- Z 2      BSAB als Vorranggebiete
- Z 3      BSAB als Eignungsgebiete
- Z 4      Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen
- Z 5      Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten
- Z 6      Erweiterungsklauseln für BSAB
- Z 7      Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes
- Z 8      Rekultivierung von BSAB
- Z 9      Reservegebiete als Vorranggebiete
- Z 10     Festlegung weiterer BSAB
  
- G 1      Rohstoff-Monitoring & Flächentausch
- G 2      Gefährdungsabschätzung in HQ<sub>extrem</sub>

# Glossar

|             |                                                                                                |
|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| AbgrG       | Abgrabungsgesetz NRW                                                                           |
| AFAB        | Allgemeiner Freiraum und Agrarbereich                                                          |
| AI          | Abgrabungsinteresse                                                                            |
| ASB         | Allgemeine Siedlungsbereiche                                                                   |
| BauGB       | Baugesetzbuch                                                                                  |
| BBergG      | Bundesberggesetz                                                                               |
| BSAB        | Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nicht-energetischer Bodenschätze     |
| BSB         | Bereiche für die Sicherung oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (= Reservegebiete) |
| BSLE        | Bereiche für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung                    |
| BSN         | Bereiche für den Schutz der Natur                                                              |
| BVerwG      | Bundesverwaltungsgericht                                                                       |
| GIB         | Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen                                            |
| KKS         | Kies/Kiessand (Rohstoffgruppe)                                                                 |
| LEP NRW     | Landesentwicklungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen                                          |
| LANUV       | Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz                                              |
| LPIG (NRW)  | Landesplanungsgesetz NRW                                                                       |
| LPIG DVO    | Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW aF.                                       |
| OFG         | Oberflächengewässer                                                                            |
| OVG NRW     | Oberverwaltungsgericht des Landes NRW                                                          |
| PQ          | Präquartäre Kiese und Sande (Rohstoffgruppe)                                                   |
| ROG         | Raumordnungsgesetz                                                                             |
| Teilplan EE | Regionalplan Köln, Teilplan Erneuerbare Energien                                               |
| Teilplan NR | Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine)                       |
| TÖB         | Träger öffentlicher Belange                                                                    |
| TS          | Ton/Schluff (Rohstoffgruppe)                                                                   |
| WHG         | Wasserhaushaltsgesetz                                                                          |

## TEIL A: GRUNDLEGENDES

Nordrhein-Westfalen ist mit seinen Vorkommen energetischer und nichtenergetischer Rohstoffe eines der rohstoffreichsten Bundesländer. Insbesondere im Regierungsbezirk Köln kommt beides zusammen: Braunkohlentagebaue und eine Vielzahl an „Kiesgruben“ bzw. Standorten nichtenergetischer Bodenschatzgewinnungen. Die Hälfte der im Land NRW gewonnenen Kiese stammen aus dem Regierungsbezirk Köln. Hier befinden sich auch landesweit die einzigen Lagerstätten besonders hochwertiger Quarzkiese (präquartäre Kiese).

Die heutigen Abgrabungsstandorte sind über weite Teile des Regierungsbezirks vergleichsweise gleichmäßig verteilt – auch aufgrund der großräumigen sehr ergiebigen Rohstoffvorkommen. Dieses außergewöhnliche Rohstoffpotential befindet sich aber zugleich in einem Regierungsbezirk, der über eine hohe Bevölkerungszahl, wirtschaftliche Wachstumszentren und große naturräumliche Qualitäten verfügt.

Aufgabe des Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) – nachfolgend: Teilplan NR – unter diesen Rahmenbedingungen ist es, das Abtragungsgeschehen nichtenergetischer Rohstoffe auf möglichst ergiebige und möglichst konfliktarme Räume zu lenken. So wird gewährleistet, dass auch für nachfolgenden Generationen ausreichende Rohstoffe in verträglicher Weise in der Region gewonnen werden können.

Im folgenden Teil A werden die wesentlichen rechtlichen Grundlagen bzw. Rahmenbedingungen erläutert, die maßgeblich sind, damit der Teilplan NR eine räumliche Steuerungswirkung entfalten kann.



# 1. Einführung

Die Planunterlagen des Teilplans NR bestehen – zusammenfassend ausgedrückt – aus den folgenden wesentlichen Teilen:

1. Textliche Festlegungen (Erläuterung und Begründung)
2. Zeichnerische Festlegungen nebst Erläuterungskarten
3. Begründung (der zeichnerischen Festlegungen)  
bzw. Gesamträumliches Planungskonzept nebst Anhängen:
4. Umweltbericht nebst Anhängen

In vorgenannten Planunterlagen wird umfassend und abschließend dargelegt, aus welchen Gründen an welchen Stellen des Regierungsbezirks welche zeichnerischen Festlegungen getroffen wurden. Insofern können sämtliche Planunterlagen gemeinsam – gemäß ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung – als „gesamträumliches Planungskonzept“ im *weiteren* Sinne verstanden werden.

Das vorliegende Dokument nebst Anhängen stellt das „schlüssige gesamträumliche Planungskonzept“ im *engeren* Sinne dar. Aufgrund seines Umfangs und seiner hohen planerischen Bedeutung bildet es ein separates Dokument der Planbegründung i.S.d. § 7 Abs. 5 ROG, steht jedoch zugleich in einem engen inhaltlichen Zusammenhang zu den übrigen Planunterlagen und zur Synopse der in Beteiligungsverfahren eingegangenen Stellungnahmen (Teil C der Planunterlagen).

Das vorliegende Dokument ist in drei Teile untergliedert:

- TEIL A: GRUNDLEGENDES

Zunächst werden die Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW zusammenfassend erläutert, da Teile dieser Daten entscheidenden Einfluss auf das Planungsergebnis des Teilplans NR haben, insbesondere die jährliche Förderrate (Kapitel 2). Anschließend wird der Handlungsrahmen erläutert, dem das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept entsprechen muss und damit die Reichweite des planerischen Gestaltungsspielraums abgesteckt. Sodann werden die konzeptionellen Leitlinien des Teilplans NR erläutert, die vom Plangeber Kraft seiner Planungshoheit und Abwägungskompetenz im Laufe des Regionalplanprozesses entwickelt wurden (Kapitel 3). Abschließend werden verschiedene Planungs-

ansätze skizziert, miteinander verglichen und schließlich derjenige Planungsansatz gewählt, mit dem die Leitlinien – unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten – voraussichtlich am besten entsprochen werden kann (Kapitel 4).

- **TEIL B: GESAMTRÄUMLICHES PLANUNGSKONZEPT**

Der Teil B stellt das „gesamträumliche Planungskonzept“ im *engsten* Sinne dar. Hier wird ausführlich erläutert, wie die von den Verwaltungsgerichten entwickelte Prüfreihefolge bezüglich der Ausweisung von Konzentrationszonen auf die Abgrabungsnutzung im Regierungsbezirk Köln angewendet wurde, insbesondere bezüglich harter und weicher Tabuzonen, der Detailanalyse und der Prüfung, ob der Abgrabungsnutzung in substantieller Weise Raum verschafft wird. Diese Prüfreihefolge wird im Zuge des Teilplans NR konkretisiert und weiter ausdifferenziert, insbesondere bezüglich gemeldeter Abgrabungsinteressen, der Eignungsprüfung und der Zeichenregeln zur Abgrenzung von BSAB. Ergänzt wird das Planungskonzept durch Regelungen zur Festlegung von Reservegebieten. Die zur Festlegung vorgesehenen BSAB wurden einer Umweltprüfung unterzogen (siehe Umweltbericht), deren Ergebnisse schlussendlich in die regionalplanerische Abwägung eingestellt werden.

- **TEIL C: REKULTIVIERUNG**

Die Festlegung von BSAB erfolgt unabhängig etwaiger Rekultivierungsplanungen. Gleichwohl werden für jeden zur Festlegung vorgesehenen BSAB Rekultivierungsziele und/oder Rekultivierungsgrundsätze festgelegt.

Ergänzend wird insbesondere auf die Ausführungen der Planunterlage „Textliche Festlegungen“ verwiesen. Hier sind unter anderem Ausführungen enthalten zum Planerfordernis, Aufstellungsprozess und Verhältnis zu anderen Regionalplänen (auch zu dem beabsichtigten Teilplan NR (Festgesteine)).

## 2. Abgrabungsmonitoring NRW

Der Geologische Dienst ist die zentrale geowissenschaftliche Einrichtung des Landes Nordrhein-Westfalen. Zu seinen Kernaufgaben zählen die geowissenschaftliche Landesaufnahme und das Bereitstellen von Geodaten für Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft. Die Geoinformationen des Geologischen Dienstes liefern u.a. die Basis für Monitoringaufgaben in landes- und regionalplanerischen Verfahren zur Rohstoffsicherung.

Im Auftrag der Landesplanungsbehörde führt der Geologische Dienst zu diesem Zweck ein Abgrabungsmonitoring für Lockergesteinsrohstoffe durch. Diese Daten ermöglichen eine landeseinheitliche, vergleichbare und neutrale Bewertung der Vorräte an Sand, Kies und Ton und liefern damit sachdienliche Angaben für regionalplanerische Verfahren. Das Abgrabungsmonitoring ist damit als wichtige Grundlage für die regionalplanerische Rohstoffsicherung im Landesentwicklungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) verankert.

Im Folgenden werden die Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW zusammenfassend erläutert. Diese Daten haben entscheidenden Einfluss auf das Planerfordernis und Planungsergebnis des Teilplans NR, insbesondere bezüglich der Förderrate. Im Übrigen ermittelt der Teilplan NR eigene Versorgungszeiträume, die nach derselben Methodik des Geologischen Dienstes erhoben werden. Die BSAB des Teilplans NR werden nach seiner Rechtswirksamkeit in das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes als sog. Monitoringflächen überführt. Insofern findet eine (zeitlich versetzte) Evaluierung der Berechnungen der Regionalplanungsbehörde statt.

### 2.1. Planerfordernis

Das Planerfordernis des Teilplans NR ergibt sich nicht aus zwingenden Gründen des LEP NRW aufgrund zu geringer Versorgungszeiträume, sondern aufgrund der stark eingeschränkten Steuerungswirkung der bestehenden BSAB und dem zunehmenden Entstehen neuer Abgrabungsstandorte an aus regionalplanerischer Sicht wenig geeigneten Standorten, insbesondere bezüglich räumlicher Nutzungskonflikte.

In der Begründung der textlichen Festlegungen (separates Dokument) wurde zusammenfassend festgestellt:

„Aus dem Ziel 9.2-3 LEP NRW (Fortschreibung) ergibt sich weder für Lockergesteine noch für Festgesteine ein rechtliches Planerfordernis. Für Kies/Kiessand und Ton/Schluff werden die Versorgungszeiträume vom Geologischen Dienst seit dem Jahr 2012 jährlich im Zuge des sogenannten Abgrabungsmonitorings NRW ermittelt, seit 2016 auch für präquartäre Kiese und Sande. Die so ermittelten Versorgungszeiträume lagen stets deutlich über 20 Jahre. Die genauen Ergebnisse sind in der Planbegründung zusammengefasst (separates Dokument). Aus den so ermittelten Daten lässt sich nicht ableiten, dass ein Planerfordernis zur Fortschreibung der Lockergesteins-BSAB zu erfolgen hat.“

In diesem Kapitel erfolgt die erwähnte detaillierte Zusammenfassung der Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings.

### *Planerfordernis ausschließlich für Lockergesteine*

Der vorliegende Teilplan bezieht sich aus nachfolgenden Gründen ausschließlich auf Lockergesteine, nicht auf Festgesteine: Erstens liegen nur für die Lockergesteine die vom geologischen Dienst erforderlichen Datengrundlagen vor. Zweitens besteht bei den Lockergesteinen ein besonders Handlungserfordernis, da einerseits an ca.  $\frac{3}{4}$  aller heutigen im Regierungsbezirk Köln befindlichen Abgrabungsstandorte Lockergesteine gewonnen werden und davon überwiegend Kies/Kiessand. Drittens ist das räumliche Konfliktpotential bei Gewinnung von Lockergesteinen grundsätzlich größer als bei Festgesteinen, da der Flächenverbrauch höher und kontinuierlicher ist.

Die Regionalplanüberarbeitung bezieht sich auf die drei Rohstoffgruppen der Lockergesteine, die von dem Geologischen Dienst NRW landesweit einheitlich definiert wurden, und zwar aus den folgenden Gründen: Einerseits verweist der LEP auf diese gesicherte und unabhängige Datengrundlage. Andererseits handelt es sich bei den landesweit einheitlich definierten Rohstoffgruppen um unter geologischen Gesichtspunkten eindeutig definierte bzw. definierbare Rohstoffgruppen, die im Bereich der Kiese bereits unterschiedliche Qualitäten berücksichtigt (präquartäre Kiese und Sande).

## **2.2. Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW**

Seit dem Jahr 2012 veröffentlicht der Geologische Dienst für sämtliche Regierungsbezirke des Landes NRW im jährlichen Turnus Berichte zum so genannten Abgrabungsmonitoring. Im Rahmen dieses Abgrabungsmonitorings werden auf Grundlage einer landesweit einheitlichen Methodik insbesondere die regionalplanerisch gesicherten

Restvolumina, Jahresförderungen und Versorgungsreichweiten je Rohstoffgruppe verlässlich ermittelt. Das Abgrabungsmonitoring basiert bislang maßgeblich auf einer flächenbezogenen (zweidimensionalen) Luftbilddauswertung und den Mächtigkeitsangaben der Rohstoffkarte NRW. Das Abgrabungsmonitoring bezieht sich zurzeit alleinig auf Lockergesteine. Ein Monitoring für die Festgesteine wird gegenwärtig vom Geologischen Dienst entwickelt, in dessen Rahmen auch die konkreten Abgrabungstiefen berücksichtigt werden können (Auswertung aktueller 3D-Geländemodelle). Nach einer Erprobungsphase wird diese neue Methodik mittelfristig das Abgrabungsmonitoring NRW komplettieren.

Details zu den Ergebnissen des Abgrabungsmonitorings und der Erhebungsmethodik können dem aktuellen Bericht des Geologischen Dienstes sowie der Methodenbeschreibung entnommen werden<sup>1</sup>.

Hinweis: Dem Teilplan NR werden für die Rohstoffgruppen Kies/Kiessand und präquartäre Kiese und Sande seit der Fassung des zweiten Planentwurfes (April 2024) die Förderraten des Monitoringberichts 2023 zu Grunde gelegt. Mit der Entscheidung, die zum zweiten Planentwurf vorliegende jährliche Förderrate zu Grunde zu legen, geht einher, dass diese Förderrate dem gesamten Teilplan NR bis zum Feststellungsbeschluss zu Grunde gelegt wird. Die ausführliche Begründung hierzu kann Kapitel 15.2 entnommen werden.

### *Ergebnisse für Lockergesteine*

Der Bericht zum „Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen“ (Stichtag 01.01.2023) wurde im Herbst 2023 vom Geologischen Dienst NRW veröffentlicht. Im Regierungsbezirk Köln werden von dem Geologischen Dienst die folgenden Rohstoffgruppen untersucht:

- Kies/Kiessand,
- Ton/Schluff,
- Präquartäre Sande und Kiese.

---

<sup>1</sup> [http://www.gd.nrw.de/ro\\_am.htm](http://www.gd.nrw.de/ro_am.htm)

### 2.2.1. Kies/Kiessand

Für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ergibt sich zum Stichtag 01.01.2023 eine verbleibende Versorgungsreichweite von 24 Jahren. Im Vergleich zur jährlichen Förderate des Vorjahres ist diese geringfügig um ca. 5 % gesunken auf 13,5 Mio. m<sup>3</sup>/Jahr. Die Versorgungsreichweite ist folglich (leicht) gestiegen auf rund 24 Jahre.

### 2.2.2. Ton/Schluff

Für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff wird derzeit keine jährliche Förderrate und in der Folge keine Versorgungsreichweite explizit mehr angegeben. Im Zuge der Datenauswertung hat sich gezeigt, dass die Methodik des Monitorings für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff weiterentwickelt werden muss. Der bisherige Ansatz, die Förderrate der Rohstoffgruppe Ton/Schluff maßgeblich auf Grundlage einer flächenbezogenen Luftbildauswertung zu ermitteln, hat sich langfristig als zu ungenau erwiesen, da der Abbau dieses Rohstoffes regelmäßig und langfristig in der Tiefe erfolgt, ohne die Abbaufäche zu vergrößern. Der Abgrabungsfortschritt in die Tiefe kann mit der gegenwärtigen Methodik jedoch nicht ermittelt werden. Zukünftig soll die Methodik des Abgrabungsmonitorings derart modifiziert werden, dass auch der Abgrabungsfortschritt in die Tiefe berücksichtigt werden kann. Bis diese Methodik abschließend entwickelt und erprobt ist, werden in den jährlichen Monitoringberichten des Geologischen Dienstes für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff keine Angaben zur Jahresförderung und Reichweite gemacht. Das Rohstoffvolumen hingegen wird unverändert jährlich angegeben und ist kontinuierlich rückläufig (Im Jahr 2023: 16,8 Mio. m<sup>3</sup>).

Obwohl für das Jahr 2023 im Abgrabungsmonitoring NRW keine Versorgungsreichweite ermittelt wurde, ist nach heutigem Kenntnisstand davon auszugehen, dass die Versorgungsreichweite der Rohstoffgruppe Ton/Schluff den vom LEP geforderten Zeitraum deutlich überschreitet. Schließlich kam das flächenbezogene Monitoring der vorherigen Jahre stets zu dem Ergebnis, dass der Versorgungszeitraum für Ton/Schluff bei ca. 30 Jahren liegt. Zudem spricht vieles dafür, dass die Berücksichtigung des Abgrabungsfortschritts in die Tiefe tendenziell zu verlängerten Versorgungszeiträumen führen wird.

Um die Versorgungssituation mit Ton/Schluff besser einschätzen zu können und für den vorliegenden Teilplan NR eine gesamträumliche Planung sämtlicher Lockergesteine zu ermöglichen, hat die Regionalplanungsbehörde Köln zur Vorbereitung des

ersten Planentwurfes im Jahr 2018 eine Unternehmerbefragung durchgeführt. Es wurden sämtliche Unternehmen angeschrieben, die an ihren jeweiligen Betriebsstandorten Ton/Schluff bereits fördern bzw. laut Rohstoffkarte NRW fördern könnten<sup>2</sup>. Die Unternehmen wurde gebeten, ihre Förderraten der Jahre 2012 bis 2017 anzugeben. Es gab 31 Rückläufe, wovon ungefähr die Hälfte vollständige Angaben zur Förderrate enthielten. Aus diesen Angaben hat die Regionalplanungsbehörde eine durchschnittliche Förderrate in Höhe von 400.000 m<sup>3</sup>/a ermittelt (Rohförderung). Diese durchschnittliche Förderrate wurde dem aktuellen Rohstoffvolumen gegenübergestellt. Daraus ergab sich eine Versorgungsreichweite von ca. 45 Jahren.

Auch zur Vorbereitung des zweiten Planentwurfes hat die Regionalplanungsbehörde Köln im Frühjahr 2022 eine Unternehmerbefragung durchgeführt. Es wurden erneut sämtliche Unternehmen angeschrieben, die an ihren jeweiligen Betriebsstandorten Ton/Schluff bereits fördern bzw. laut Rohstoffkarte NRW fördern könnten. Aus den Rückläufen hat die Regionalplanungsbehörde eine aktualisierte durchschnittliche Förderrate der Jahre 2016 bis 2021 ermitteln und das Ergebnis bei der Flächenermittlung für BSAB der Rohstoffgruppe Ton/Schluff berücksichtigen. Im Ergebnis wurde eine jährliche Förderrate von 412.000 m<sup>3</sup> ermittelt (daraus ergibt sich eine Versorgungsreichweite von ca. 41 Jahren). Dies entspricht (nahezu) exakt den Ergebnissen der vorherigen Befragung. Diese Größenordnung erscheint auch nicht unplausibel angesichts der Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes, wonach offenbar (implizit) eine die Förderrate von rund 100.000 m<sup>3</sup>/a zu Grunde gelegt wird – wobei der Geologische Dienst die Rohstoffreserven der Tiefe nicht berücksichtigt haben dürfte.

Im Ergebnis erscheint dem Plangeber die ermittelte Förderrate für Ton/Schluff von 412.000 m<sup>3</sup>/a plausibel. Es sind keine Gründe erkennbar, dieser Förderrate substantiell in Frage zu stellen.

---

<sup>2</sup> Angeschrieben wurden Unternehmen, die dem Bergrecht unterliegen oder nach anderen rechtlichen Grundlagen genehmigt wurden (z.B. Abgrabungsgesetz NRW). Dem Bergrecht unterliegende Abgrabungen sind gegenüber der Bergbehörde auskunftspflichtig.

### 2.2.3. Präquartäre Sande und Kiese

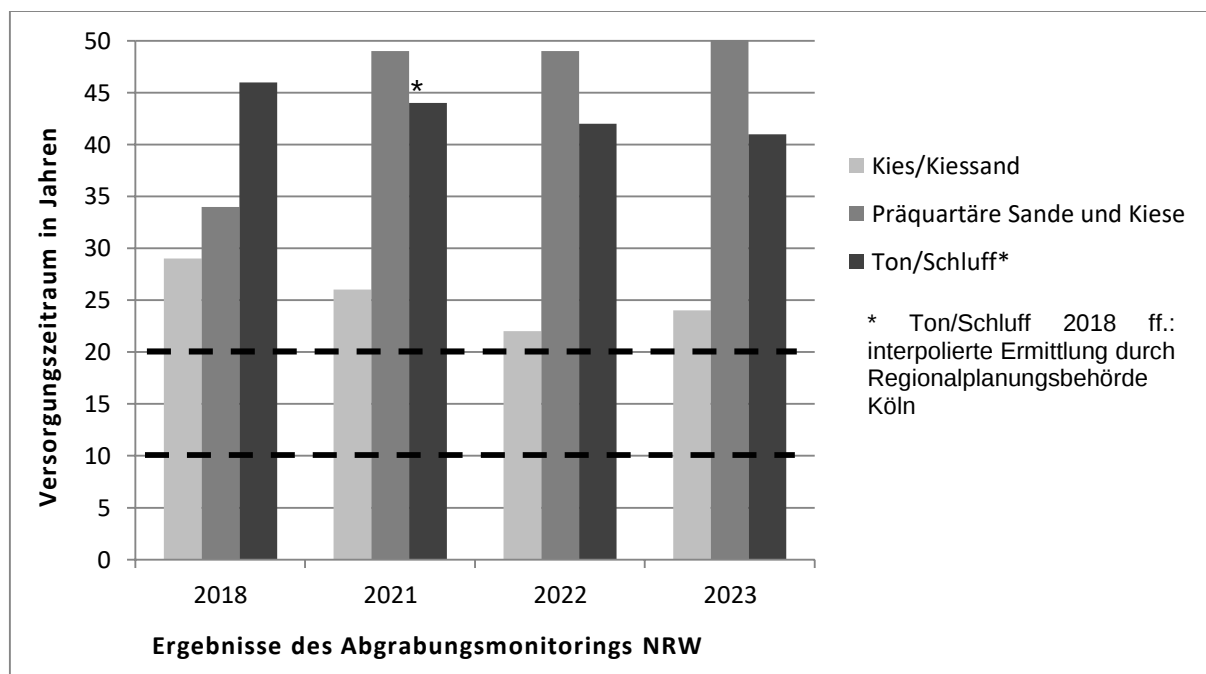
Für diese Rohstoffgruppe ergibt sich im Jahr 2023 eine verbleibende Versorgungsreichweite von 58 Jahren. Die hohe Differenz zum Stichtag 01.01.2018 ist darin begründet, dass sich die Jahresförderung im Zeitraum 2018 (3,7 Mio. m<sup>3</sup>/a) bis 2023 (1,9 Mio. m<sup>3</sup>/a) halbiert hat.

Der Bodenschatz „präquartäre Sande und Kiese“ zeichnet sich gegenüber „normalen“ Kiesen/Kiessanden durch einen besonders hohen Quarzanteil und eine homogenere Körnung aus. Diese Merkmale begründen sich in der Entstehung des Bodenschatzes: „Normaler“ Kies/Kiessand stammt aus dem erdgeschichtlichen Zeitabschnitt des Quartär (Gegenwart) und setzt sich meist aus Flussablagerungen zusammen; die präquartären Kiese und Sande hingegen stammen in der Regel aus dem Tertiär, also aus dem Zeitabschnitt vor dem Quartär („präquartär“ = „vor-quartär“) und wurden ebenfalls v.a. fluvial gebildet. Aufgrund dieser geologischen bzw. erdgeschichtlichen Betrachtung sind „präquartäre Sande und Kiese“ gegenüber anderen Rohstoffgruppen eindeutig abgrenzbar. Durch den hohen Quarzanteil und der guten Sortierung eignen sich „präquartäre Kiese und Sande“ in besonderer Weise für bestimmte Verwendungszwecke (z.B. Filterkies, Rohstoff zur Herstellung von Glas, Formsande). Sie können daher umgangssprachlich auch als Industriekiese und -sande bezeichnet werden. Aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften kann es für Abgrabungsunternehmen wirtschaftlich sein, diese Bodenschätze in größeren Tiefen zu gewinnen, als es bei „normalem“ Kies/Kiessand der Fall ist.

## 2.2.4. Zusammenfassung

Die Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings (Berichtsstand 01.01.2023) können in folgender Grafik zusammengefasst werden.

**Tabelle 1: Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW**



Im Ergebnis zeigt sich, dass für alle drei Rohstoffgruppen die durch den LEP definierten Mindestversorgungszeiträume (20 Jahre laut Ziel 9.2-1 LEP NRW) deutlich überschritten werden. Auch der Schwellenwert von 10 Jahren Versorgungszeitraum wird nicht ansatzweise erreicht (Ziel 9.2-3 LEP NRW). Die im Regierungsbezirk Köln planerisch bereits gesicherten Rohstoffreserven sind somit aus Sicht der Landes- und Regionalplanung ausreichend. Folglich besteht nach heutigem Kenntnisstand aus Gründen der Versorgungszeiträume bzw. der Versorgungssicherheit kein Erfordernis, weitere BSAB auszuweisen bzw. bestehende BSAB zu erweitern.

Die dynamische Entwicklung der Förderrate innerhalb der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand verdeutlicht in Kombination mit der fehlenden Konzentrationswirkung der aktuellen BSAB zugleich aber auch die Notwendigkeit, die Steuerungswirkung der BSAB im Regierungsbezirk zeitnah vollumfänglich wiederherzustellen.

## 3. Handlungsrahmen

Die folgenden rechtlichen Vorgaben und tatsächlichen Gegebenheiten stellen den Handlungsrahmen dar, innerhalb dessen die Regionalplanung ihrem gestalterischen und vorsorgenden Planungsauftrag bzgl. der Rohstoffsicherung nachkommen kann. Zugleich erscheint es dem Regionalplangeber erforderlich, eigene Leitlinien zu entwickeln, die dem gesamten Teilplan NR zugrunde liegen. Regionalplanerische Leitlinien tragen wesentlich zu einer gerechten und schlüssigen, mithin rechtssicheren Abwägung bei.

Hinweis: Dem Teilplan NR liegt die DVO LPIG NRW a.F. zu Grunde.

### 3.1. Bundesraumordnung

#### 3.1.1. Raumordnungsgesetz

Aufgabe der Raumordnung ist gemäß § 1 Raumordnungsgesetz (ROG), den Gesamt- raum der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume (insbesondere) durch Raumordnungspläne zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind:

1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen,
2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen.

Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt<sup>3</sup>.

Das Raumordnungsgesetz beinhaltet darüber hinaus spezifische Anforderungen an die Raumordnungsplanung bezüglich des Rohstoffabbaus. In § 2 ROG werden Grundsätze der Raumordnung definiert, welche laut § 2 Abs. 1 ROG „im Sinne der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung [...] anzuwenden und durch Festlegungen in Raumordnungsplänen zu konkretisieren“ sind, soweit erforderlich. Einer

---

<sup>3</sup> § 1 Abs. 1 u. 2 ROG

dieser Grundsätze lautet<sup>4</sup>: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“

§ 13 ROG konkretisiert diesen Grundsatz. Demnach sollen sowohl im landesweiten Raumordnungsplan (in NRW der Landesentwicklungsplan) als auch in den Regionalplänen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten sein, unter anderem zur Nutzung im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen<sup>5</sup>.

### 3.1.2. Bundesraumordnungsplan Hochwasser

Am 01. September 2021 ist der länderübergreifende Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz in Kraft getreten. In der Anlage zur Verordnung über die Raumordnung im Bund für einen länderübergreifenden Hochwasserschutz vom 19. August 2021 (im Folgenden Bundesraumordnungsplan Hochwasser – BRPH) heißt es im Ziel I.1.1: „Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der Siedlungsentwicklung sind die Risiken von Hochwassern nach Maßgabe der bei öffentlichen Stellen verfügbaren Daten zu prüfen; dies betrifft neben der Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Hochwasserereignisses und seinem räumlichen und zeitlichen Ausmaß auch die Wassertiefe und die Fließgeschwindigkeit. Ferner sind die unterschiedlichen Empfindlichkeiten und Schutzwürdigkeiten der einzelnen Raumnutzungen und Raumfunktionen in die Prüfung von Hochwasserrisiken einzubeziehen.“

Den Erfordernissen des BRPH wird im Teilplan NR über verschiedene konzeptionelle Bausteine Rechnung getragen. Hierzu zählt zunächst die Zuordnung von Gewässern erster und zweiter Ordnung sowie von festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten zur weichen Tabuzone (vgl. Kapitel 7.5.1 und 7.5.4). Da sich innerhalb BSAB als gewerbliche Freiraumnutzung (anders als z.B. in Siedlungsbereichen) regelmäßig keine größere Anzahl an Personen dauerhaft aufhält, ist eine Berücksichtigung der Hochwasserrisiken anhand dezidierter Daten zur Wassertiefe und Fließgeschwindigkeit nicht erforderlich.

Vor dem Hintergrund der Flutkatastrophe von Juli 2021 enthält das gesamträumliche Planungskonzept darüber hinaus aus Vorsorgegründen weitere Mechanismen, um

---

<sup>4</sup> § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 ROG

<sup>5</sup> § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit b ROG

das Schadenspotential von Extremwetterereignissen zukünftig planerisch abzumildern:

- Ausschluss neuer BSAB in denjenigen Teilräumen des Regierungsbezirks, in denen sich festgesetzte und/oder geplante Trinkwasserschutzgebiete mit den Gefahrenbereichen eines Hochwassers mit niedriger Wahrscheinlichkeit ( $HQ_{\text{extrem}}$ ) überlagern (vgl. Kapitel 7.5.3)
- Schutzabstand von 300 m zu ASB, Bauflächen und Ortslagen (vgl. Kapitel 8.3)
- Textlicher Grundsatz (*G2*) *Gefährdungsabschätzung in  $HQ_{\text{extrem}}$* , wonach den Antragsunterlagen von Abgrabungsvorhaben, die sich innerhalb von extrem-hochwassergefährdeten Bereichen befinden, im Sinne einer Risikovorsorge eine Gefährdungsabschätzung beizufügen ist (vgl. Textliche Festlegungen Kapitel 3.2).

Der BRPH formuliert weiterhin unter dem Punkt II.1.3 das Ziel, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Einzugsgebieten nach § 3 Nummer 13 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) das natürliche Wasserversickerungs- und Wasserrückhaltevermögen des Bodens, soweit es hochwassermindernd wirkt und Daten über das Wasserrückhaltevermögen des Bodens bei öffentlichen Stellen verfügbar sind, zu erhalten.

Ergänzend zu den o.g. konzeptionellen Ausschlussbelangen werden im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept dementsprechend Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung nach der Karte der schutzwürdigen Böden von NRW auf Ebene der Eignungsbelange berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet, wenn er keine der o.g. Böden tangiert. Mit diesem Vorgehen wird dem Bodenschutz-Fachbeitrag und den gesetzlichen Erfordernissen entsprochen, indem das Schutzgut Boden in der vorliegenden Regionalplanung hinreichend berücksichtigt wird (vgl. Kapitel 10.3.1).

Zudem werden in der Umweltprüfung Böden mit Reglerfunktion für den Wasserhaushalt im 2-Meter-Raum und die kohlenstoffreichen Böden dem Schutzgut Klima / Luft zugeordnet, da diese Funktionen des Bodens insbesondere vor dem Hintergrund der Klimaanpassung von Bedeutung sind. Die klimarelevanten Böden überlagern sich dabei zu großen Teilen mit den schutzwürdigen, nicht klimarelevanten Böden gem. der Karte der schutzwürdigen Böden von NRW des Geologischen Dienstes (vgl. Umweltbericht Kapitel 4.4.2).

## 3.2. Landesentwicklungsplan NRW

Der LEP NRW verpflichtet die Träger der Regionalplanung, in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (BSAB) festzulegen. Der LEP formuliert in dem Kapitel 9 „Rohstoffversorgung“ Ziele und Grundsätze, die von der vorliegenden Planung zu beachten bzw. zu berücksichtigen sind. Im Kapitel 9.1 „Lagerstättensicherung“ sind allgemeine Grundsätze enthalten, die für energetische und nichtenergetische Rohstoffe gleichermaßen gelten. Die Ziele und Grundsätze des Kapitels 9.2 „Nichtenergetische Rohstoffe“ beziehen sich speziell auf die Thematik des vorliegenden Planungskonzepts.

Ob die BSAB als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten<sup>6</sup> (also mit Konzentrationswirkung) festgelegt werden, bleibt dem Träger der Regionalplanung überlassen. Bei der Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten ist das Planerfordernis zu begründen.

Der Aufstellung des Teilplans NR wurden im bisherigen Verfahren die Festlegungen des 1. Änderungsverfahrens zum LEP NRW aus dem Jahr 2019 zugrunde gelegt. Diese erste LEP-Änderung wurde jedoch mit dem Urteil 11 D 133/20.NE des OVG NRW vom 21. März 2024 zum überwiegenden Teil für unwirksam geklärt. Mitunter sind auch einzelne Festlegungen des Kapitels 9 „Rohstoffversorgung“ betroffen.

---

<sup>6</sup> Mit der Novelle des ROG im Jahr 2023 wurde der Begriff des Eignungsgebietes durch den Begriff des Vorranggebietes mit Ausschlusswirkung ersetzt. Aufgrund der Historie des Teilplans NR (und da diese Änderung noch nicht vollständig in Landesrecht umgesetzt wurde), wird im Teilplan NR weiterhin der Begriff des Vorranggebietes mit der Wirkung von Eignungsgebieten verwendet; dieser ist synonym zum Vorranggebiet mit Ausschlusswirkung zu verstehen.

Zwecks besserer Nachvollziehbarkeit der aktuellen rechtswirksamen landesplanerischen Festlegungen (Stand Juli 2025) sind die Auswirkungen des o.g. Urteils in der nachfolgenden Übersicht zusammengefasst:

| <b>Ziel / Grundsatz</b> | <b>Gültige Fassung</b> | <b>Kommentar</b>                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 9.1-1 bis 9.1-3         | LEP 2017               | Diese Ziffern waren nicht Bestandteil des 1. Änderungsverfahrens zum LEP NRW; die Fassung des LEP 2017 ist damit weiterhin wirksam                                                                   |
| 9.2-1                   | 1. LEP-Änderung 2019   | Das OVG NRW hat die Wirksamkeit dieser Ziffer im o.g. Urteil bestätigt                                                                                                                               |
| 9.2-2                   | LEP 2017               | Die Änderung an Ziel 9.2-2 (Anhebung des Versorgungszeitraumes auf 25 Jahre für Lockergesteine) wurde bereits im Jahr 2022 vom OVG NRW für unwirksam erklärt (Urteil v. 03.05.2022 – 11 D 109/19.NE) |
| 9.2-3                   | LEP 2017               | Die Änderung an Ziel 9.2-3 (Anhebung der Fortschreibungsgrenze auf 15 Jahre für Lockergesteine) wurde bereits im Jahr 2022 vom OVG NRW für unwirksam erklärt (Urteil v. 03.05.2022 – 11 D 109/19.NE) |
| 9.2-4                   | Entfällt               | Dieser Ziffer ist durch das OVG-Urteil vom 21. März 2024 unwirksam und entfällt                                                                                                                      |
| 9.2-5 bis 9.2-6         | 1. LEP-Änderung 2019   | Diese Ziffern wurde im o.g. Klageverfahren nicht angegriffen, so dass die Fassung der 1- LEP-Änderung weiterhin wirksam ist                                                                          |

Am 14. März 2025 hat die Landesregierung zudem den Aufstellungsbeschluss zur 3. Änderung des LEP NRW gefasst. Neben Anpassungen der Formulierung von Ziel 9.2-1 an die aktuelle Fassung des ROG umfassen die vorgesehenen Änderungen angepasste Erläuterungen zu den Zielen 9.2-2 und 9.2-3. Die Anpassungen der Erläuterungen beziehen sich auf eine Neuordnung der Ausführungen zum Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes vor dem Hintergrund der Einführung des neuen Ziels 9.2-4. Die Inhalte der 3. LEP-Änderung sind gemäß § 2 Abs. 4 LPIG NRW im vorliegenden Regionalplanverfahren zu berücksichtigen.

In den nachfolgenden Kapiteln 3.2.1 und 3.2.2 wird detailliert dargelegt, wie die (in Aufstellung befindlichen) Ziele, Grundsätze und Erläuterungen des LEP NRW von dem vorliegenden Planungskonzept beachtet bzw. berücksichtigt werden.

### 3.2.1. Kapitel 9.1 – Lagerstättensicherung

Die in Kapitel 9.1 genannten Grundsätze werden im Zuge des vorliegenden Planungskonzepts bzw. in den jeweiligen Zulassungsverfahren für Abgrabungsvorhaben berücksichtigt.

#### *9.1-1 Grundsatz: Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen*

„Bei allen räumlichen Planungen soll berücksichtigt werden, dass Vorkommen energetischer und nichtenergetischer Rohstoffe (Bodenschätze) standortgebunden, begrenzt und nicht regenerierbar sind. Ebenso sollen Qualität und Quantität sowie die Seltenheit eines Rohstoffvorkommens Berücksichtigung finden.“

Die Standortgebundenheit und Begrenztheit der Rohstoffvorkommen sowie die unterschiedlichen Qualitäten, Quantitäten und Seltenheiten der Bodenschätze werden im vorliegenden Planungskonzept insbesondere dadurch berücksichtigt, dass der Planung die Landesrohstoffkarten des Geologischen Dienstes zu Grunde gelegt werden. Auf diese Weise können diejenigen Bereiche identifiziert werden, die sich langfristig zum Abbau eignen. Die Rohstoffqualitäten sowie die Seltenheit werden durch die Untergliederung der Kiese/Sande auf Ebene der Rohstoffgruppen berücksichtigt; demnach werden die „qualitativ hochwertigeren“ Kiese und Sande, die sich durch einen besonders hohen Quarzgehalt und eine in der Regel höhere Homogenität auszeichnen, in Form der Rohstoffgruppe „präquartäre Sande und Kiese“ berücksichtigt.

Im Übrigen werden die Qualitäten im Planungskonzept dadurch berücksichtigt, dass den von Unternehmen und Kommunen gemeldeten Abgrabungsinteressen ein sehr hohes Gewicht beigemessen wird. Die Regionalplanung geht davon aus, dass Unternehmen und Kommunen alleine aufgrund ihrer räumlichen Nähe und langjährigen Erfahrungen bessere Kenntnis über die Rohstoffqualität haben, als alle anderen regionalen Akteure. Insbesondere die Abgrabungsunternehmen dürften darüber hinaus das Marktgeschehen am kompetentesten beurteilen können, also welche Qualitäten (z.B. Mischungsverhältnisse der Körnung, Quarzgehalte) derzeit tatsächlich nachgefragt sind. Die Regionalplanungsbehörde hat Kenntnis davon, dass in einigen Kommunen ein fachlicher Austausch mit den lokal ansässigen Abgrabungsbetrieben stattfindet

und in diesem Zusammenhang auch Lagerstättenqualitäten thematisiert werden; insofern findet auf lokaler Ebene offenbar auch ein Wissenstransfer und -abgleich statt. Der Geologische Dienst kann nach eigener Aussage die Rohstoffqualitäten nicht nähergehend als bereits geschehen beurteilen, da er keine flächendeckenden Kenntnisse über die Körnungsverhältnisse, Quarzgehalte etc. hat und sich ferner die nachgefragten Qualitäten nachfragebedingt ändern können.

Der Seltenheit einer Rohstoffgruppe wird im vorliegenden Planungskonzept auch dadurch Rechnung getragen, dass die Rohstoffgruppe der präquartären Kiese und Sande gesondert bewertet wird. In dem vorliegenden Plankonzept wird diese Rohstoffgruppe ergänzend zur Rohstoffkarte des Geologischen Dienstes dann berücksichtigt, wenn für bestimmte Flächen ein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde, diesen Rohstoff zu gewinnen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass zum Erarbeitungszeitpunkt des ersten Planentwurfes zum Teilplan NR noch keine flächendeckenden Kenntnisse über Verteilung und Mächtigkeit der präquartären Kiese und Sande im Planungsgebiet vorlagen. Hierdurch wird sichergestellt, dass nur solche Flächen für diese Rohstoffgruppe explizit als BSAB festgelegt werden, bei denen dieser Rohstoff tatsächlich gewonnen und genutzt bzw. vermarktet wird. Im Übrigen handelt es sich bei den präquartären Kiesen und Sanden tendenziell um Spezialrohstoffe, bei denen aufgrund der angedachten Verwendungszwecke bestimmte Rohstoffqualitäten von besonderer Bedeutung sein können. Die Beurteilung der Qualitäten und Wirtschaftlichkeit bleibt somit den lokalen Akteuren (Unternehmen und Kommunen) durch die Anmeldung eines Abgrabungsinteresses überlassen, da sie diesbezüglich die sachkundigsten Akteure sind.

Die Verwendungszwecke sämtlicher Rohstoffe werden im vorliegenden Planungskonzept indirekt über die gemeldeten Abgrabungsinteressen berücksichtigt. Verwendungszwecke unterliegen grundsätzlich Eigentumsrechten, betriebswirtschaftlichen Erwägungen und sind abhängig von marktwirtschaftlichen Entwicklungen, sind also aus allen drei Gründen veränderlich. Verwendungszwecke können im vorliegenden Planungskonzept nicht gesondert berücksichtigt werden, da sie sich dem Planungs- und Beurteilungsmaßstab der Regionalplanung entziehen.

### *9.1-2 Grundsatz Substitution*

„Die Regionalplanungsbehörden sollen bei der Festlegung von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze die mögliche Substitution primärer Rohstoffe durch Recyclingbaustoffe und industrielle Nebenprodukte berücksichtigen.“

Die Substitution primärer Rohstoffe findet in der mikro- und makroökonomischen Praxis bereits statt, kann aber regionalplanerisch schwerlich quantifiziert werden. Auf regionalplanerischer Ebene spiegelt sich die Substitution unter Umständen in geringeren Flächeninanspruchnahmen wider, also in verlängerten Versorgungszeiträumen für bestimmte Rohstoffgruppen (insbesondere Kies/Kiessand). Da die Flächeninanspruchnahme aber ebenso von anderen Faktoren abhängen kann (betriebswirtschaftliche Gründe, veränderte Nachfrage), ist eine Kausalität schwerlich nachweisbar. Der LEP NRW sieht vor, dass die Regionalplanung die Rohstoffmengen auf Basis des Abgrabungsmonitorings des Geologischen Dienstes ermittelt. Die Methodik des Abgrabungsmonitorings berücksichtigt Substitutionen indirekt über veränderte Flächeninanspruchnahmen bzw. Fördermengen. Insofern wird diesem Grundsatz bei der Auswahl der festzulegenden BSAB entsprochen.

Unbeschadet dessen sei darauf hingewiesen, dass sich nach Auskünften der Abgrabungsindustrie die Substitutions- und die Recyclingquote in Deutschland bereits auf einem sehr hohen Niveau befindet. Insofern scheint auch eine Erhöhung dieser Quoten den Bedarf nach neuen Abgrabungsstandorten nicht wesentlich zu beeinflussen.

### *9.1-3 Grundsatz Flächensparende Gewinnung*

„Der Rohstoffabbau soll im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung möglichst umweltschonend erfolgen und sich auf das Maß beschränken, das den ökonomischen und sozialen Erfordernissen unter Berücksichtigung der möglichen Einsparpotentiale entspricht. Nach Möglichkeit sollen eine flächensparende und vollständige Gewinnung eines Rohstoffes und eine gebündelte Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte erfolgen. Entsprechend sollen auch vor Ablagerung von Fremdmaterial am gleichen Ort vorhandene Bodenschätze möglichst vollständig abgebaut werden.“

Aufgrund der großflächigen Rohstoffvorkommen im Regierungsbezirk Köln, der jahrzehntelangen erheblichen räumlichen Vorprägung durch frühere und laufende oberirdische Bodenschatzgewinnung (auch durch Braunkohlentagebau) sowie aufgrund besonders vielfältiger räumlicher Nutzungsansprüche in der dicht besiedelten Region

wird diesem Grundsatz im vorliegenden Planungskonzept ein sehr hohes Gewicht beigemessen. Dieser landesplanerische Grundsatz wird an mehreren Stellen des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts konzeptionell berücksichtigt und findet auch seinen Niederschlag in bestimmten regionalplanerischen Zielformulierungen.

Auf eine flächensparende Gewinnung wird auf Ebene der Regionalplanung insbesondere durch folgendes hingewirkt:

- Je ergiebiger ein Standort ist, desto eher wird er als BSAB ausgewiesen (Eignungsbelang);
- Je ergiebiger ein Standort ist, desto größer darf der BSAB werden (Zeichenregel);
- Der Erweiterung bestehender Abgrabungen wird konzeptionell Vorrang gegeben werden vor Neuaufschlüssen, was zu einer optimierten Ausbeute der Lagerstätten beiträgt (Zeichenregel und Eignungsbelang);
- Besonders unergiebigste Standorte werden nicht als BSAB ausgewiesen (Ausschlussbelang).

Auf eine vollständige Gewinnung eines Rohstoffes wird auf Ebene der Regionalplanung insbesondere durch folgendes hingewirkt:

- Die Regionalplanungsbehörde legt den Berechnungen grundsätzlich die laut Rohstoffkarte NRW maximal möglichen Gewinnungstiefen zu Grunde (max. 40 m), es sei denn, es wird im Einzelfall nachgewiesen, dass nur eine höhere oder geringere Gewinnungstiefe aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen möglich ist;
- Eine Abgrabung ist regionalplanerisch nur zulässig, sofern in dem entsprechenden Abgrabungsantrag die Gewinnungstiefe angestrebt wird, die diesem Standort im vorliegenden Planwerk zu Grunde gelegt wurde (geringfügige Abweichungen sind möglich) (vgl. Ziel 5);
- BSAB dürfen ausnahmsweise geringfügig erweitert werden, sofern für die zu erweiternde Fläche die diesem Regionalplanverfahren zu Grunde gelegte (maximale) Gewinnungstiefe beantragt wurde (Erweiterungsklausel, vgl. Ziel 6).

Auf eine gebündelte Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte wird auf Ebene der Regionalplanung insbesondere durch folgendes hingewirkt:

- Ein Standort wird eher als BSAB ausgewiesen, wenn ein Abgrabungsunternehmen eine gebündelte Gewinnung beabsichtigt (Eignungsbelang);

- Eine Abgrabung ist nur zulässig, sofern in dem Abgrabungsantrag die Gewinnung aller Rohstoffe beantragt wird, die diesem Standort im vorliegenden Planwerk zu Grunde gelegt wurden (vgl. Ziel 5).

Grundsätzlich bleibt jedoch festzuhalten, dass die Regionalplanung nur in begrenztem Umfang auf eine tatsächliche vollständige und gebündelte Gewinnung Einfluss nehmen kann. In Zulassungsverfahren kann die Regionalplanungsbehörde zwar mittels raumordnerischen Zielen und Grundsätzen auf eine vollständige und gebündelte Gewinnung hinwirken, ob die Rohstoffe aber tatsächlich gewonnen werden bzw. vermarktet werden, entzieht sich dem Einfluss sowohl der Regionalplanung als auch der Zulassungsbehörden.

Zusammenfassend wird im vorliegenden Planungskonzept darauf hingewirkt, dass sich der Rohstoffabbau auf eine Flächenanzahl und Flächengröße beschränkt, die den ökonomischen, sozialen und ökologischen Erfordernissen gerecht wird.

### 3.2.2. Kapitel 9.2 – Nichtenergetische Rohstoffe

Die nachfolgenden Ziele, Grundsätze und Erläuterungen des LEP NRW bestimmen im Wesentlichen die Leitlinien dieser Planung, die Formulierung der entsprechenden regionalplanerischen Ziele und Grundsätze sowie die konzeptionelle Ausgestaltung dieses gesamträumlichen Planungskonzepts insgesamt.

#### *Vorbemerkung*

Dem ersten Entwurf des vorliegenden Teilplans aus dem Jahr 2020 lagen noch die ursprünglichen Zielvorgaben der LEP-Änderung 2019 im Hinblick auf den zu erreichenden Versorgungszeitraum und die Schwelle für Regionalplanfortschreibungen zugrunde. Landesplanerisch gefordert war seinerzeit eine Gewährleistung von mindestens 25 Jahren Versorgungszeitraum durch die Ausweisung neuer regionalplanerischer Abgrabungsbereiche; Fortschreibungen der BSAB waren ab Unterschreitung eines Versorgungszeitraumes von 15 Jahren vorgesehen.

Diese Anhebung der Versorgungszeiträume um 5 Jahre wurde zwischenzeitlich durch das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen für unwirksam erklärt<sup>7</sup>, so dass die

---

<sup>7</sup> Urteil des OVG NRW v. 03.05.2022 – 11 D 109/19.NE

ursprüngliche Regelung zu den genannten Versorgungszeiträumen aus der Fassung des LEP von 2017 wiederauflebt.

Die maßgeblichen landesplanerischen Ziele für den Teilplan NR werden nachfolgend näher erläutert.

### ***9.2-1 Ziel Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe***

„Für die Rohstoffsicherung sind in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.“

In den Erläuterungen zu 9.2-1 wird ausgeführt, dass sich die planerische Erforderlichkeit für die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungswirkung insbesondere durch den Bedarf für eine räumliche Konzentration der Abgrabung und hohe Nutzungskonflikte ergeben könne. Entsprechend der regionalen Besonderheiten könne dies bei einzelnen oder mehreren Rohstoffgruppen im gesamten Planungsgebiet oder in Teilräumen vorkommen. Die planerische Erforderlichkeit könne insbesondere vorliegen:

- bei großflächig verbreiteten Rohstoffvorkommen und hohem Abgrabungsdruck; dabei bedarf es zur Bündelung des Abgrabungsgeschehens einer besonderen raumordnerischen Steuerung,
- bei regional konzentrierten, bedeutenden Rohstoffvorkommen mit hoher räumlicher Nutzungskonkurrenz; in diesen Fällen bedarf es für den Ausgleich verschiedener kleinräumiger Nutzungsansprüche einer besonderen raumordnerischen Steuerung (z.B. hinsichtlich des Naturschutzes).

Dabei sei nach den überörtlichen Maßstäben vorzugehen. Das heißt, wenn im überwiegenden Teil der Planungsregion oder in Teilräumen entsprechende Fragestellungen bestünden (z.B. hinsichtlich des Abbaus von Kies), sei in der Regel von einer planerischen Erforderlichkeit im Sinne des Ziels auszugehen. Somit könnten dann in der Regel auch für die Gesamtregion Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden.

Ferner weisen die Erläuterungen darauf hin, dass die zeichnerische Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten ein schlüssiges, den

gesamten Planungsraum umfassendes Planungskonzept erfordert. Zudem seien Änderungen der Festlegung der Vorranggebiete mit Eignungswirkung (z.B. aus übergeordnetem Interesse) möglich, wenn sie dem zugrundeliegenden gesamträumlichen Konzept weiterhin entsprechen oder dieses fortschreiben.

Der Regionalrat Köln hat bereits in seiner 17. Sitzung am 22. Juni 2018 festgestellt, dass für sämtliche Lockergesteine (Kies/Kiessand, präquartäre Kiese und Sande, Ton/Schluff) besondere planerische Konfliktlagen vorliegen und folglich beschlossen, die entsprechenden BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen<sup>8</sup>. Dieser Beschluss erging als Reaktion auf den Entwurf des LEP (Stand: April 2018), wonach die Festlegung von BSAB nicht mehr verpflichtend, sondern bedingt war, abhängig vom Vorliegen „besonderer planerischer Konfliktlagen“. In der entsprechenden Sitzungsvorlage wird ausführlich dargelegt, dass für sämtliche Lockergesteine besondere planerische Konfliktlagen bestehen. Darin wird dargelegt, dass im Bereich der Lockergesteine ein hoher Nutzungsdruck festzustellen ist, die Rohstoffvorkommen von Lockergesteinen im Regierungsbezirk Köln großflächig, bedeutsam und zum Teil regional konzentriert sind sowie mannigfaltige planerische und tatsächliche Konfliktlagen bestehen.

Die hier skizzierten Gründe werden ausführlicher in der Begründung zu. o.g. Sitzungsvorlage erläutert. Die Sitzungsvorlage ist öffentlich auf der Internetseite der Bezirksregierung Köln einsehbar. Die Großflächigkeit (im Sinne der räumlichen Verteilung) und Bedeutsamkeit (im Sinne der anstehenden Mächtigkeiten) der Rohstoffvorkommen im Planungsraum wird zudem anhand der Erläuterungskarten 4.3a bis 4.3c deutlich (vgl. Anhang 4).

Die Feststellungen dieser Sitzungsvorlage sowie das daraus resultierende Planerfordernis gelten auch zum Zeitpunkt des zwischenzeitlich beschlossenen LEP 2019 unverändert fort und sind somit Grundlage des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts. Zur Bündelung des Abgrabungsgeschehens einerseits aber auch für den Ausgleich verschiedener kleinräumiger Nutzungsansprüche bei regional kon-

---

<sup>8</sup> Sitzungsvorlage für die 17. Sitzung des Regionalrates Köln am 22. Juni 2018, TOP 9, Drucksache Nr. RR 43/2018

zentrierten, bedeutenden Rohstoffvorkommen mit hoher räumlicher Nutzungskonkurrenz (präquartäre Kiese und Sande) andererseits bedarf es einer besonderen raumordnerischen Steuerung für sämtliche Lockergesteine.

#### *Flächensparende Ausweisung von BSAB*

Im Übrigen weisen die Erläuterungen zum Ziel 9.2-1 LEP auch auf eine flächensparende Ausweisung von BSAB möglichst in Gebieten mit vergleichsweise höheren Rohstoffmächtigkeiten: „Die Festlegung von BSAB für die Rohstoffsicherung soll flächensparend möglichst in den Gebieten vorgenommen werden, die in der Landesrohstoffkarte mit vergleichsweise höheren Rohstoffmächtigkeiten ausgewiesen sind. Gleichfalls sollen die Qualitäten berücksichtigt werden.“ Dem kommt das vorliegende Planungskonzept in mehrfacher Hinsicht nach.

#### *Ausnahmen von Konzentrationswirkung sind möglich*

In den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 LEP wird zudem darauf hingewiesen, dass in den Regionalplänen begründet Ausnahmen von der „räumlichen Steuerung“ (also von der räumlichen Ausschlusswirkung der BSAB) textlich festgelegt werden können.

Solche Ausnahmeregelungen werden im Teilplan NR formuliert (insb. textliches Ziel 6 *Erweiterungsklauseln*). Der Bedarf für solche Ausnahmeregelungen wird begründet. Die Ausnahmetatbestände sind sachlich hinreichend bestimmt oder bestimmbar.

#### *9.2-2 Ziel Versorgungszeiträume*

„Die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nicht-energetische Rohstoffe sind für einen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahren für Lockergesteine und von mindestens 35 Jahren für Festgesteine festzulegen.“

Die Erläuterungen zu 9.2-2 enthalten insbesondere folgende wesentliche Aussagen: „Mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB ist, bezogen auf die im jeweiligen regionalen Planungsgebiet verfügbaren Rohstoffarten, ein bedarfsgerechter Versorgungszeitraum zu gewährleisten. Dazu sind [...] Vorranggebiete mit der Wirkung von Eigungsgebieten so zu bemessen, dass ihr Lagerstätteninhalt den voraussichtlichen Bedarf für mindestens 20 Jahre für Lockergesteine und für mindestens 35 Jahre für Festgesteine deckt.“

20 Jahre für Lockergesteine und 35 Jahre für Festgesteine sind der Regelfall. Bereits regionalplanerisch gesicherte längere Versorgungszeiträume können entsprechende Abweichungen vom Regelfall rechtfertigen.

Die Bedarfsermittlung erfolgt auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst wird. Die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB sind auf die Versorgungsräume anzurechnen. Des Weiteren sind bei der Ermittlung des Bedarfs auch Rohstoffmengen aus dem Braunkohlentagebau einzubeziehen, sofern dadurch der ordnungsgemäße Betrieb und Abschluss des Braunkohlentagebaus nicht beeinträchtigt wird.“

Maßgebliche Grundlage zur Beurteilung, ob die Versorgungszeiträume eingehalten werden, stellt das landeseinheitliche Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes dar. Im Entwurf zur 3. LEP-Änderungen wird in den geänderten Erläuterungen zu Ziel 9.2-2 klargestellt, dass der Geologische Dienst das Abgrabungsmonitoring in enger Abstimmung mit der Landesplanungsbehörde durchführt. Das Abgrabungsmonitoring liefert der Regionalplanung demnach die erforderlichen Basisdaten für die Prognose des künftigen Rohstoffbedarfes.

Die Plausibilität und Sachrichtigkeit des Abgrabungsmonitorings wurden zuletzt im Jahr 2019 durch das Verwaltungsgericht Düsseldorf vollumfänglich festgestellt<sup>9</sup>. Für sämtliche derzeit festgelegten BSAB und sämtliche bereits genehmigten Abgrabungen (auch außerhalb von BSAB) werden insbesondere der Abgrabungsfortschritt, die Bedarfe und die Versorgungszeiträume nach einer landesweit einheitlichen Methodik ermittelt. Die Rohstoffmengen aus den Braunkohlentagebauen werden dabei im Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes lediglich bei genehmigter oder regionalplanerisch gesicherter Vorfeldgewinnung abgebildet. Im Zuge des vorliegenden Planungskonzepts sollen darüber hinaus die Studienergebnisse „Gewinnung und Vermarktung von Kies- und Sandvorkommen aus Tagebauen des Rheinischen Reviers – gebündelte Gewinnung“ des Instituts für Rohstoffgewinnung über Tage und Bohrtechnik der RWTH Aachen aus dem Jahr 2011 berücksichtigt werden. Aufgrund der jüngsten bundespolitischen Bestrebungen, den Fortgang des Braunkohlentagebaus in

---

<sup>9</sup> Urteil des VG Düsseldorf v. 19.02.2019 – 17 K 8130/16

Deutschland zu überdenken, aber auch aufgrund des Alters dieser Studie, sind diese Studienergebnisse jedoch relativiert zu betrachten.

Im Übrigen werden die „genehmigten Reserveflächen“ auf den Mindestversorgungszeitraum angerechnet. Darunter werden diejenigen Flächen zusammengefasst, auf denen eine Abgrabung bereits zugelassen ist (z.B. nach AbgrG oder BBergG), die Flächen aber noch unverritz sind. Diese unverritzten Flächen werden regelmäßig vom Geologischen Dienst mittels Luftbildauswertung ermittelt und liegen dem Abgrabungsmonitoring zu Grunde. Die Regionalplanungsbehörde nutzt diese Daten für die Ermittlung des Versorgungszeitraumes, der alleinig über bereits genehmigte, aber noch unverritzte Flächen gesichert wird.

Abgrabungsrechtliche Vorbescheide sowie laufende Zulassungsverfahren werden zwar ebenfalls von der Regionalplanungsbehörde rechnerisch im Sinne einer Plausibilitätsprüfung erhoben, sind aber letztlich bei der Beurteilung zur Erreichung des Mindestversorgungszeitraumes nicht entscheidungserheblich. Schließlich ist es das wesentliche Ziel des Teilplans NR, das Abgrabungsgeschehen räumlich mittels Konzentrationszonen zu steuern. Laufende Zulassungsverfahren haben vorgesehene bzw. in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen und rechtswirksame Ziele der Raumordnung zu beachten. Spätestens mit der öffentlichen Auslegung 2020 hatten sämtliche Akteure Kenntnis von den beabsichtigten zukünftigen BSAB. Im Übrigen ist spätestens seit Anfang 2017 bekannt, dass der Teilplan NR für Lockergesteine erarbeitet werden soll und dass dieser über eine Konzentrationswirkung verfügen soll. Sämtliche Akteure sind also seit mehreren Jahren in der Lage, sich auf sich verändernde regionalplanerische Erfordernisse einzustellen.

Der im Ziel 9.2-2 formulierte Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren stellt das maßgebliche Kriterium dar bezüglich der Frage, ob durch die ausgewiesenen BSAB der Abgrabungsnutzung letztlich in substantieller Weise Raum geschaffen wird.

### **9.2-3 Ziel Fortschreibung**

„Die Fortschreibung der Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nichtenergetische Rohstoffe hat so zu erfolgen, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 10 Jahren und für Festgesteine von 25 Jahren nicht unterschritten wird. Mit der Fortschreibung ist wieder der Versorgungszeitraum gemäß Ziel 9.2-2 herzustellen.“

Die Erläuterungen zu 9.2-3 weisen im Wesentlichen auf folgende Aspekte hin: Mit dem Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes wird eine jährliche Quantifizierung der jeweils vorhandenen planerischen Restreichweiten für die einzelnen Rohstoffgruppen vorgenommen. Sollte durch das Abgrabungsmonitoring festgestellt werden, dass der Versorgungszeitraum der BSAB schneller sinkt als ursprünglich ermittelt, muss eine Ergänzung der BSAB vorgenommen werden.

Derzeit übertreffen die Versorgungsreichweiten aller drei Rohstoffgruppen (Lockergesteine) im Regierungsbezirk Köln deutlich die erforderlichen 10 Jahre. Insofern besteht aufgrund des Ziels 9.2-3 gegenwärtig kein regionalplanerischer Handlungsbedarf.

#### *In Aufstellung befindliches Ziel 9.2-4*

Mit der dritten Änderung des LEP NRW soll das neue Ziel 9.2-4 *Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer Rohstoffe (Kies und Sand)* Eingang in den LEP finden:

„Bei der bedarfsgerechten und flächensparenden Festlegung von Abgrabungsbereichen für Kies und Sand ist neben der Entwicklung des bisherigen Abgrabungsgeschehens (Abgrabungsmonitoring) auch eine Prognose zu den Einsparmöglichkeiten bei Kies und Sand zu beachten (Degressionsfaktor).

Einsparmöglichkeiten für Kies und Sand unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich im Rahmen der Kreislaufwirtschaft insbesondere aus der Nutzung von Recycling-Potentialen, der Möglichkeiten der Substitution und rohstoffsparenden Bauweisen (Rohstoffmonitoring).“

In den Erläuterungen zu Ziel 9.2-4 wird auf das Erfordernis einer nachhaltigen Nutzung der begrenzten Rohstoffvorkommen und auf die zunehmende Konkurrenz insbesondere der Kies- und Sandgewinnung zu anderen Flächennutzungsansprüchen und Belangen des Umwelt- und Flächenschutzes verwiesen. Daher komme der sachgerechten Ermittlung der quantitativen Flächenbedarfe eine zentrale Rolle zu. Ziel des Landes ist ein schrittweises Absenken der Primärrohstoffverbrauche, um die notwendige Flächeninanspruchnahme durch Abgrabungsbereiche reduzieren zu können. Auf Basis eines wissenschaftlich begründeten Rohstoffmonitorings soll in diesem Zusammenhang ein wirtschaftlich tragfähiger Degressionsfaktor ermittelt werden.

Zur Begründung des neuen Ziels wird u.a. aufgeführt, dass mit dem etablierten Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes mögliche Einsparpotenziale nicht ausdrücklich berücksichtigt werden. Um solche (tatsächlich zu erwartenden) Einsparungen perspektivisch angemessen in die Prognose künftiger Abgrabungsvolumina einfließen lassen zu können, soll auf Basis des geplanten Rohstoffmonitorings ein sog. Degressionsfaktor ermittelt werden.

Mit dem neuen Ziel 9.2-4 wird die Regionalplanung zukünftig somit dazu verpflichtet, bei der Festlegung bzw. Dimensionierung von BSAB für die Rohstoffgruppe Kies und Sand (anhand des ermittelten Degressionsfaktors) von vornherein künftige Einsparungserwartungen zu beachten.

#### *9.2-4 Unwirksamer Grundsatz Reservegebiete*

Der Grundsatz 9.2-4 wurde durch das OVG-Urteil vom 21. März 2024 für unwirksam erklärt. Nichtsdestotrotz sollen im vorliegenden Teilplan NR auf Grundlage von § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 3 ROG i.V.m. § 35 Abs. 4 LPIG DVO Reservegebiete als Vorranggebiete festgelegt werden. Die Vorranggebiete werden in der zeichnerischen Darstellung mit eigenem Planzeichen festgelegt; dieses Vorgehen erscheint dem Plangeber erforderlich, handelt es sich doch um ein Ziel der Raumordnung, von dem eine unmittelbare Wirkung auf die räumliche Entwicklung der Region ausgeht. Reservegebiete sichern Bereiche für eine zukünftige oberirdische Rohstoffgewinnung. Nutzungen, die einer langfristigen Rohstoffgewinnung entgegenstehen, sind innerhalb der Reservegebiete unzulässig. Innerhalb der Reservegebiete ist eine Rohstoffgewinnung nicht zulässig. Reservegebiete stellen die potentiellen BSAB „von übermorgen“ dar, sollen also bei einer Fortschreibung der BSAB mit einem besonderen Gewicht in die zukünftige Abwägung eingestellt werden. Die Reservegebiete könnten auch als „Bereiche für die Sicherung oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze“ bezeichnet werden (BSB).

Die Festlegung von Reservegebieten als Vorranggebiete erscheint dem Plangeber erforderlich. Der Regierungsbezirk Köln verfügt einerseits über sehr großflächige (und teils seltene) Rohstoffvorkommen, andererseits besteht ein sehr großer Nutzungsdruck. Zugleich verfügt der Regierungsbezirk Köln über viele außergewöhnlich ergiebige Rohstoffvorkommen bzw. Lagerstätten. Aus alldem ergibt sich der Bedarf, besondere Rohstoffvorkommen langfristig vor entgegenstehenden Nutzungen zu sichern. Als

Vorranggebiete sollen ausschließlich besonders ergiebige und konfliktarme Lagerstätten ausgewiesen werden („Premium-Standorte“). Sie werden grundsätzlich nach denselben Kriterien und demselben Verfahren ermittelt, wie die BSAB.

Im Übrigen ist die Festlegung von Reservegebieten als Vorranggebiete erforderlich, um dem Willen des Plangebers entsprechen zu können, wonach der Teilplan NR eine Flächentauschregelung vorsehen soll, um zu einer Flexibilisierung der grundsätzlich eher statischen Konzentrationszonenplanung beizutragen. Der zukünftige Teilplan NR soll regelmäßig derart evaluiert werden, dass Kommunen und Abgrabungsunternehmen eine Regionalplanänderung anregen können, in der ein BSAB (ganz oder teilweise) verkleinert (bzw. in ein Reservegebiet umgewandelt) und zugleich ein Reservegebiet (ganz oder teilweise) in einen BSAB umgewandelt werden soll. In Frage kommt nur ein gleichwertiger Flächentausch bezogen auf die Rohstoffvolumina. Um eine solche Flächentauschregelung im Kontext einer Konzentrationszonenplanung rechtlich zu ermöglichen, ist es zwingend erforderlich, dass Reservegebiete als Ziel der Raumordnung festgelegt werden. Aus dem Gebietskatalog des § 7 Abs. 3 ROG erscheint alleinig die Festlegung als Vorranggebiet zweckmäßig. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass ein gleichwertiger Gebietstausch zwischen endabgewogenen Zielen der Raumordnung erfolgt.

### ***9.2-5 Ziel Nachfolgenutzung***

„Flächen, die dem Abbau oberflächennaher Bodenschätze dienen, sind abschnittsweise und zeitnah zu rekultivieren bzw. wiedernutzbar zu machen. In den Regionalplänen ist die Nachfolgenutzung für diese Flächen zeichnerisch festzulegen.“

Im Zuge des Teilplans NR wird für jeden BSAB auch die Nachfolgenutzung festgelegt. Grundlage für die Festlegung von Nachfolgenutzungen sind vor allem die Raumqualitäten des näheren Umfeldes eines jeden BSAB und die Möglichkeit der Einbindung der Nachfolgenutzung in regionale Erfordernisse der Regionalplanung sowie lokale Anknüpfungsmöglichkeiten. Aber auch kommunale und unternehmerische Entwicklungsabsichten werden berücksichtigt, die im Zuge der Meldung der Abgrabungsinteressen geäußert werden konnten. Sollten interkommunale Folgenutzungskonzepte vorliegen, werden diese mit besonderem Gewicht in die Abwägung eingestellt. Gemäß den Erläuterungen des LEP strebt die Regionalplanung durch Festlegung der Rekultivierungsziele eine funktionale Aufwertung des betroffenen Raumes hin und somit die Schaffung eines gesellschaftlichen Mehrwertes.

Das Ziel 9.2-5 wird in ein eigenes Ziel der Regionalplanung überführt. Darin wird dieses Ziel inhaltlich dahingehend konkretisiert, als dass Abgrabungsanträgen (also in Zulassungsverfahren) ein Rekultivierungskonzept beizufügen ist, das nach Möglichkeit eine abschnittsweise und somit zeitnahe Rekultivierung vorsieht<sup>10</sup>.

Gemäß LEP ist die Nachfolgenutzung in den Regionalplänen zeichnerisch festzulegen. Die Möglichkeiten der zeichnerischen Darstellung richten sich grundsätzlich nach § 35 LPlG DVO. Die Erläuterungen zu Ziel 9.2-5 LEP weisen darauf hin, dass vor Festlegung einer Nachfolgenutzung, die eine teilweise oder vollständige Verfüllung des Abraumes vorsieht, die tatsächliche Verfügbarkeit und Eignung der Materialien berücksichtigt werden soll. Da die Regionalplanung mittels zeichnerischer Festlegungen kaum Einfluss auf die Verfüllung einer Fläche nehmen kann, könnten unter Umständen einzelfallbezogen ergänzende textliche Festlegungen erforderlich werden.

#### *9.2-6 Grundsatz Standorte obertägiger Einrichtungen*

„Für Standorte obertägiger Einrichtungen zur Gewinnung nichtenergetischer Bodenschätze untertage soll eine größtmögliche Verträglichkeit mit anderen Raumnutzungen angestrebt werden. Dabei sollen Möglichkeiten der Konfliktminderung genutzt werden.“

Der Teilplan NR behandelt ausschließlich Lockergesteine, also solche oberflächennahen Rohstoffe, die im Regierungsbezirk Köln heutzutage ausschließlich oberirdisch gewonnen werden. Der Regionalplanungsbehörde ist bekannt, dass im Regierungsbezirk Köln früher bestimmte Tone untertägig gewonnen wurden, diese heute aber auch obertägig gewonnen werden. Aufgrund fehlender Betroffenheit bedarf dieser Grundsatz keiner weitergehenden Berücksichtigung.

---

<sup>10</sup> Vgl. Z8 Rekultivierung von BSAB

### 3.3. Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene

In Regionalplänen kann die räumliche Steuerung von Abgrabungsvorhaben mittels Konzentrationswirkung – also durch die positive Standortzuweisung an einer oder an mehreren Stellen im Plangebiet den übrigen Planungsraum von Abgrabungsnutzungen freihalten – grundsätzlich durch zwei Rechtsinstitute hergestellt werden:

1. Festlegung von Abgrabungsbereichen als Ziel der Raumordnung gem. § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 u. 3 i.V.m. S. 3 ROG (Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten);
2. Festlegung von Abgrabungsbereichen als Ziel der Raumordnung unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Herstellung des bauplanungsrechtlichen „Planungsvorbehalts“ gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB.

Im ersten Fall richtet sich das Ziel an öffentliche Stellen im Zuge ihrer Planungen und Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen (§ 4 Abs. 1 ROG). Die Beachtung des Ziels der Raumordnung wird auch in den jeweiligen Zulassungsverfahren (WHG, BBergG, AbgrG) unter Beteiligung der Regionalplanungsbehörde gewährleistet. In den entsprechenden Fachgesetzen sind zum Teil Raumordnungsklauseln enthalten<sup>11</sup>; auch im Bauplanungsrecht sind Raumordnungsklauseln enthalten<sup>12</sup>. Die regionalplanerische Konzentrationswirkung wäre somit ein Belang, der in jedem abgrabungsrechtlichen Zulassungsverfahren im Zuge der raumordnerischen und/oder der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung zum Tragen käme.

Im zweiten Fall würde das Ziel der Raumordnung über den raumordnungsrechtlichen Wirkungsbereich hinaus explizit um eine bodenrechtliche Qualität erweitert werden, die Inhalt und Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG näher bestimmen<sup>13</sup>. Das Ziel würde eine rechtliche Außenwirkung entfalten<sup>14</sup>. Dies bezieht sich allerdings nur auf die räumliche Ausschlusswirkung, da hierdurch in das Eigentumsrecht von Grundstückseigentümern des gesamten Planungsraumes eingegriffen wird (Nutzungsverbot); demgegenüber ändert eine Konzentrationszonenplanung nach § 35 Abs. 3 S. 3

---

<sup>11</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG NRW oder § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG

<sup>12</sup> § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB

<sup>13</sup> Urteil d. OVG NRW v. 26.09.2013 – 16 A 1294/08

<sup>14</sup> Urteil d. BVerwG v. 01.07.2010 – 4 C 6/09

BauGB nichts an der Vorhabenzulässigkeit innerhalb der Zone<sup>15</sup>. Aus den Festlegungen des Raumordnungsplans als Ziel der Raumordnung muss sich ergeben, dass die Ausweisung die Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB hat<sup>16</sup>.

Für beide Rechtsinstitute haben die Verwaltungsgerichte klargestellt, dass die Ausweisung von Abgrabungsbereichen mit Konzentrationswirkung eines auf den gesamten Planungsraum bezogenen schlüssigen Planungskonzepts bedarf<sup>17</sup>. Dementsprechend weist auch der LEP NRW darauf hin, dass die zeichnerische Festlegung von BSAB mit Konzentrationswirkung ein schlüssiges, den gesamten Planungsraum umfassendes Planungskonzept erfordert. Die methodischen Anforderungen an ein solches gesamträumliches Planungskonzept wurden über mehrere Jahre von den Verwaltungsgerichten entwickelt und schließlich als bindend vorgegeben<sup>18</sup>.

Die Konzentrationswirkung sowohl nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB als auch nach § 7 Abs. 3 Nr. 1 und 3 ROG kann ausschließlich für raumbedeutsame Vorhaben herbeigeführt werden. Raumbedeutsam ist ein Vorhaben nach der maßgeblichen Wertung des Bundesgesetzgebers nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG dann, wenn es Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst. Die Raumbedeutsamkeit von Abgrabungsvorhaben beurteilt sich grundsätzlich nach den Umständen des Einzelfalls. Die Größe der Fläche von Abgrabungen ist dabei nur eines von mehreren Kriterien zur Beurteilung ihrer Raumbedeutsamkeit<sup>19</sup>. Auch die Regelungen des § 35 LPIG DVO bestimmen keine zwingende flächenmäßige Untergrenze der Raumbedeutsamkeit von Abgrabungsvorhaben. Weitere Kriterien für die Raumbedeutsamkeit eines Vorhabens sind dessen Standort und seine Auswirkung auf das verfolgte Planungsziel<sup>20</sup>. Das OVG NRW hat bestätigt, dass in begründeten Fällen sämtliche Abgrabungen innerhalb eines bestimmten Planungsraumes als raumbedeutsam eingestuft werden können<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Windenergie-Handbuch 2018: 264

<sup>16</sup> EZBK/Söfker BauGB, 120. EL Feb. 2016: § 35 Rn 126-127, beck-online

<sup>17</sup> Beschluss d. BVerwG v. 18.01.2011 – 7 B 19/10 bzw. Urteil d. OVG NRW v. 30.09.2014 – 8 A 460/13

<sup>18</sup> Urteil d. BVerwG v. 13.12.2012 – 4 CN 1.11; Urteil d. OVG Münster v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE

<sup>19</sup> Urteil des OVG NRW v. 30.09.2014 – 8 A 460/13

<sup>20</sup> Urteil des BVerwG v. 13.03. 2003 – 4 C 4.02

<sup>21</sup> Urteil des OVG NRW v. 30.09.2009 – 20 A 628/05; Beschluss d. BVerwG v. 18.01.2011 – 7 B 19/10

### 3.3.1. Anforderungen an ein gesamträumliches Planungskonzept

Die regionalplanerische Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen bedarf eines auf den gesamten Planungsraum bezogenen schlüssigen Planungskonzepts. Die Anforderungen an ein solches gesamträumliches Planungskonzept können grundsätzlich von der Rechtsprechung zur Konzentrationszonenplanung für Windenergienutzung entsprechend auf die Konzentrationszonenplanung für Abgrabungsnutzungen übertragen werden<sup>22</sup>.

Bei einer Konzentrationszonenplanung bedingen sich bestimmte raumbedeutsame Funktionen und Nutzungen an einer Stelle und ihr Ausschluss an anderer Stelle. Das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG verlangt, dass die planerische Entscheidung nicht nur Auskunft darüber gibt, von welchen Erwägungen die positive Standortzuweisung getragen wird, sondern auch deutlich macht, welche Gründe es rechtfertigen, den übrigen Planungsraum von der angestrebten Nutzung freizuhalten (Positiv- und Negativflächen). Diese Gründe gehören zu den tragenden Erwägungen für die im Wege der Abwägung getroffenen Entscheidungen, die im Interesse des Verständnisses und der Nachprüfbarkeit der Festlegungen offen zu legen sind. Die Planungsentcheidung ist zu dokumentieren. Gehen die maßgeblich gewesenen Gesichtspunkte nicht aus dem Regionalplan selbst einschließlich der als Begründung dienenden Erläuterungen hervor, kann insoweit zur weiteren Aufklärung des Sachverhalts auch auf die aktenmäßige Dokumentation der Aufstellung zurückgegriffen werden. Es ist sicherzustellen, dass sich die angestrebte Nutzung in den ihnen zugewiesenen Gebieten gegenüber anderen Nutzungen durchsetzt. Ferner ist der angestrebten Nutzung im Planungsraum in substantieller Weise Raum zu verschaffen, es darf sich also um keine verkappte Verhinderungsplanung (bzw. „Feigenblattplanung“) handeln.

Das Planungskonzept muss zudem 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

---

<sup>22</sup> Urteil des OVG NRW v. 26.09.2013 – 16 A 1294/08

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.

Soweit Ziele der Raumordnung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB – ohne dass es der Zwischenebene der gemeindlichen Planung bedürfte – unmittelbar auf die Vorhabenzulassung im Einzelfall durchschlagen, bedingt dies erhöhte Anforderungen an die inhaltliche Qualität und Bestimmtheit der Zielaussagen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine Regionalplanung handelt, also um eine Planungsebene, die in der Regel nicht detailgenau ist, sondern der örtlichen Bauleitplanung noch Raum für eigene Abwägungsentscheidungen lässt. Daraus folgt grundsätzlich, dass die Raumordnungsbehörde ihre Abwägung an mehr oder weniger global und pauschalierend festgelegten Kriterien ausrichten kann. Je konkreter die raumordnerische Zielsetzung und je höher ihr Verbindlichkeitsgrad ist, desto mehr nähern sich die an die raumordnerische Abwägung zu stellenden Anforderungen den für die Bauleitplanung entwickelten Vorgaben allerdings an<sup>23</sup>.

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG und OVG NRW vollzieht sich die Ausarbeitung des Planungskonzepts abschnittsweise<sup>24</sup>:

In einem ersten Arbeitsschritt sind diejenigen Bereiche als "Tabuzonen" zu ermitteln, die für die angestrebte Nutzung nicht zur Verfügung stehen (sollen). Die Tabuzonen lassen sich in "harte" und "weiche" untergliedern. Die Unterscheidung in harte und weiche Tabuzonen bezieht sich ausschließlich auf ihre Begründung bzw. weist auf den Abwägungsspielraum des Plangebers hin; die Unterscheidung stellt kein Werturteil dar. Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Nutzung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht in Betracht kommen, mithin für die angestrebte Nutzung schlechthin ungeeignet sind. Mit dem Begriff der weichen Tabuzonen werden Bereiche des Plangebiets erfasst, in denen nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen eine bestimmte Nutzung (z.B. die Errichtung von Windenergieanlagen oder Abgrabungsvorhaben) von vornherein ausgeschlossen werden soll.

---

<sup>23</sup> Urteil des OVG NRW vom 06.09.2007 – 8 A 4566/04

<sup>24</sup> Urteil des OVG NRW vom 26.09.2013 – 16 A 1295/08; BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass harte Tabuzonen der Abwägung vorgelagert sind. Weiche Tabuzonen hingegen gehören zur Abwägung und sind disponibel. Der Plangeber muss erkennen lassen, dass er bei der Ermittlung weicher Tabuzonen einen Bewertungsspielraum hat und seine Gründe für seine Wertung offenlegen. Ferner müssen harte und weiche Tabuzonen abstrakt definiert und einheitlich angelegt werden. Eine differenzierte „ortsbezogene“ Anwendung der Kriterien, also eine Einzelfallabweichung, ist unzulässig<sup>25</sup>. Anhand der Tabukriterien lässt sich ein Raster bilden, das, über das Plangebiet gelegt, die Potentialflächen herausfiltert<sup>26</sup>.

Welche Belange als harte und weiche Tabuzonen zu definieren sind bzw. definiert werden dürfen, ist bundes- und landesweit weder für die Nutzung der Abgrabung noch der Windenergie abschließend geklärt. Für die Abgrabungsnutzung ist diesbezüglich bislang verhältnismäßig wenig Rechtsprechung ergangen. Bezüglich der Windenergienutzung liegt weitaus mehr Rechtsprechung vor, jedoch beurteilen die Oberverwaltungsgerichte die Tabuzonen mitunter unterschiedlich; eine gesicherte höchstrichterliche Rechtsprechung fehlt. Dieser Umstand dürfte sich insbesondere in den räumlichen und institutionellen Besonderheiten eines jeden Planungsraumes begründen sowie in der planerischen Gestaltungsfreiheit eines jeden Planungsträgers. In Nordrhein-Westfalen hat das OVG festgestellt, dass „bei der Annahme harter Tabuzonen [...] grundsätzliche Zurückhaltung geboten“ ist<sup>27</sup>. Im Übrigen sei es unschädlich, wenn eine eigentlich harte Tabuzone als weiche Tabuzone behandelt wird, sofern dies keine Auswirkung auf das Abwägungsergebnis hat<sup>28</sup>. Der Plangeber kann bei Unsicherheiten, ob ein Belang den harten oder weichen Tabuzonen zuzuordnen ist, einen Fehler im Abwägungsvorgang dadurch vermeiden, dass er unterstellt, bei der Fläche handele es sich um eine weiche Tabuzone, so dass den dafür maßgeblichen Kriterien bei der Abwägung Vorzug vor den Belangen einer Abgrabungsnutzung gegeben wird – die Einstufung einer eigentlich harten Tabuzone als weiche Tabuzone ist also unschädlich für die Korrektheit der Planung<sup>29</sup>.

In einem zweiten Arbeitsschritt sind die Potentialflächen, die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen übrigbleiben, zu den auf ihnen konkurrierenden Nutzungen

---

<sup>25</sup> Vgl. Schink in Umwelt- und Planungsrecht 10/2016: 367

<sup>26</sup> BVerwG, Beschluss v. 15.09.2009 – 4 BN 25/09

<sup>27</sup> OVG NRW, Urteil v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE

<sup>28</sup> OVG NRW, Urteil v. 26.09.2016 – 16 A 1295/08

<sup>29</sup> OVG NRW, Urteil v. 26.09.2016 – 16 A 1295/08 oder auch OVG Lüneburg, Urteil vom 14.05.2014 – 12 K 244/12

in Beziehung zu setzen (Detailanalyse). Das heißt, die öffentlichen und privaten Belange, die gegen die Ausweisung eines Teilraums als Konzentrationszone sprechen, sind mit den öffentlichen und privaten Anliegen abzuwägen, der angestrebten Nutzung an geeigneten Standorten eine Chance zu geben, die ihrer Privilegierung nach § 35 BauGB gerecht wird. Auf der Ebene dieser Detailanalyse können ortsbezogene individuelle Bewertungen einzelner Belange erfolgen. Alle zur Abwägung angeführten Aspekte müssen (städtebaulich bzw. regionalplanerisch) begründet sein.

Die Einzelabwägung der Potentialfläche (also die Detailanalyse) schließt auch die Bewertung mit ein, ob der beabsichtigten (Abgrabungs-)Nutzung auf diesen Flächen dauerhaft unüberwindbare (rechtliche oder tatsächliche) Hindernisse entgegenstehen, die nicht bereits in Form der Tabuzonen berücksichtigt wurden. Dabei muss lediglich absehbar sein, dass die in der Zone verbleibenden Restriktionen die beabsichtigte (Abgrabungs-)Nutzung des Gebiets nicht großflächig in Frage stellen, die Planung also grundsätzlich noch vollziehbar ist<sup>30</sup>. Eine Fläche, die beispielsweise der Errichtung von Windenergieanlagen vorbehalten ist, muss nicht so beschaffen sein, dass sie eine bestmögliche Ausnutzung gewährleistet. Es genügt, wenn an dem Standort die Voraussetzungen für eine dem Zweck angemessene Nutzung gegeben sind<sup>31</sup>.

Die Rechtsprechung sieht in Bezug auf die Nutzbarkeit einer Fläche eine umgekehrte Beweislast: Solange nicht offensichtlich ist, dass die Fläche eindeutig und dauerhaft ungeeignet ist, ist sie als geeignet anzusehen; je kleiner die ausgewiesene Fläche ist, desto genauer muss die Prüfung der Nutzbarkeit der Fläche sein, um eine Verhinderungsplanung zu vermeiden<sup>32</sup>. Kleinere Teilflächen, die einer Abgrabung eigentlich entgegenstehen (z.B. kleinflächige punktuelle Bodendenkmäler, punktuelle geschützte Landschaftsbestandteile), können im Planungsmaßstab der Regionalplanung bei der zeichnerischen Festlegung ohnehin schwerlich adäquat berücksichtigt werden. Grundsätzlich bleibt die Prüftiefe auf Ebene der Regionalplanung – alleine maßstabsbedingt – hinter der Prüftiefe auf Ebene der Flächennutzungsplanung zurück. Regionalplanung und Bauleitplanungen müssen gemäß dem Gebot der planerischen Zurückhaltung im Zusammenhang mit den fachgesetzlichen Regelungen und Zulassungsverfahren gesehen werden, können beides also nicht ersetzen. Im Übrigen ist der Raumordnung

---

<sup>30</sup> Windenergie-Handbuch 2018: 269

<sup>31</sup> Urteil d. BVerwG v. 17.12.2002 – 4 C 15.01

<sup>32</sup> Windenergie-handbuch 2018: 279, Urteil d. OVG Lüneburg v. – 12 KN 64/14

im Zuge der Abwägung eine typisierte und pauschalierende Betrachtungsweise zu eigen<sup>33</sup>. Eine abschließende Bewältigung aller fachlichen Aspekte und aller kleinteiligen Restriktionen ist im Rahmen der Detailanalyse nicht erforderlich. Bestimmte Aspekte können bewusst auf das Zulassungsverfahren verlagert werden bzw. werden dann ohnehin geprüft und abschließend geregelt.

In einem dritten Arbeitsschritt ist zu prüfen, ob durch die zur Ausweisung vorgesehen Flächen der beabsichtigten Nutzung in substantieller Weise Raum geschaffen wird.

### 3.3.2. Besonderheiten von Abgrabungsvorhaben

Die heute geltende Rechtsprechung bezüglich der Festlegung räumlicher Ausschlusswirkungen beruht in großen Teilen auf Entscheidungen zu Vorhaben von Windenergieanlagen. Obwohl die Rechtsprechung grundsätzlich auf Abgrabungsvorhaben übertragbar ist, verbleiben einige wesentliche Unterschiede, die in der Natur der jeweiligen Vorhaben liegen. Nachfolgend wird eine Abgrabungsnutzung mit einem Windpark verglichen; bei beiden Nutzungen handelt es sich planerisch um flächige Vorhaben<sup>34</sup>.

**Tabelle 2: Abgrabungsvorhaben verglichen mit Windenergievorhaben**

|                                                           | <b>Abgrabung<br/>(BSAB)</b>                                                                                                                                                       | <b>Windpark<br/>(Bereich/Fläche für Windenergie)</b>                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Standort-<br/>gebundenheit</b>                         | Gebunden an endliche Rohstoffvorkommen, die ungleich über den Raum verteilt sind                                                                                                  | Ausreichende Windhöflichkeit heute in technisch erreichbaren Höhen nahezu im gesamten Bezirk vorhanden                                                             |
| <b>Flächeninanspruchnahme</b>                             | Überwiegende bis vollständige Flächeninanspruchnahme des gesamten BSAB durch Abgrabung;<br>stetiger Bedarf nach neuen Abgrabungsflächen (Flächenverbrauch)                        | Punktuelle Flächeninanspruchnahme des Bereichs für die Windenergie durch Windenergieanlagen;<br>eher einmalige „Rauminanspruchnahme“                               |
| <b>Konkurrierende Nutzungen bei Betrieb des Vorhabens</b> | Ausschließliche Nutzung:<br>Konkurrierende Nutzungen nur im Nachfeld und zeitlich befristet im Vorfeld möglich                                                                    | Überlagernde Nutzung:<br>(Immissions-)verträgliche Nutzungen können in Windparks zwischen den einzelnen Windenergieanlagen ausgeübt werden (z.B. Landwirtschaft)   |
| <b>Begleitende bzw. dienende Anlagen</b>                  | Mehrere große Anlagen, temporär: i.d.R. erfordert der Abbau eines Rohstoffes die Errichtung rohstoffspezifischer Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung und Transport des Rohstoffes | Wenige kleine Anlagen, dauerhaft: i.d.R. ausschließlich die Schaffung bzw. Erüchtigung der Zuwegung und des Leitungsnetzes (inkl. Umspannungsanlage) erforderlich. |

<sup>33</sup> OVG NRW, Urteil v. 03.12.2009 – 20 A 628/05

<sup>34</sup> Windenergieanlagen werden in der Regel im Anlagenverbund, also als Windpark, errichtet. Auch planerisch werden in der Regel Konzentrationszonen ausgewiesen, in denen jeweils mindestens drei Anlagen errichtet werden können.

|                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Nutzungs-<br/>dauer</b>                               | Temporäre Nutzung, limitiert durch Rohstoffvorkommen bzw. Förderrate                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Dauerhafte Nutzung, ggf. limitiert durch Lebensdauer der Windenergieanlagen                                                                                                                                                           |
| <b>Emissionen<br/>bei Betrieb</b>                        | Staub- und Schallemissionen; Intensität durch betriebliche Abläufe und Vorsorgemaßnahmen beeinflussbar<br>Wirkung auf nähere Umgebung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Erhebliche Schallemissionen; Intensität bei Betrieb kaum steuerbar<br>Wirkung auch auf weitere Umgebung                                                                                                                               |
| <b>Visuelle<br/>Fernwirkung</b>                          | Visuelle Wahrnehmbarkeit durch Eingrünung und topographische Gestaltung auch für das nähere Umfeld erheblich reduzierbar                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Visuelle Wahrnehmbarkeit auch in großen Entfernungen kaum reduzierbar                                                                                                                                                                 |
| <b>Nachhaltigkeit<br/>des Eingriffs in<br/>den Boden</b> | Nachhaltiger flächenhafter und umfassender Eingriff in tiefe Bodenschichten durch Bodenentnahme (z.B. bei Kies i.d.R. bis zu 40 m Tiefe).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Weniger nachhaltiger Eingriff, da eher punktueller Eingriff in weniger tiefe Bodenschichten durch Fundamentierung (i.d.R. ca. 5 bis 15 m Tiefe)                                                                                       |
| <b>Folgenutzung</b>                                      | Je nach Rekultivierungsaufwand und Verfüllpotential verschiedene Folgenutzungen möglich:<br>in der Regel Potential für Natur- und Umweltschutz, Freizeitnutzung, Landwirtschaft; möglich sind auch Siedlungsflächen oder Standorte für Infrastrukturanlagen<br>Eine vollständige Verfüllung ist zwar möglich, aufgrund zunehmender Engpässe erforderlicher (unbelasteter) Verfüllmaterialien jedoch immer schwieriger realisierbar.<br>Flächendeckende Rekultivierung, Renaturierung oder funktionale Widernutzbarmachung der gesamten Abgrabungsfläche erforderlich | Nahezu uneingeschränkte Folgenutzungen möglich<br>Keine flächendeckende Rekultivierung, Renaturierung oder funktionale Widernutzbarmachung des gesamten Windparks erforderlich (Ausnahme: Beseitigung und Verfüllung des Fundamentes) |

Hieraus ergeben sich im Wesentlichen die folgenden Besonderheiten bei der Konzentrationsplanung von Abgrabungsvorhaben:

- Es sind kontinuierlich neue Flächen für die Abgrabung erforderlich bzw. Abgrabungsbereiche (BSAB) planerisch „nachzulegen“;
- Abgrabungen können grundsätzlich in größerer Nähe zu sensiblen Nutzungen betrieben werden als Windenergieanlagen;
- Die Standortgebundenheit ist bei Abgrabungen von erheblich größerer Bedeutung als bei der Windenergienutzung (insb. aufgrund der Rohstoffvorkommen, getätigter Investitionen, vorhandener Infrastruktur);
- Die Schaffung substantiellen Raumes ist bei Abgrabungen anders zu bewerten als bei Windenergienutzungen, da ein kontinuierlicher, mitunter unstetiger Flächenverbrauch (je nach Bedarfslage) erfolgt und es sich um eine Raumnutzung auf Zeit handelt<sup>35</sup>.

<sup>35</sup> Vgl. Urteil des VG Düsseldorf v. 19.02.2019 – 17 K 8130/16

- Bei Abgrabungen sind umfassende Rekultivierungsplanungen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen erforderlich (auf regionalplanerischer Ebene werden Rekultivierungsziele festgelegt, die auf der Zulassungsebene konkretisiert werden).

### 3.4. Leitbild

Die zuvor genannten rechtlichen und tatsächlichen Vorgaben bilden den Handlungsrahmen, innerhalb dessen die Regionalplanung planerisch gestaltend tätig werden kann. Im Rahmen dieses planerischen Gestaltungsspielraumes definiert der Plangeber, also der Regionalrat Köln, eigenverantwortlich ein Leitbild und mehrere planerische Leitlinien. Das Leitbild und die Leitlinien prägen maßgeblich die konkrete Ausgestaltung des Planungskonzepts, spiegeln sich in der Gewichtung einzelner Abwägungsbelange wider und werden bei der Abgrenzung konkreter BSAB bzw. Reservegebiete berücksichtigt. Insofern stellen Leitbild und Leitlinien den „roten Faden“ dar, der das gesamte Planungskonzept argumentativ durchzieht und es inhaltlich zusammenhält. Dies dient der Schlüssigkeit, Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Teilplans NR und stellt ein wesentliches Element bei der politischen Entscheidungsfindung und in der externen Kommunikation dar.

Im Leitbild werden Ziel und Zweck des Teilplans NR prägnant zusammengefasst. In den neun Leitlinien wird einerseits das Leitbild inhaltlich konkretisiert, andererseits werden Anforderungen an die Ausgestaltung des Planungskonzepts und Planungsprozess formuliert.

Dem Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetischer Rohstoffe (Lockergesteine) liegt das folgende Leitbild zu Grunde:

**Das Abgrabungsgeschehen soll schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume verlagert werden.**

Diesem Leitbild liegt die Tatsache zu Grunde, dass der Regierungsbezirk Köln durch sehr großflächige und besonders ergiebige Vorkommen von Lockergesteinen geprägt ist. Zugleich handelt es sich bei dem Regierungsbezirk Köln um eine sehr dicht besiedelte Region, die von Siedlungsflächenwachstum geprägt ist und an die vielfältige Nutzungsansprüche gestellt werden. Insbesondere der Nutzungsdruck auf den Freiraum intensiviert sich stetig, sowohl aufgrund der Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflä-

chen, aber auch aufgrund zunehmender Nutzungsansprüche und Nutzungskonkurrenzen innerhalb des Freiraumes. Abgrabungen stellen eine Freiraum- bzw. Außenbereichsnutzung unter vielen dar (§ 35 Abs. 1 BauGB). Somit nehmen Abgrabungen – zusammen mit der Land- und Forstwirtschaft, dem Natur- und Landschaftsschutz, der Naherholung und anderen Nutzungen – am „Wettbewerb um den Freiraum“ teil.

Das Abgrabungsgeschehen erfolgt heute an Standorten, die entweder historisch gewachsen sind, sich an den BSAB-Festlegungen des aktuellen Regionalplans orientiert haben oder entwickelt wurden, nachdem der aktuelle Regionalplan seine räumliche Steuerungswirkung weitgehend verloren hat<sup>36</sup>. Insbesondere die letzten Jahre haben gezeigt, dass mitunter Abgrabungsstandorte entstanden sind bzw. im Entstehen begriffen sind, die sich – aus regionalplanerischer und teils auch aus kommunaler Sicht – an eher konfliktträchtigen Standorten befinden. Hierzu zählen beispielsweise Standorte in großer räumlicher Nähe zu Siedlungen oder in Bereichen, die wichtige Freiraumfunktionen übernehmen. Zudem werden bzw. wurden mitunter relativ unergiebig Lagerstätten aufgeschlossen, was zu einem erhöhten Flächenverbrauch führt.

### 3.4.1. Konfliktarme Abgrabungsstandorte

Der Regierungsbezirk Köln verfügt aufgrund seiner Flächengröße und der reichhaltigen Rohstoffvorkommen bis heute über viele Teilräume, die grundsätzlich als eher konfliktarm zu bezeichnen sind. Ein wesentliches Ziel der vorliegenden Planung ist es daher, die Rohstoffgewinnung in diese relativ konfliktarmen Räume zu verlagern. Die Lage von Abgrabungsvorhaben soll gesteuert werden, um auf diese Weise die regionale Flächenbeanspruchung sowie die Konfliktintensität der Abbautätigkeiten zu vermindern bzw. zeitlich zu staffeln. Dies vermittelt Planungssicherheit für alle Akteure in der Region. Die Regionalplanung hat den bundesgesetzlichen Auftrag einer vorsorgenden Planung, um die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum unter Berücksichtigung aller Belange nachhaltig aufeinander abzustimmen und auftretende Konflikte auszugleichen (§ 1 ROG). Grundsätzliches Ziel der vorliegenden Regionalplanüberarbeitung ist es daher, das Abgrabungsgeschehen auf Grundlage eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts in – nach Möglichkeit – konfliktarme Räume zu lenken.

---

<sup>36</sup> Aberkennung der eignungsgebietlichen Wirkung von BSAB durch Verwaltungsgerichte

Konfliktarmut bedeutet grundsätzlich ein Minimum an Wechselwirkungen mit konkurrierenden Nutzungen. Konkurrierende Nutzungen oder Nutzungsansprüche (z.B. Siedlungsentwicklung, Naturschutz und Abgrabung) können räumliche Konflikte auslösen bzw. verschärfen. Andererseits gibt es auch Belange, die eine Abgrabungsnutzung unterstützen bzw. begünstigen (z.B. Infrastrukturanlagen), einen räumlichen Konflikt also eher abmildern. Gänzlich konfliktfreie Räume wird es schwerlich geben, da heutzutage grundsätzlich jeder Teilraum bereits mindestens einer Nutzung dient oder eine Funktion erfüllt.

### 3.4.2. Ergiebige Abgrabungsstandorte

Ein weiteres wesentliches Ziel der Planung besteht darin, das Abgrabungsgeschehen in solche Räume zu verlagern, die über ergiebige Rohstoffvorkommen verfügen. Solche Standorte eignen sich aufgrund ihrer natürlichen, standortgebundenen und nicht vermehrbaren Voraussetzungen in besonderem Maße für eine Abgrabungsnutzung. Das Merkmal der Rohstoffergiebigkeit stellt also auf das tatsächliche Potential eines Standortes selbst ab. Eine hohe Rohstoffergiebigkeit trägt dazu bei, dass eine Abgrabung länger am Standort verbleibt, also weniger bzw. langsamer bisher unverritzte Fläche beansprucht, da die Rohstoffgewinnung eher in die Tiefe geht. Auch insgesamt, also bezirksweit, sinkt der Flächenverbrauch, wenn sich das Abgrabungsgeschehen auf ergiebige Standorte fokussiert, da die Fläche effizienter genutzt wird (auf weniger Fläche wird das gleiche Rohstoffvolumen vorgehalten). Ein sparsamer Umgang mit der Fläche entspricht nicht nur dem LEP NRW<sup>37</sup>, sondern auch den Grundsätzen des ROG<sup>38</sup> und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie<sup>39</sup> der Bundesregierung(en). Ein sparsamer Umgang mit der Fläche ist nicht zuletzt aus Gründen des Bodenschutzes geboten.

Der Aufschluss einer besonders ergiebigen Fläche ist auch aus unternehmerischer Sicht unter dem Aspekt der betriebswirtschaftlichen Effizienz grundsätzlich erstrebenswert. Bei ergiebigen Flächen muss ein Unternehmen grundsätzlich weniger Fläche erwerben und weniger Flächen neu aufschließen, um dasselbe Rohstoffvolumen zu generieren. Auch ist die Wahrscheinlichkeit grundsätzlich höher, dass an Standorten mit

---

<sup>37</sup> Grundsatz 9.2-1: flächensparende Gewinnung

<sup>38</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG: die Flächeninanspruchnahme ist zu begrenzen

<sup>39</sup> Die Bundesregierung 2016: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Indikator SDG 11.1 a: Senkung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2030.

hoher Rohstoffmächtigkeit die für den jeweiligen Verwendungszweck benötigten Rohstoffqualitäten, Mischungs- bzw. Färbungsverhältnissen vorhanden sind. Somit kann an einem besonders ergiebigen Standort tendenziell besser auf veränderte Nachfrage am Rohstoffmarkt reagiert werden. Unbeschadet dessen regt die Rohstoffindustrie schon seit längerem an, dass den Rohstoffvorkommen ein höheres Gewicht bei der regionalplanerischen Ausweisung von Abgrabungsbereichen zugestanden werden sollte<sup>40</sup>; dieser Anregung kommt der Teilplan NR nach.

Das Merkmal der Rohstoffergiebigkeit ist im vorliegenden Teilplan für jede Rohstoffgruppe separat zu betrachten.

### 3.4.3. Verhältnis von Konfliktarmut und Rohstoffergiebigkeit

Es kann schwerlich pauschal konstatiert werden, ob in dem vorliegenden Planungskonzept die weitgehende Abwesenheit konkurrierender Belange (Konfliktarmut) grundsätzlich gewichtiger ist als die natürlichen Rohstoffvorkommen (Ergiebigkeit). Beide Belange sind von großem Gewicht und bedingen sich gegenseitig. Das genaue Verhältnis beider Merkmale ergibt sich aus der Gewichtung der einzelnen Belange und aus dem Prüfvorgang.

### 3.4.4. Schrittweise Verlagerung

Die Verlagerung des Abtragungsgeschehens in möglichst konfliktarme und ergiebige Räume soll schrittweise erfolgen. Eine schrittweise Verlagerung erscheint erforderlich, da Abtragungsnutzungen grundsätzlich standortgebunden sind und es sich um eine eher mittel- bis langfristige Nutzung mit hohen Investitionskosten handelt. Investitionen werden stets für mehrere Jahre, häufig für mehrere Jahrzehnte getätigt. Die Verlagerung eines Standortes benötigt einen gewissen zeitlichen Vorlauf. Der Rohstoffindustrie soll es regionalplanerisch ermöglicht werden, Veränderungsprozesse frühzeitig einzuleiten und diese Prozesse mit einer gewissen Planungssicherheit zu gestalten. Die vorliegende Planung soll also darauf hinwirken, dass das zukünftige Abtragungsgeschehen zwar an möglichst konfliktarmen und ergiebigen Standorten erfolgt, die bereits genehmigten Abtragungen und die bestehenden BSAB sollen jedoch ebenfalls hinreichend berücksichtigt werden. Insgesamt soll es sich um eine verhältnismäßige

---

<sup>40</sup> Michael Schulz 2013: Ressourceneffizienz – auch ein Auswahlkriterium für Abtragungen? In: GP – Gesteins-Perspektiven 03/2013; oder: Gesteins-Perspektiven 05/2019: 3, Leitartikel/Vorwort

Planung handeln, in dessen Ergebnis sich viele zukünftige Abgrabungen an konfliktarmen und ergiebigen Standorten befinden, bestehende „Alt-Abgrabungsstandorte“ aber noch geordnet, also betriebs- und sozialverträglich, zu Ende geführt werden können.

### 3.4.5. Das Leitbild ist Ausdruck nachhaltiger Raumentwicklung

Insgesamt kann das Leitbild der schrittweisen Verlagerung des Abtragungsgeschehens in möglichst konfliktarme und ergiebige Standorte als Ausdruck einer nachhaltigen Planung verstanden werden. Damit entspricht es der Leitvorstellung des Raumordnungsgesetzes einer „nachhaltigen Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.“<sup>41</sup>

Im Folgenden werden die neun Leitlinien dargestellt und begründet, welche das Leitbild inhaltlich konkretisieren.

## 3.5. Regionalplanerische Leitlinien

Im Leitbild werden Ziel und Zweck des Teilplans NR prägnant zusammengefasst. In den neun Leitlinien wird einerseits das Leitbild inhaltlich konkretisieren, andererseits werden Anforderungen an die Ausgestaltung des Planungskonzepts und Planungsprozess formuliert.

### 3.5.1. Ergebnisoffene Planung

Im Zuge des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts unterliegen alle vorherigen planerischen Entscheidungen – und damit auch die im heutigen Regionalplan festgelegten BSAB – grundsätzlich der vollen Überprüfung bzw. Abwägung. Alleine aus rechtlichen Gründen können die im heutigen Regionalplan festgelegten BSAB nicht pauschal bzw. „automatisch“ übernommen und bestätigt werden. Da den BSAB im Regierungsbezirk Köln durch o.g. gerichtliche Überprüfungen die Zielwirkung des Eignungsgebietes abgesprochen wurde, kommt den Teilen bestehender BSAB ohne Genehmigungslage keine Bindungskraft von Vorschriften im Sinne des Art. 14 Abs. 1

---

<sup>41</sup> § 1 Abs. 2 ROG

S. 2 GG zu. Folglich kann ihnen kein in Art. 14 GG verankerter Bestandsschutz zugesprochen werden, welcher den BSAB ein außerordentlich großes abwägungsrelevantes Gewicht verliehen hätte.

Stattdessen muss und soll für jeden BSAB im Zuge der Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange erneut entschieden werden, welcher „raumordnerische Charakter“ ihm zukünftig zugedacht werden soll. Nur wenn sich der Abgrabungsstandort eines bestehenden BSAB im Zuge der Abwägung gegenüber anderen Nutzungsansprüchen und gegenüber anderen Abgrabungsstandorten durchzusetzen vermag, kann er erneut als BSAB festgelegt werden.

Auch unabhängig von bestehenden BSAB soll es sich um eine ergebnisoffene Planung handeln. Bei der Entwicklung des Planungskonzepts und im gesamten informellen Verfahren war weder für die Regionalplanungsbehörde noch für den Träger der Regionalplanung absehbar, welche Flächen letztlich als BSAB ausgewiesen werden können. Selbst der erste Planentwurf (zum Erarbeitungsbeschluss) ist ergebnisoffen, da im Zuge der anschließenden öffentlichen Auslegung neue abwägungsrelevante Kenntnisse erkennbar und erneut Abgrabungsinteressen gemeldet werden können und sollen. Die Ausweisung von BSAB basiert maßgeblich auf Abgrabungsinteressen, die von Dritten gemeldet werden (Abgrabungsunternehmen und/oder Kommunen).

### 3.5.2. Umsetzungsorientierte Planung

Zukünftig sollen BSAB alleinig an solchen Standorten festgelegt werden, an denen ein Abgrabungsinteresse bekundet wurde, wobei insbesondere Abgrabungsunternehmen und Kommunen im Fokus stehen.

#### *Abgrabungsunternehmen*

Abgrabungsunternehmen beantragen Zulassungen für die Rohstoffgewinnung, gewinnen bzw. fördern die Rohstoffe und tragen Sorge für eine sachgemäße Rekultivierung. Sie verfügen grundsätzlich über die detailliertesten Kenntnisse der örtlichen Rohstoffvorkommen sowie der am Markt nachgefragten Rohstoffe und Rohstoffqualitäten (z.B. Körnung, Färbung). Sie können die Eignung eines Abgrabungsstandortes aus betriebswirtschaftlicher Sicht am zuverlässigsten einschätzen, insbesondere in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit eines Standortes, die erforderlichen Investitionskosten, ver-

kehrliche Erschließung bzw. Erschließbarkeit und etwaige Absatzmärkte bzw. Zulieferer. Alleinige Abgrabungsunternehmen können mögliche Synergieeffekte mit bestehenden Abgrabungen und umliegenden gewerblichen Betrieben verlässlich beurteilen. Ferner verfügen Abgrabungsunternehmen in der Regel über fundierte Kenntnisse der eigentumsrechtlichen Situation, des örtlichen Umfeldes und können grundsätzlich Belange erkennen, die auf betrieblicher Ebene für eine Abgrabungsnutzung von Bedeutung sind, auf Ebene der Regionalplanung aber nicht erkannt bzw. nicht berücksichtigt werden können.

Bei Abgrabungsunternehmen handelt es sich um wirtschaftlich agierende Marktteilnehmer, die grundsätzlich bereit und in der Lage sind, die nicht unerheblichen Ressourcen für das Zulassungsverfahren, den Grundstückskauf, die Rohstoffgewinnung und -aufbereitung sowie für die Rekultivierung aufzubringen.

Wegen alldem heben sich Abgrabungsunternehmen aus dem Kreis anderer Privater hervor. Ihren Belangen soll deshalb bei der Festlegung von BSAB ein besonders hohes Gewicht beigemessen werden.

Im Übrigen wurde höchstrichterlich bestätigt, dass es die Regionalplanung Abbauinteressenten überlassen kann, auf nach ihrer Ansicht besonders förderwürdige Vorkommen hinzuweisen (z.B. mittels Anmeldeverfahren), sofern im Plangebiet weitflächig abbauwürdige Lagerstätten vorhanden sind<sup>42</sup>. Wie zuvor dargelegt wurde, sind im Regierungsbezirk Köln die Lagerstätten von Lockergesteinen groß- bzw. weitflächig.

### *Kommunen*

Kommunen sind die Träger der kommunalen Bauleitplanung. Ihre Belange sind alleine deshalb von der Regionalplanung mit einem besonderen Gewicht zu berücksichtigen, aber auch aufgrund des Gegenstromprinzips<sup>43</sup>. Kommunen kommt eine besondere Rolle in Zulassungsverfahren für Abgrabungsvorhaben zu. Sie vertreten grundsätzlich sämtliche vor Ort erkennbaren öffentlichen (und privaten) Interessen, insbesondere die der Bürgerinnen und Bürger. Kommunen sind in der Lage, Belange unterhalb der regionalplanerischen Ebene zu erkennen und etwaige Nutzungskonflikte planerisch, gestalterisch oder durch sonstiges Verwaltungshandeln vorsorglich oder nachträglich

---

<sup>42</sup> Vgl. Urteil d. BVerwG v. 22.05.2014 – 4 B 56.13

<sup>43</sup> § 1 Abs. 3 ROG

aufzulösen. Sie können insofern einen besonderen Beitrag dazu leisten, das Abtragungsgeschehen auf konfliktarme Standorte zu lenken.

Kommunen sind von Abtragung Betroffene und zugleich Profiteure von Abtragungen, indem lokal Arbeitsplätze geschaffen bzw. erhalten und damit Steuereinnahmen generiert werden. Kommunen haben ferner gute Kenntnis über lokale Wirtschaftsabläufe, insbesondere über gewerbliche Betriebe, die mit Abtragungen kooperieren bzw. auf kontinuierliche Versorgung mit Lockergesteinen angewiesen sind. Kommunen verfügen häufig über langjährige Erfahrungen mit Abtragungen vor Ort und verfügen deshalb regelmäßig über gute Kenntnisse der örtlichen Rohstoffvorkommen.

Kommunen können bauleitplanerisch aus eigener Kraft auf das Abtragungsgeschehen räumlich steuernd Einfluss nehmen (Konzentrationszonenplanung). Stehen einer Abtragung bauleitplanerische Belange einer verfestigten Planung entgegen (Planreife), sollen diese mit besonderem Gewicht im vorliegenden Konzept berücksichtigt werden.

#### *Hohes Gewicht der Belange von Kommunen und Abtragungsunternehmen*

Die von den Kommunen und den Abtragungsunternehmen im Zuge des Regionalplanverfahrens gemeldeten Abtragungsinteressen sollen den maßgeblichen Untersuchungsrahmen bilden. Nur Standorte, die von einem der beiden Hauptakteure der Regionalplanungsbehörde förmlich angemeldet werden, haben eine Aussicht, zukünftig als BSAB dargestellt zu werden.

Von Kommunen gemeldete Abtragungsinteressen stellen öffentliche Belange dar, von Abtragungsunternehmen gemeldete Abtragungsinteressen stellen private Belange dar. Beiden Belangen soll in dem Teilplan NR ein besonders hohes Gewicht beigemessen werden.

Ein Abtragungsstandort soll dann mit nochmals erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn beide Hauptakteure denselben Abtragungsstandort melden. Anders ausgedrückt: Wenn vor Ort ein lokaler Konsens zwischen öffentlichen und privaten Belangen erkennbar ist und dieser förmlich der Regionalplanungsbehörde mitgeteilt wurde.

Kommunen wie Unternehmen haben die Möglichkeit, sich im Laufe des Planungsprozesses mit den vor Ort tätigen Unternehmen bzw. der Kommune in Verbindung zu setzen zwecks planerischer Abstimmungen oder fachlicher Beratungen.

Angesichts der großflächigen Rohstoffvorkommen im Regierungsbezirk einerseits und dem hohen Nutzungsdruck auf den Freiraum andererseits sollen aber i.S.d. Erforderlichkeitsgebotes des § 2 Abs. 1 ROG zukünftig genau jene Abgrabungsinteressen in die BSAB-Ermittlung einfließen, denen grundsätzlich eine vergleichsweise hohe Vollzugswahrscheinlichkeit pauschalisierend unterstellt werden kann – also den kommunalen bzw. unternehmerisch gemeldeten Abgrabungsinteressenbereichen. Durch den Fokus auf kommunale sowie unternehmerische Abgrabungsinteressen kann das Abgrabungsgeschehen folglich im Sinne des oben erwähnten Leitbildes zum einen auf möglichst konfliktarme Standorte gelenkt werden. Zum anderen kann hierdurch ein Beitrag dazu geleistet werden, dass die ausgewiesenen Abgrabungsbereiche in der „Umsetzungsphase“ des Regionalplans auch tatsächlich in Anspruch genommen und damit sog. Planungsleichen vermieden werden.

#### *Beteiligungsmöglichkeiten von sonstigen Privatpersonen*

Etwaig gemeldete Abgrabungsinteressen von im Abgrabungsgeschäft bisher unerfahrenen Privatpersonen stehen nicht im Fokus des Planungskonzepts. Schließlich sieht bereits das Bergrecht vor, dass ein Antragsteller eine Abgrabungserlaubnis (Betriebszulassung) nur erteilt bekommt, wenn die erforderliche Zuverlässigkeit und Fachkunde nicht in Zweifel stehen<sup>44</sup>. Da eine effiziente, wirtschaftliche Abgrabungstätigkeit beträchtliche finanzielle Aufwendungen sowie spezifische Fachkenntnisse voraussetzt, dürfte die Vollzugswahrscheinlichkeit bei Abgrabungsinteressen sonstiger Privatpersonen regelmäßig niedriger liegen als bei unternehmerisch gemeldeten Abgrabungsinteressen.

Ungeachtet der vorstehenden Erwägungen konnte im Zuge des Regionalplanverfahrens zum Teilplan NR selbstverständlich jeder Private ein Abgrabungsinteresse mittels eines standardisierten Fragebogens melden. In diesem Fragebogen sind jedoch Angaben erforderlich, die für ein wirtschaftendes Abgrabungsunternehmen selbstverständlich sind, von Privaten aber aus fachlichen Gründen schwieriger bis kaum auszufüllen sein dürften.

---

<sup>44</sup>Vgl. § 55 Abs. 1 Nr. 2 BBergG

Im Übrigen kann eine Privatperson sich an ein Abgrabungsunternehmen oder an die Kommune wenden und versuchen zu überzeugen, dass einer dieser Hauptakteure ein privates Abgrabungsinteresse geltend macht. Unbeschadet dessen kann sich selbstverständlich jeder in den förmlichen Beteiligungsprozess des vorliegenden Regionalplanverfahrens oder in die politische Willensbildung der jeweiligen Kommune einbringen.

### 3.5.3. Beteiligende Planung

Der Teilplan NR soll in einem Planungsprozess erarbeitet werden, der sich durch einen breit angelegten und kontinuierlichen fachlichen Austausch auszeichnet. Mittels sogenannter „Abgrabungskonferenzen“ sollen insbesondere Kommunen, Fachbehörden, Verbände und Unternehmen frühzeitig in den Planungsprozess eingebunden werden, aber auch Bürgerinnen und Bürger. Ziel soll es sein, das gesamträumliche Planungskonzept – soweit möglich – gemeinsam mit diesen Akteuren zu entwickeln. Dieser Anspruch besteht, da in der Konzentrationszonenplanung das gesamträumliche Planungskonzept von zentraler Bedeutung ist, insbesondere die Formulierung harter und weicher Tabuzonen sowie die Gewichtung abwägungsrelevanter Belange in der Detailanalyse. Der Regionalplanungsbehörde und dem Träger der Regionalplanung war und ist es ein besonderes Anliegen, bei allen beteiligten Akteuren das Bewusstsein zu schaffen, dass die Ausgestaltung des gesamträumlichen Planungskonzepts maßgeblich darüber entscheidet, wo zukünftig BSAB festgelegt werden können. Eine Einzelfallbetrachtung nach der Detailanalyse bzw. ein einzelfallbezogenes Abweichen von der Plankonzeption ist rechtlich ausgeschlossen.

Das gesamträumliche Planungskonzept sieht vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung konzeptionell vor. Viele Belange können überhaupt erst in die Abwägung eingestellt werden, wenn sie von bestimmten Akteuren benannt werden. Beispiele hierfür sind: die von Kommunen und Unternehmen anmeldbaren Abgrabungsinteressen; Belange des Natur- und Landschaftsschutzes; Belange des Denkmalschutzes; kommunale Bauleitplanung und kommunale städtebauliche Entwicklungskonzepte.

Insbesondere die Kommunen sollen als Träger der Bauleitplanung in dem gesamträumlichen Planungskonzept über vielfältige Möglichkeiten der Beteiligung Einfluss auf das Ergebnis der Planung nehmen können. Dies ist Ausdruck des Gegenstromprinzips.

Der Planungsansatz einer beteiligenden Planung endet nicht mit der Erarbeitung eines ersten Planentwurfes, sondern soll den gesamten Planungsprozess andauern und diesen prägen. Die Beteiligungsmöglichkeiten sollen dabei über die förmliche Beteiligung im Zuge der Offenlage und Erörterung hinausgehen, indem die „Abgrabungskonferenzen“ regelmäßig zu wichtigen Verfahrensständen stattfinden. Auf diese Weise soll ein kontinuierlicher und transparenter fachlicher Austausch gewährleistet sein. Unbeschadet dessen steht die Regionalplanungsbehörde selbstverständlich stets für den bilateralen fachlichen Dialog zur Verfügung (in Abhängigkeit der Verfahrensschritte des förmlichen Planungsprozesses).

#### 3.5.4. Räumlich konzentrierende Planung

Potentiell konfliktträchtige raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen in solchen Teilräumen zu konzentrieren, die bereits überformt bzw. vorbelastet sind, ist seit mehr als 50 Jahren eines der wichtigen Motive bzw. eine der wesentlichsten planerischen Grundannahmen der Landes- und Regionalplanung, aber auch der Bauleitplanung. Auf diese Weise können unbelastete Teilräume erhalten, vorhandene Infrastrukturen effizient genutzt und mitunter Wege minimiert werden. Diese „Ordnung des Raumes“ ist Ausdruck einer nachhaltigen, vorsorgenden und auf die Bedürfnisse nachfolgender Generationen ausgerichteten Planung, mithin eines der zentralen Motive und Errungenschaften der Raumordnung in NRW und Deutschland (vgl. § 1 ROG).

Der Regionalplangeber ist der Auffassung, dass diesem bewährten Motiv auch zukünftig im Teilplan NR eine große Bedeutung zukommen sollte. Deshalb spricht sich der Plangeber explizit dafür aus, dass im Zuge des vorliegenden Regionalplanverfahrens Erweiterungen bestehender Abgrabungen bzw. BSAB grundsätzlich Vorrang vor Neuaufschlüssen bzw. Neufestlegungen zu geben ist.

Der grundsätzliche Vorzug von „Erweiterungen vor Neuaufschlüssen“ erscheint dem Regionalplangeber auch aus weiteren Gründen erforderlich: Da es sich bei der Rohstoffgewinnung um eine standortgebundene Nutzung handelt, in dessen Zuge ergänzende Betriebsanlagen (z.B. Zufahrten, Förderanlagen, Waagen, Wäsche, Lager) und in der Regel erheblichen Investitionen erforderlich sind, erscheint es grundsätzlich sinnvoll, dass bestehende Abgrabungsstandorte zunächst weitergeführt werden können, sofern andere Abgrabungsstandorte nicht deutlich besser geeignet sind. Ferner

sind Erweiterungen bezogen auf die gewinnbaren Rohstoffmengen grundsätzlich effizienter, da aufgrund entfallender Böschungskanten mehr Rohstoffvolumen gewonnen werden kann als bei Neuaufschlüssen gleicher Flächengröße. Im Übrigen haben sich bestehende Abgrabungsstandorte in der Regel in der Örtlichkeit etabliert, insbesondere sind sie häufig von der örtlichen Bewohnerschaft akzeptiert, im besten Fall werden sie gar befürwortet und es sind Synergieeffekte entstanden.

Sowohl im LEP 1995 als auch im aktuellen LEP wurde bzw. wird das Motiv der räumlichen Konzentration bzw. der Ordnung von Nutzungen verfolgt, z.B. im Zusammenhang mit anderen Infrastrukturplanungen (Windenergienutzung und Deponien), bei der Siedlungsentwicklung oder bei der Sicherung der Daseinsvorsorge. Im Zusammenhang mit Abgrabungen benennt der aktuelle LEP dieses Motiv nicht ausdrücklich als Ziel der Raumordnung, jedoch findet es sich im Grundsatz 9.1-3 wieder. In den entsprechenden Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass Erweiterungen bestehender Abgrabungen zu einer optimalen Ausbeute von Lagerstätten beitragen. Ein ausdrückliches regionalplanerisches Bekenntnis zu dem Motiv, Erweiterungen bestehender Abgrabungsstandorte den Vorzug vor Neuaufschlüssen zu geben, erfolgte zuletzt durch den Regionalrat Köln im Jahr 2012 im Zuge des Regionalplanverfahrens „hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville“.

Dem Plangeber ist bewusst, dass es bestimmte Konstellationen geben kann, in denen Neuaufschlüsse unter Berücksichtigung aller Belange angemessener sein könnten, insbesondere bei besonders ergiebigen Rohstoffvorkommen. Im Zuge einer gerechten Abwägung muss die Grenze zwischen noch verträglicher Erweiterung und sinnvoller Neuausweisung behutsam ermittelt werden. Diese Grenze kann jedoch erst im Laufe des Regionalplanverfahrens unter Kenntnis aller Belange und Einzelfälle bestimmt werden. Unverzichtbar ist dabei eine bezirksweit einheitliche Methodik.

Im Übrigen ist gerichtlich klargestellt, dass sich der Regionalplanungsträger bei seiner Flächenauswahl grundsätzlich an bereits errichteten und in Betrieb befindlichen Abgrabungen orientieren kann<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Urteil d. OVG Lüneburg v. 17.06.2013 – 12 KN 80/12, „Kraft des Faktischen“

### 3.5.5. Rohstoffeffiziente Planung

Abgrabungsvorhaben sind – wie kaum eine andere Nutzung – standortgebunden und von den natürlichen Gegebenheiten abhängig. Ferner sind die Rohstoffvorkommen endlich. Auch der LEP weist darauf in den Erläuterungen zu Grundsatz 9.1-3 hin: „Der begrenzte Vorrat an Bodenschätzen und der mit der Gewinnung von Bodenschätzen verbundene Eingriff in Natur und Landschaft gebietet eine möglichst vollständige Gewinnung der Rohstoffe [...]. Dabei soll sich die Gewinnung an den geologisch vorgegebenen Rohstoffmächtigkeiten orientieren.“

Da im Regierungsbezirk Köln die Rohstoffvorkommen nicht nur großflächig vorhanden sind, sondern auch häufig mit sehr hohen Rohstoffmächtigkeiten anstehen, soll dem Grundsatz 9.1-3 LEP NRW ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden. Die potentiell für die Rohstoffgewinnung zur Verfügung stehende Fläche ist außerordentlich groß.

Zunächst bleibt festzustellen, dass die Rohstoffmächtigkeiten zwar aus den Rohstoffkarten ablesbar sind (im Raster von 2,5 m), für einen angemessenen Vergleich von (potentiellen) Abgrabungsstandorten erscheint aber die Angabe der Rohstoffergiebigkeit geeigneter ( $\text{m}^3/\text{ha}$ ). Schließlich können an einem Standort einerseits unterschiedliche Rohstoffmächtigkeiten anstehen, andererseits hängt die tatsächlich gewinnbare Rohstoffmenge maßgeblich vom Zuschnitt der Fläche ab. Ferner betrachtet auch der geologische Dienst im Zuge des Abgrabungsmonitorings das Rohstoffvolumen ( $\text{m}^3$ ). In Summe erscheint ein flächenbasierter Vergleich nur bedingt sachgerecht. Die Rohstoffergiebigkeit und das Rohstoffvolumen ( $\text{m}^3$ ) können von den Regionalplanungsbehörden in NRW für jeden beliebigen Standort digital mittels eines speziellen geodatenbasierten Programms (sog. AM-Tool<sup>46</sup>) einzelfallbezogen ermittelt werden.

Der Rohstoffergiebigkeit soll im vorliegenden Planungskonzept ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden, wenn es um die Größe und Bewertung von (potentiellen) BSAB geht. Insofern wird das Leitbild durch diese Leitlinie konkretisiert. Die Rohstoffergiebigkeit entscheiden mit darüber:

- wie groß ein (potentieller) BSAB sein darf (Größenbegrenzung) und
- ob ein (potentieller) BSAB tatsächlich als BSAB festgelegt wird (Bewertung).

---

<sup>46</sup> Von IT.NRW im Auftrag der Landesplanungsbehörde eigens für die regionalplanerische Rohstoffplanung programmierte Applikation für ArcGIS

Dem Regionalplangeber erscheint es angemessen und sachgerecht, der Rohstoffergiebigkeit ein solch hohes Gewicht in der Abwägung zuzusprechen. Dies erscheint einerseits verhältnismäßig, um den Flächenverbrauch im dicht besiedelten Regierungsbezirk Köln zu reduzieren und dadurch räumlichen Nutzungskonflikten vorzubeugen, indem das Abgrabungsgeschehen länger an einem Standort verbleibt. Andererseits erscheint es dem Plangeber grundsätzlich gerechtfertigt, dass entgegenstehende Nutzungsansprüche gegenüber der Abgrabungsnutzung zurücktreten, wenn sich der Abgrabungsstandort aufgrund der ergiebigen natürlichen Rohstoffvorkommen in besonderem Maße zur Abgrabung eignet. Aus gegenteiligen Erwägungen sollen besonders unergiebigste Abgrabungsstandorte nicht als BSAB festgelegt werden.

### 3.5.6. Verlässliche und aktuelle Planung

Flächen, die bereits zum Abbau rechtswirksam genehmigt wurden, unterliegen dem Bestandsschutz, unabhängig von ihrer Lage innerhalb oder außerhalb eines BSAB. Dieser Bestandsschutz umfasst auch die Teilflächen, die zwar genehmigt sind, tatsächlich aber noch nicht abgegraben wurden (unverritzte Genehmigung) oder sich in Rekultivierung befinden. Im Teilplan NR sollen entsprechende textliche Regelungen getroffen werden, um für jede bereits genehmigte Abgrabung den Bestandsschutz regionalplanerisch abzusichern und dadurch Rechtssicherheit für etwaige Vertiefungen, Verlängerungen oder Änderungen der Rekultivierungsplanung zu gewährleisten. Dies ist insbesondere für genehmigte Abgrabungen erforderlich, die sich zukünftig nicht in einem BSAB befinden werden.

Genehmigte Abgrabungen sollen im Teilplan NR nur dann als BSAB dargestellt werden, wenn sie während des mehrjährigen Planungsprozesses als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden und die Fläche insgesamt größer 10 ha ist<sup>47</sup>. Dieses Vorgehen dient dem Ziel, dass der Regionalplan Köln zukünftig ausschließlich die „Abgrabungsstandorte der Zukunft“ abbilden soll. Es erscheint dem Plangeber verhältnismäßig, dass sich Abgrabungsunternehmen aktiv an dem Planungsprozess beteiligen müssen, um darauf hinzuwirken, dass ihre (bestehenden oder geplanten) Abgrabungsstandorte zukünftig als BSAB dargestellt werden. Schließlich handelt es sich bei der Regionalplanung in NRW traditionell um die maßgebliche Standortplanung der Rohstoffgewinnung. Von dem Teilplan NR sollen vor allem diejenigen Akteure profitieren, die sich

---

<sup>47</sup> Regionalplanerische Darstellungsschwelle gem. § 35 Abs. 2 LPIG DVO

aktiv und konstruktiv am Planungsprozess beteiligt haben. Im Übrigen können im Zuge der Beteiligungen ausdrücklich auch Standorte ohne Erweiterungswünsche – also nur der Bestand – gemeldet werden, mit dem Ziel, dass diese später im Regionalplan als BSAB ausgewiesen werden und dadurch unter Umständen geringfügige Erweiterungen vorgenommen werden können (Erweiterungsklausel)<sup>48</sup>. Insofern werden die im Teilplan NR festgelegten BSAB auch Abgrabungsstandorte *mit* Zukunft darstellen, da diese Standorte häufig über gewisse Erweiterungsmöglichkeiten verfügen und somit in den nächsten Jahren tatsächlich ein Abgrabungsstandort bleiben wird (Flächenreserven der Genehmigung, Flächenreserven über die Erweiterungsklausel, Flächenreserven über BSAB-Abgrenzung).

Bei der konkreten Berücksichtigung der gemeldeten genehmigten Abgrabungen ist aus Neutralitätsgründen nicht die vom Unternehmen gemeldete Bestandsabgrenzung maßgeblich, sondern die genehmigte Abgrabung, wie sie der Bezirksregierung Köln von den zuständigen Zulassungsbehörden regelmäßig mitgeteilt wird.

#### *Bestehende BSAB werden mit besonderem Gewicht berücksichtigt*

Wie zuvor dargestellt wurde, handelt es sich bei dem Teilplan NR um eine ergebnisoffene Planung, weshalb sämtliche bestehenden BSAB grundsätzlich „auf dem Prüfstand“ stehen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie mit bestehenden BSAB im Zuge der Abwägung verfahren werden soll.

Bestehende BSAB sind aus den nachfolgenden rechtlichen und tatsächlichen Gründen im Zuge eines gesamträumlichen Planungskonzepts in die Abwägung zwingend einzustellen. Dies gilt insbesondere auch für diejenigen Teilflächen eines bestehenden BSAB, für die noch keine rechtsverbindliche Genehmigungslage vorliegt und deshalb noch nicht durch Abtragungsgeschehen beansprucht wurden (Restflächen):

- Bestehende BSAB sind im Regionalplan als Ziele der Raumordnung festgelegt. Sie waren und sind als solche von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen und Personen des Privatrechts zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG);

---

<sup>48</sup> Auf diesen Umstand wurde bereits im informellen Verfahren, z.B. in den Abgrabungskonferenzen hingewiesen. Unter anderem auch hier belegt: <https://www.jk-anwaelte.com/2018/10/15/regionalplan-koeln-konzept-fuer-rohstoffgewinnung-schicksalsfrage-fuer-viele-unternehmen/>

- Die räumliche Entwicklung des Regierungsbezirks, also die tatsächliche Verortung von neuen Abgrabungsstandorten und Abgrabungserweiterungen, wurde maßgeblich von bestehenden BSAB beeinflusst und wird bis heute von bestehenden BSAB beeinflusst.

Mit welchem Gewicht bestehende BSAB in die Abwägung eingestellt werden können, bleibt grundsätzlich dem Träger der Regionalplanung überlassen. Jedoch wird das im Zuge der Abwägung zuzugestehende Gewicht sowohl durch die ergangene Rechtsprechung als auch durch rechtliche und tatsächliche Gründe beeinflusst. Bestehende, noch nicht durch Abgrabungsgeschehen beanspruchte (Teile von) BSAB sollen im Teilplan NR mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Aus den folgenden rechtlichen und tatsächlichen Gründen:

- BSAB wurden als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt. Selbst wenn aus heutiger Sicht die eignungsgebietliche Wirkung der BSAB durch gerichtliche Überprüfungen in Einzelfällen negiert wurde, so ist unzweifelhaft, dass ihre Wirkung als Vorranggebiet unbeschadet ist. Bestehende Vorranggebiete sind im Zuge einer Regionalplanänderung grundsätzlich mit einem erhöhten Gewicht in die Abwägung einzustellen, stellen sie doch eines der wichtigsten regionalplanungsrechtlichen Instrumentarien dar. Insbesondere im vorliegenden Fall, weil ihr Zweck gerade in der Sicherung der Rohstoffversorgung bzw. -gewinnung liegt. Ziel und Zweck der vorliegenden Planung ist die räumliche Steuerung der zukünftigen Rohstoffsicherung bzw. -gewinnung. Würden bestehende BSAB (in Teilen) zurückgenommen werden und an anderer Stelle als Vorranggebiet mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden, widerspräche dies der bisherigen vorranggebietlichen Zielaussage des betroffenen BSAB, wonach die Abgrabungsnutzung in dem BSAB gegenüber anderen Nutzungen Vorrang hatte.
- Der Regionalplan stellt traditionell die „Standortplanung der Rohstoffsicherung“ dar. Auf Ebene der Fachplanungen fehlt ein gleichwertiges vorsorgendes räumliches Steuerungsinstrument. Damit kommt den Festlegungen des Regionalplans bzgl. der Rohstoffsicherung eine besondere Bedeutung für die Planungssicherheit aller von der Rohstoffgewinnung betroffenen (privaten und öffentlichen) Akteure im Regierungsbezirk Köln zu.
- Bestehenden BSAB wird auch in den Erläuterungen des LEP eine besondere Bedeutung zugesprochen. In den Erläuterungen des Ziels 9.2-2 wird konstatiert, dass der Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren (für Lockergesteine) den Regelfall

darstellen soll. Gleichzeitig wird jedoch klargestellt, dass „bereits regionalplanerisch gesicherte längere Versorgungszeiträume [...] entsprechende Abweichungen vom Regelfall rechtfertigen“ können. Daraus folgt, dass bestehende BSAB auch aus landesplanerischer Sicht grundsätzlich mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden können, unabhängig von ihrer Wirkung als Vorrang- oder Eignungsgebiet.

- Im Regierungsbezirk Köln befinden sich in nahezu allen bestehenden BSAB genehmigte Abgrabungen. Es ist davon auszugehen, dass sich eine nicht unwesentliche Anzahl von Abgrabungsunternehmen innerhalb der BSAB angesiedelt hat, in dem Vertrauen darauf, die regionalplanerisch vorgehaltenen „Reserveflächen“ in Zukunft beanspruchen zu können. Insbesondere aufgrund dieses Vertrauens in seit mehr als 15 Jahren regionalplanerisch festgelegte Vorranggebiete dürften regelmäßig nicht unerhebliche Investitionen getätigt worden sein. Folglich spricht der Regionalplanträger bestehenden BSAB einen nicht unwesentlichen Vertrauensschutz zu.

Grundsätzlich kann mit jedem bestehenden BSAB auf drei Arten verfahren werden:

- vollständige Bestätigung;
- teilweise Bestätigung bei gleichzeitiger teilweiser Rücknahme;
- vollständige Rücknahme.

Eine vollständige oder teilweise Bestätigung ist im vorliegenden Planungskonzept grundsätzlich nur möglich, wenn für die entsprechende Fläche ein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde.

#### *Rücknahme von bestehenden BSAB*

Bestehende BSAB oder Teile von BSAB sollen zurückgenommen werden, wenn und soweit sie bereits abgebaut und vollständig rekultiviert sind. In solchen Fällen besteht kein Erfordernis mehr, diese Bereiche im neuen Regionalplan als BSAB festzulegen.

Ferner erscheint es verhältnismäßig und erforderlich, solche BSAB oder Teile von BSAB zurückzunehmen, die seit Aufstellung des Regionalplans Köln 2001-2004 von Abgrabungsunternehmen nicht in Anspruch genommen wurden und für die nachweislich kein erkennbares Abgrabungsinteresse (mehr) besteht. Es liegt im öffentlichen und privaten Interesse, solche „Planungs- bzw. Karteileichen“ zurückzunehmen, da diese BSAB ansonsten als Restflächen in die Berechnung der verfügbaren Restvolumina

bzw. Versorgungszeiträume einfließen würden. Ihre rechnerische Berücksichtigung würde jedoch eine Verzerrung des Versorgungszeitraumes darstellen, wenn die Rohstoffreserven dieser BSAB tatsächlich niemals abgebaut werden.

Es stellt sich die grundsätzliche rechtliche Frage, ob BSAB entschädigungslos zurückgenommen werden können. Obgleich diese Frage höchstrichterlich nicht abschließend geklärt ist, ist diese Frage im Regierungsbezirk Köln aus folgenden Gründen zu bejahen.

In der Rechtsprechung und Fachliteratur werden Entschädigungsansprüche bei der Rücknahme von Zielen der Raumordnung auf Grundlage analoger Anwendung der §§ 39 ff. BauGB diskutiert. Selbst wenn die analoge Anwendung dieser bodenrechtlichen Regelung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) auf die Rücknahme raumordnungsrechtlicher Festlegungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) rechtlich nicht zu beanstanden sein sollte, so kann diese Regelung nicht für die BSAB gelten, die in den drei räumlichen Teilabschnitten des Regionalplans Köln festgelegt wurden. Schließlich wurde diesen BSAB die Konzentrationswirkung gerichtlich aberkannt. Insofern handelt es sich bei den BSAB tatsächlich nicht um Festlegungen mit der Bindungskraft von Vorschriften, die Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art 14 Abs. 1 S. 2 GG näher zu bestimmen vermögen. Ziele der Raumordnung – als solche BSAB mit der ausschließlichen Wirkung von Vorranggebieten – besitzen keine rechtliche Außenwirkung gegenüber dem privaten Einzelnen<sup>49</sup>.

Unbeschadet dessen werden im Teilplan NR nur solche Vorranggebiete zurückgenommen, die seit mehr als sieben Jahren rechtswirksam sind. Alleine deshalb würden die Entschädigungsregelungen der §§ 39 ff. BauGB nicht greifen.

Im Übrigen sind nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde Köln die Entschädigungsregelungen des §§ 39 ff. BauGB weder bei der Rücknahme einer Konzentrationszone noch eines Vorranggebietes anwendbar. Eine analoge Übertragung der §§ 39 ff. BauGB auf Konzentrationszonen käme grundsätzlich nur in Frage, wenn von Konzentrationszonen dieselben Wirkungen eines Bebauungsplans ausgingen. Konzentrationszonen wurde allerdings nur eine „einem Bebauungsplan vergleichbare

---

<sup>49</sup> OVG NRW, Urteil vom. 26.09.2013 – 16 A 1295/08

Funktion“ zugesprochen, nicht aber eine gleiche Funktion<sup>50</sup>. Die Vergleichbarkeit bezieht sich ausschließlich auf die räumliche Ausschlusswirkung außerhalb der Zone. Innerhalb der Zone ändert sich der Rechtscharakter nicht; die Zulässigkeit einer Nutzung regelt sich weiterhin nach § 35 Abs. 1 BauGB. Damit steht jede Nutzungsmöglichkeit innerhalb der Zone unverändert unter dem Vorbehalt des Entgegenstehens sonstiger öffentlicher Belange. Auch die regionalplanerische Festlegung eines Vorranggebietes ändert daran nichts. Zwar sind innerhalb des Vorranggebietes solche Nutzungen unzulässig, die der vorrangigen Nutzung entgegenstehen, allerdings unterliegt die Beurteilung des Entgegenstehens einer dem regionalplanerischen Maßstab angemessenen Einzelfallbetrachtung (im Gegensatz zum pauschalen Nutzungsverbot außerhalb einer Konzentrationszone oder im Gegensatz zu verbindlichen Festsetzungen eines Bebauungsplans)<sup>51</sup>.

### 3.5.7. Angemessene Planung

Der Träger der Regionalplanung beabsichtigt, das grundsätzlich eher starre Planungsinstrument der Konzentrationszonenplanung angemessen zu flexibilisieren. Dies ist einerseits erforderlich, um mehr Gestaltungsspielraum bei der Inanspruchnahme eines BSAB zu eröffnen, der über den maßstabsbedingten Interpretationsspielraum des Regionalplans hinausgeht. Andererseits erscheint es erforderlich, etwaigen Härtefällen vorzubeugen, die entstehen können, wenn bestehende Betriebsstandorte keine Erweiterungsflächen regionalplanerisch zugesprochen bekommen. Im Sinne des Leitbildes soll sich das Abtragungsgeschehen *schrittweise* in möglichst ergiebige und konfliktarme Standorte verlagern. Im Sinne dieser schrittweisen Verlagerung ist eine Art Überleitungsregelung erforderlich.

Daher spricht sich der Träger der Regionalplanung für eine so genannten „Erweiterungsklausel“ aus, die sowohl zu einer gesteigerten Flexibilität in der Planungspraxis führt als auch dem Entstehen von Härtefällen vorbeugt.

Im Übrigen soll es sich um eine angemessene Planung derart handeln, dass bestimmte Teilräume nicht unverhältnismäßig stark von Abtragungsgeschehen beeinträchtigt werden. Die räumliche Konzentration von Abtragungen soll in solchen Teil-

---

<sup>50</sup> Windenergie-Handbuch 2018: 264; BVerwG 4 CN 3.06

<sup>51</sup> Urteil d. OVG Lüneburg v. 08.05.2012 – 12 LB 265/10

räumen vermieden werden, die bereits von (früherer oder stattfindender) oberflächennaher Bodenschatzgewinnung besonders erheblich vorgeprägt sind. Eine solche Leitlinie erscheint erforderlich, da der Regierungsbezirk Köln wie kaum eine zweite Region in Deutschland von der jahrzehntelangen oberflächennahen Gewinnung energetischer (Braunkohle) und nichtenergetischer Rohstoffe (Kiese, Sande, Quarzkiese) betroffen ist. Je nach Intensität der Vorprägung und in Abhängigkeit von dem kommunalen Planungswillen vermag diese Leitlinie die Leitlinie der „räumlich konzentrierenden Planung“ zu überwinden.

Hierbei handelt es sich um keinen konzeptionellen Widerspruch, sondern um ein angemessenes konzeptionelles Reagieren auf eine besondere Situation unter Berücksichtigung des Gegenstromprinzips. Ein solches „Selektieren“ ist überhaupt nur möglich, da der Regierungsbezirk Köln über besonders großflächige, ergiebige Rohstoffvorkommen und damit über ausreichend Alternativstandorte verfügt. Umgekehrt sollen solche Abgrabungsstandorte bevorzugt werden, die aus kommunaler und unternehmerischer Sicht besonders geeignet sind. Dies erfolgt aus Gründen des Gegenstromprinzips sowie aufgrund der Leitlinien einer umsetzorientierten, beteiligenden, verlässlichen und vorsorgenden Planung.

Unbeschadet dessen sollen kommunale Planungen und verfestigte kommunale Planungen (insbesondere Konzentrationszonenplanungen) im vorliegenden Teilplan im Sinne des Gegenstromprinzips mit einem hohen Gewicht berücksichtigt werden.

#### *Erweiterungsklausel zwecks Flexibilisierung*

Die Abgrenzung von BSAB erfolgt nicht parzellenscharf, belässt also in der Regel einen Interpretationsspielraum, der dem Maßstab der Regionalplanung geschuldet ist. Dieser Interpretationsspielraum hat laut jüngerer Rechtsprechung seine Grenzen, wo sich jenseits einer maßstabsbedingten Unschärfe der zeichnerischen Darstellung aus anderen Umständen der Grenzverlauf genauer ergibt. Diese Umstände können sich z.B. aus natürlichen oder geographischen Grenzen ergeben, aber auch aus vorhandenen Infrastrukturen, zeichnerischen Darstellungen, Hinweisen aus Planunterlagen oder Aufstellungsunterlagen<sup>52</sup>. Da die BSAB auf Grundlage gemeldeter Abgrabungsinteressen zeichnerisch festgelegt werden, dürfte der Interpretationsspielraum – vor dem Hintergrund der ergangenen Rechtsprechung – grundsätzlich eher gering sein.

---

<sup>52</sup> Urteil des OVG Münster v. 30.09.2014 – 8 A 460/13

Zugleich zeigt die Planungspraxis, dass eine gewisse Flexibilität bei der Abgrabungsplanung erforderlich ist. Zwar werden im Zuge des Regionalplanverfahrens des Teilplans NR die BSAB auf bestmöglicher Datenbasis vorgeprüft. Dennoch könnten einzelne Belange erst in Zukunft erkennbar werden und dazu führen, dass bestimmte Teilflächen eines BSAB nicht genehmigt werden können. Um den Abgrabungsunternehmen eine gewisse Flexibilität und Anpassungsspielraum an neue Erkenntnisse und sich verändernde Rahmenbedingungen zu ermöglichen, soll eine so genannte Erweiterungsklausel eingeführt werden. Diese Erweiterungsklausel lehnt sich inhaltlich an die Ausnahmeregelungen des Ziels 2-3 LEP NRW an, wonach unter bestimmten Voraussetzungen im regionalplanerisch festgelegten Freiraum ausnahmsweise Bauflächen dargestellt werden können; diese Ausnahmeregelung wurde im LEP 2017 eingeführt und im LEP 2019 im Zuge des so genannten „Entfesselungspakets“ materiell erweitert.

#### *Erweiterungsklausel als Überleitungsregelung*

Jedwede Konzentrationszonenplanung stellt zugleich eine Positiv- und Negativplanung dar, so auch die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Das Abgrabungsgeschehen soll zukünftig in bestimmten Bereichen konzentriert und zugleich Abgrabungstätigkeiten in den übrigen Bereichen ausgeschlossen werden. Beim Ausschluss von Abgrabungsnutzungen handelt es sich um eine Einschränkung des Eigentumsrechts, allerdings um eine zulässige Einschränkung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz<sup>53</sup>. Eine Konzentrationszonenplanung birgt grundsätzlich das Risiko, dass Härtefälle entstehen können, wenn zuvor beabsichtigte Nutzungsabsichten aufgrund der Konzentrationswirkung nicht mehr ausgeübt werden können. Dies kann soweit führen, dass die Existenz einzelner Betriebsstandstandorte gefährdet wird. Diese Risiken sind dem Träger der Regionalplanung bewusst.

Andererseits handelt es sich bei Abgrabungen um Nutzungen des bauleitplanerischen Außenbereichs, die nur unter dem steten Vorbehalt entgegenstehender öffentlicher Belange zulässig sind – entgegenstehende Belange können auch jederzeit neu entstehen. Somit stellt weder die private Planungsabsicht (z.B. eine beabsichtigte Erweiterung) noch der Grundstückserwerb oder sonstige privatrechtlichen Vereinbarungen

---

<sup>53</sup> Inhalt und Schranke des Eigentums

ein Tatbestandsmerkmal dar, welches bei der regionalplanungsrechtlichen Zulässigkeit entscheidungserheblich ist. Alleinig eine erteilte Zulassung garantiert Nutzungsrechte.

Zudem war jedes Abgrabungsunternehmen bzw. jeder Betrieb in den letzten Jahren in der Lage, entsprechende Abgrabungsanträge zu stellen bzw. sich auf die neue regionalplanungsrechtliche Situation anderweitig einzustellen. Spätestens seit Anfang 2017 war mit Beginn des Regionalplanverfahrens zum Teilplan NR allgemein bekannt, dass die Konzentrationswirkung der BSAB wieder vollumfänglich hergestellt werden soll. Die Planungsabsicht einer entsprechenden Regionalplanänderung hat die Regionalplanungsbehörde sogar noch wesentlich früher geäußert.

Trotz dieser Hintergründe erachtet es der Träger der Regionalplanung für angebracht, Regelungen vorzusehen, um durch die Wiederherstellung der Konzentrationswirkung möglicherweise entstehende Härtefälle angemessen zu vermindern. Dieser Planungswille ist Ausdruck des Leitbildes der *schrittweisen* Verlagerung hin zu den bestmöglichen Abgrabungsstandorten. Sie kann daher auch als Überleitungsregelung betrachtet werden. Eine solche Regelung erscheint insbesondere erforderlich, da Abgrabungsunternehmen in einem hohen Maße standortgebunden sind. Eine betriebswirtschaftliche Umorientierung durch möglicherweise veränderte regionalplanerisch festgelegte Abgrabungsbereiche dürfte in der Regel einen gewissen zeitlichen Vorlauf erfordern.

Eine solche Härtefall- bzw. Überleitungsregelung soll derart gestaltet werden, dass jedem BSAB grundsätzlich noch ein angemessenes Erweiterungspotential zugesprochen wird. Die Erweiterungsfläche soll der zu erweiternden Fläche in seiner Größe untergeordnet sein. Mit einer solchen Erweiterungsklausel soll den Unternehmen ausreichend Zeit und ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, betriebswirtschaftlich umzulenken und unter Umständen den Betrieb auf eine Abgrabungsfläche zu verlagern, die dem gesamträumlichen Planungskonzept entspricht.

Unbeschadet dessen weist der Regionalplangeber ausdrücklich darauf hin, dass es Unternehmen grundsätzlich zuzumuten ist, sich ggf. unter Nutzung anderer Abbautechniken um Flächen auch in anderen bestehenden oder neu festgelegten BSAB zu bemühen (schließlich gibt es viele unverritzte BSAB-Flächen im Regierungsbezirk

Köln), sich beispielsweise in Abgrabungsunternehmen und Standorte mit BSAB-Flächen oder Reservegebiete „einzukaufen“ oder auch sich auf andere Regionen oder Tätigkeitsfelder zu verlagern.<sup>54</sup>

### 3.5.8. Vorsorgende Planung

Das Leitbild sieht eine schrittweise Verlagerung des Abgrabungsgeschehens hin zu möglichst konfliktarmen und ergiebigen Standorten vor. In dem vorliegenden Teilplan NR sollen diejenigen gemeldeten Abgrabungsinteressen als BSAB festgelegt werden, die im Vergleich zu den anderen gemeldeten Abgrabungsinteressen die „bestmöglichen“ sind, also relativ gesehen die ergiebigsten und konfliktärmsten. Abhängig von den gemeldeten Abgrabungsinteressen könnten auf diese Weise auch Standorte als BSAB festgelegt werden, die sich in Bezug auf ihr Konfliktpotential und ihre Ergiebigkeit nicht wesentlich von anderen Standorten oder den bisher festgelegten BSAB unterscheiden. Das Ergebnis dieses Teilplans wird voraussichtlich nur einen Zwischenschritt darstellen, in dem „bessere“ Standorte dargestellt sind als im bisherigen Regionalplan, aber eben nicht ausnahmslos die „besten“.

Gleichwohl strebt der Regionalplanträger an, dass im Teilplan NR auch absolut gesehen konfliktarme und ergiebige Standorte festgelegt werden. Deshalb sollen sowohl das gesamträumliche Planungskonzept als auch das Planverfahren so gestaltet werden, dass für Kommunen und Unternehmen große Anreize geschaffen werden, möglichst konfliktarme und ergiebige Standorte anzumelden. Das Anmeldeverfahren von Abgrabungsinteressen dient diesem Ziel, wird so doch ein Wettbewerb um die „besten“ Flächenanmeldungen initiiert.

Darüber hinaus sollen mit dem vorliegenden Teilplan bereits die Weichen für den nächsten Regionalplan bzw. die nächste Regionalplanüberarbeitung in Bezug auf Lockergesteine gestellt werden. Bereits heute sollen solche Standorte regionalplanerisch vor entgegenstehenden Nutzungen gesichert werden, die als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden, auf denen keine unüberwindbaren Nutzungskonflikte erkennbar sind und deren Rohstoffvorkommen nach heutiger Kenntnislage besonders ergiebig sind – es sich also tatsächlich um sehr gut geeignete Standorte handelt („Premium-Standorte“). Dies erscheint erforderlich, da die Rohstoffvorkommen standortgebunden und nicht vermehrbar sind. In einer etwaigen Regionalplanfortschreibung können diese

---

<sup>54</sup> Vgl. Urteil des VG Düsseldorf vom 19.02.2019 – 17 K 8130/16

heute gesicherten Standorte mit einem besonderen Gewicht in die zukünftige Abwägung eingestellt werden. Anders ausgedrückt: Bereits heute sollen potentielle Abgrabungsstandorte „von übermorgen“ regionalplanerisch als Reservegebiete gesichert werden.

Vorsorgende Planung bedeutet im Übrigen auch, dass die Ausweisung künftiger BSAB – also das „Nachlegen“ neuer Flächen – im Zuge kommender Regionalplanänderungen mit dem vorliegenden Teilplan vereinfacht werden soll (textliche und zeichnerische Ziele, Reservegebiete).

### 3.5.9. Flexible Planung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen bezüglich der Ausweisung von Konzentrationszonen führen dazu, dass eine Konzentrationszonenplanung grundsätzlich relativ starr und unflexibel ist. Eine Veränderung oder Ergänzung der ausgewiesenen Konzentrationszonen ist in der Regel nur mit viel Aufwand möglich. Zumeist ist die Änderung des gesamträumlichen Planungskonzepts erforderlich und damit eine vollständig neue Abwägung. Veränderte rechtliche Rahmenbedingungen und tatsächliche Gegebenheiten müssen dann neu berücksichtigt werden, was zu erheblichen Auswirkungen auf die Gewichtung der in die Abwägung eingestellten Belange führen kann.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt der Regionalplangeber eine gewisse planerische Flexibilität zu ermöglichen. Die Rohstoffindustrie regt seit vielen Jahren ähnliches an. In der Praxis habe sich gezeigt, dass im Zuge einer Konzentrationszonenplanung zwar viele Belange erkannt werden können, in der tatsächlichen Umsetzung werden aber regelmäßig neue Belange erkennbar, die die Erteilung einer Abgrabungsgenehmigung erschweren oder verhindern.

Die bereits erwähnte Erweiterungsklausel ist ein wichtiges planerisches Instrument der Flexibilisierung. Ein weiteres Flexibilisierungsinstrument soll eine Flächentauschregelung sein. Eine solche Flächentauschregelung sollte konzeptionell in Verbindung mit den Reservegebieten stehen. Sie würde dem Leitbild des Teilplans NR entsprechen, da so eine Verlagerung des Abtragungsgeschehens in die besonders ergiebigen Standorte schrittweise während der Geltungsdauer des Teilplans NR erfolgen könnte.

## 4. Planungsansatz

Die zuvor erläuterten rechtlichen und tatsächlichen Vorgaben überlassen dem Träger der Regionalplanung einen nicht unbeträchtlichen Handlungsspielraum zur Ausgestaltung eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts.

Im folgenden Kapitel werden daher verschiedene Planungsansätze weicher Tabuzonen skizziert<sup>55</sup>. Die Anwendbarkeit dieser Planungsansätze auf die Region Köln wird anschließend diskutiert und in Bezug zu dem Leitbild und zu den Leitlinien gesetzt. Abschließend wird der gewählte Planungsansatz inhaltlich tiefergehend ausgearbeitet.

### 4.1. Alternativenprüfung von Planungsansätzen

Im Folgenden werden vier Planungsansätze erläutert und diskutiert. Der vierte Planungsansatz stellt eine Mischform der vorherigen dar.

#### 4.1.1. Neuplanung mittels „klassischer“ Tabuzonen

In Anlehnung an kommunale und regionale Konzentrationszonenplanungen für Abgrabungsnutzungen im Regierungsbezirk Köln und in anderen Regierungsbezirken des Landes NRW, werden die folgenden Tabuzonen definiert:

**Tabelle 3: Planungsansatz – Neuplanung mittels „klassischer Tabuzonen“**

| <b>Harte Tabuzonen</b>         | <b>Weiche Tabuzonen</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Keine Rohstoffvorkommen</b> | <b>Geringe Rohstoffmächtigkeit (&lt; 10 m)</b><br><br><b>Siedlungsbereiche und Siedlungsflächen:</b> ASB inkl. 300 m Vorsorgeabstand; GIB; für die Bebauung vorgesehene Flächen im FNP inkl. 300 m Vorsorgeabstand,<br><br><b>Infrastruktureinrichtungen:</b> Flugplätze, Autobahnen & Bundesstraßen jeweils inkl. Schutzabständen<br><br><b>Wald:</b> Waldbereiche, tatsächlicher Wald, Naturwaldzellen, Wildnisgebiete<br><br><b>Grundwasser- und Gewässerschutz:</b> festgesetzte/vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete; festgesetzte/geplante Wasserschutzzonen I bis IIIb; Gewässer I. und II. Ordnung<br><br><b>Natur- und Artenschutz:</b> BSN; NSG; Nationalpark; Natura 2000 inkl. 300 m Schutzabstand; geschützte Biotope; herausragende Verbundflächen<br><br><b>Bodenschutz:</b> Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung |

<sup>55</sup> Die harten Tabuzonen entziehen sich der Abwägung

Eine solcher Planungsansatz mit den üblichen bzw. „klassischen“ Tabuzonen hätte im Regierungsbezirk Köln das Ergebnis, dass sich sowohl der weitaus überwiegende Teil der heute bestehenden BSAB als auch der genehmigten Abgrabungen innerhalb der Tabuzonen befinden würde. Diese BSAB würden dem neuen gesamträumlichen Planungskonzept widersprechen und müssten folglich (in den betroffenen Teilen) zurückgenommen werden. Genehmigte Abgrabungen unterlägen dem Bestandsschutz. Es müssten regelmäßig solche Flächen zurückgenommen werden, die von den ortsansässigen Abgrabungsunternehmen wahrscheinlich regelmäßig als potentielle Reservelächen betrachtet werden, da diese Flächen seit vielen Jahren regionalplanerisch explizit für den Rohstoffabbau und vor entgegenstehenden Nutzungen gesichert wurden. Es ist nicht ausgeschlossen, dass durch die Vielzahl der BSAB-Rücknahmen bei einigen Abgrabungsunternehmen Härtefälle entstehen könnten, da insbesondere für klein- und mittelständische Unternehmen die Fähigkeit der zeitnahen betriebswirtschaftlichen Umorientierung erheblich eingeschränkt sein dürfte.

Aufgrund der umfangreichen Rücknahmen bestehender BSAB würde außerdem der Bedarf entstehen, in erheblichem Ausmaß neue BSAB auszuweisen bzw. bestehende zu erweitern, um die landesplanerisch definierten Versorgungszeiträume erreichen zu können. Im Zusammenspiel mit den umfangreichen BSAB-Rücknahmen wäre es nicht ausgeschlossen, dass es im Regierungsbezirk Köln zu einer weitreichenden Umverteilung des regionalen Marktgeschehens kommen könnte.

Selbst durch die Veränderung einzelner weicher Tabukriterien würde sich an dem oben skizzierten Befund nichts Wesentliches ändern. Die oben dargelegten Tabukriterien bewegen sich bereits im Bereich dessen, was unter angemessener Würdigung der fachrechtlichen und regionalplanerischen Belange üblicherweise als Tabuzone definiert wird.

Unbeschadet dessen müsste das Kriterium der Rohstoffmächtigkeit einerseits sinnvoll und nachvollziehbar begründet werden. Unter Umständen wären auch 7,5 m oder 12,5 m verhältnismäßig? Andererseits entfaltet die Definition einer „Rohstoffmächtigkeits-Untergrenze“ keine positive Steuerungswirkung derart, dass auf die Aufschließung besonders ergiebiger Abgrabungsstandorte hingewirkt wird. Der Regierungsbezirk Köln verfügt jedoch großflächig über besonders ergiebige Rohstoffvorkommen. Auf beide Aspekte kann ein solcher Planungsansatz nur bedingt reagieren.

#### 4.1.2. Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung

Wie in Kapitel 3.3 dargelegt wurde, unterliegen die weichen Tabuzonen dem planerischen Gestaltungswillen des Planungsträgers. Die Ermittlung und Bewertung weicher Tabuzonen sind der Ebene der Abwägung zuzuordnen – sie sind disponibel. Dieser Feststellung folgend, könnte der Planungsträger beschließen, ausschließlich die erforderlichen harten Tabuzonen zu definieren und auf weiche Tabuzonen gänzlich zu verzichten. Die Abwägung würde sodann vollständig auf die Ebene der Detailanalyse verlagert werden und würde sich auf sämtliche Flächen erstrecken, die nach Abzug der harten Tabuzone(n) verbleiben.

**Tabelle 4: Planungsansatz – Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung**

| Harte Tabuzonen         | Weiche Tabuzonen |
|-------------------------|------------------|
| Keine Rohstoffvorkommen | - keine -        |

Die Vorteile eines solchen Planungsansatzes könnte darin gesehen werden, dass öffentliche und private Belange in der Abwägung angemessener gewürdigt werden können. Dieser Ansatz würde also der Kritik begegnen, dass alleine durch die Definition weicher Tabuzonen große Teilflächen von vornherein einer Abgrabungsnutzung und damit einer einzelfallbezogenen Abwägung entzogen werden. Ein solcher Planungsansatz wird unter anderem in Teilen der Fachliteratur befürwortet<sup>56</sup>.

Die wesentlichen Nachteile eines solchen Planungsansatzes sind im Regierungsbezirk Köln einerseits in dem erhöhten Planungs- und Abwägungsaufwand zu sehen, andererseits in einem Planungsergebnis, das unter Umständen dem raumordnerischen Anspruch einer vorsorgenden, also zukunftsgerichteten räumlichen Entwicklungsplanung weniger umfänglich entsprechen könnte. Der Planungsaufwand wäre hoch, da sehr große Teile des gesamten Regierungsbezirks – nämlich sämtliche Bereiche mit Rohstoffvorkommen – im Zuge einer einzelfallbezogenen Abwägung grundsätzlich untersucht werden müssten. Die Abwägung könnte zwar vereinfacht werden, z.B. indem die Potentialflächen nach Merkmalen vorsortiert werden, der Aufwand dürfte jedoch ungleich höher sein, als wenn bestimmte Flächen mittels Tabuzonen von vornherein einer Detailanalyse entzogen sind.

---

<sup>56</sup> Schink in UPR 10/2016: Die planerische Steuerung von Windenergieanlagen und Abgrabungen – Harte und weiche Tabuzonen

Im Übrigen wäre es transparenter, wenn sich der Träger der Regionalplanung von vornherein festlegt, welchen Belangen in der Abwägung ein sehr hohes, also einer Abgrabungsnutzung entgegenstehendes Gewicht, zukommen soll. Es darf nicht verkannt werden, dass weiche Tabuzonen maßgeblich dazu beitragen, relativ konfliktarme Räume überhaupt erst zu identifizieren. In diesen relativ konfliktarmen Räumen kann und soll sich zukünftig das Abgrabungsgeschehen konzentrieren; anders ausgedrückt: Aus den nach Abzug der Tabuzonen verbleibenden Räumen können zukünftig grundsätzlich neue Flächen für die Abgrabung stetig „nachgelegt“ werden. Die Kenntnis um einen solchen relativ konfliktarmen Raum bietet wiederum Planungssicherheit für alle Akteure, bietet also eine zukunftsgerichtete Entwicklungsperspektive.

Ob eine umfangreiche einzelfallbezogene Abwägung tatsächlich in der Lage ist, die konfliktärmsten Räume zu identifizieren und eine zukunftsorientierte Entwicklungsperspektive aufzuzeigen, bleibt fraglich. Im Übrigen besteht die rechtliche Herausforderung der planerischen Gleichbehandlung aller Flächen im Zuge der Abwägung. Auch wenn durch die Methodik der harten und weichen Tabuzonen bestimmte Belange einer einzelfallbezogenen Abwägung entzogen werden, so trägt eine solche Methodik maßgeblich zu einer gleichförmigen, fehlerfreien Abwägung bei.

Vorteilhaft ist, dass im Zuge einer umfangreichen einzelfallbezogenen Abwägung die Möglichkeit besteht, das Abgrabungsgeschehen in möglichst ergiebige Standorte zu verlagern. Schließlich könnte das Kriterium der Rohstoffmächtigkeit einzelfallbezogen erhoben und somit in Relation zu den anderen Flächen gestellt werden. Dieser Vorteil ist umso bedeutender, als dass der Regierungsbezirk Köln großflächig über besonders ergiebige Rohstoffvorkommen verfügt.

#### 4.1.3. Bestandssicherung

Ausgehend von der Tatsache, dass weiche Tabuzonen vollständig dem planerischen Gestaltungswillen des Trägers der Regionalplanung unterliegen, könnten auch folgende Tabuzonen definiert werden.

**Tabelle 5: Planungsansatz – Bestandssicherung**

| Harte Tabuzonen         | Weiche Tabuzonen                                 |
|-------------------------|--------------------------------------------------|
| Keine Rohstoffvorkommen | Alle Flächen außerhalb bereits festgelegter BSAB |

Ein solcher Planungsansatz könnte damit begründet werden, dass der Vertrauensschutz in bereits ausgewiesene BSAB bzw. die von den bestehenden BSAB ausgehenden Planungssicherheit für alle Akteure von so großem Gewicht ist, dass sich diese Belange gegenüber allen anderen öffentlichen und privaten Belangen durchzusetzen vermögen. Da die Möglichkeit der Inanspruchnahme der bestehenden BSAB durch eine Abgrabungsnutzung bereits bei der seinerzeitigen Festlegung des BSAB geprüft werden musste, wäre die Vollziehbarkeit der BSAB sichergestellt. Folglich könnten andere Belange der vorrangigen Abgrabungsnutzung innerhalb der BSAB i.d.R. nicht entgegenstehen. Einem solchen Planungsansatz folgend, wäre es nicht erforderlich neue BSAB auszuweisen, sofern mit den bestehenden BSAB die landesplanerischen Mindestversorgungszeiträume bereits sichergestellt werden. Das besondere planerische Gewicht der bestehenden BSAB ergibt sich ferner aus ihrer Wirkung als Vorrang- und Eignungsgebiet. Es wurde höchstrichterlich festgestellt, dass BSAB mit Konzentrationswirkung die Bindungskraft von Vorschriften zukommt, die Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG näher bestimmen.

Da den BSAB im Regierungsbezirk Köln durch o.g. gerichtliche Überprüfungen die Zielwirkung des Eignungsgebietes abgesprochen wurde, kommt den bestehenden BSAB im Regierungsbezirk Köln keine Bindungskraft im Sinne des Art. 14 GG zu. Dementsprechend erscheint es nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde Köln rechtlich nicht möglich, im Regierungsbezirk Köln einen solchen Planungsansatz anzuwenden.

#### 4.1.4. Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene Neuplanung

Ausgehend von der Tatsache, dass weiche Tabuzonen dem planerischen Gestaltungswillen des Plangebers unterliegen, könnten die „klassischen“ Tabuzonen des ersten Planungsansatzes derart modifiziert werden, dass bestehende BSAB grundsätzlich nicht Teil der weichen Tabuzonen sind. Einem solchen Ansatz folgend, würde für die weichen Tabuzonen ergänzend formuliert werden: „jeweils abzüglich bestehender BSAB“.

**Tabelle 6: Planungsansatz – Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene Neuplanung**

| Harte Tabuzonen         | Weiche Tabuzonen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Keine Rohstoffvorkommen | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geringe Rohstoffmächtigkeit (&lt; 10 m)</li> <li>▪ Siedlungsbereiche und Siedlungsflächen</li> <li>▪ Infrastruktureinrichtungen</li> <li>▪ Wald</li> <li>▪ Grundwasser- und Gewässerschutz</li> <li>▪ Natur- und Artenschutz</li> <li>▪ Bodenschutz</li> </ul> <p>...jeweils abzüglich bestehender BSAB</p> |

Diese Modifikation der Tabuzonen ist angemessen und erforderlich, um dem besonderen Gewicht bestehender BSAB im Zuge der Abwägung gerecht zu werden (Vertrauensschutz, Planungssicherheit, vorranggebietliche Wirkung, ggf. auch Bindungskraft i.S.d. Art. 14 GG). Auf diese Art und Weise ist es möglich, dass bestehende BSAB als Potentialfläche im Zuge der Detailanalyse einzelfallbezogen betrachtet werden können. Für jeden BASB wird unter Berücksichtigung sämtlicher Belange geprüft, ob dieser BSAB im neuen gesamträumlichen Planungskonzept vollständig bzw. teilweise bestätigt oder zurückgenommen werden soll. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass für jeden Teilraum des Regierungsbezirks sämtliche öffentlichen und privaten Belange gerecht und gleichförmig in die Abwägung eingestellt werden. Ein bestandsberücksichtigender Planungsansatz wurde beispielsweise vom OVG Lüneburg im Bereich der Windenergiekonzentrationsplanung grundsätzlich für möglich erachtet und wurde mit „der Kraft des Faktischen“ begründet<sup>57</sup>.

Im Übrigen könnte die Detailanalyse der nach Abzug der Tabuzonen verbleibenden Fläche im Sinne des zweiten Planungsansatzes gestaltet werden, mithin einen Schwerpunkt auf eine einzelfallbezogene Abwägung legen.

#### 4.1.5. Bewertung

Das grundsätzliche Planungsziel der vorliegenden Regionalplanüberarbeitung ist es, das Abgrabungsgeschehen auf Grundlage eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts in – nach Möglichkeit – konfliktarme und ergiebige Teilräume zu len-

<sup>57</sup> OVG Lüneburg, Urteil v. 17.06.2013 – 12 KN 80/12

ken. Beide Ansprüche können grundsätzlich mit den Planungsansätzen 1,2 und 4 erreicht werden. Die Alternative 3 vermag dies nicht, da ausschließlich eine Bestandssicherung erwirkt würde.

Bestehenden BSAB sollen mit einem besonderen Gewicht berücksichtigt werden. Diese Leitlinie kann nur von den Planungsansätzen 2 und 4 erreicht werden. Beim Planungsansatz 1 entzieht sich der überwiegende Teil der bestehenden BSAB einer Einzelfallbetrachtung durch die Lage innerhalb von Tabuzonen. Im dritten Planungsansatz ist der einzelfallbezogene Abwägungsspielraum erheblich eingeschränkt, da ausschließlich die bestehenden BSAB betrachtet werden.

Folglich verbleiben der zweite und vierte Planungsansatz. Mit dem zweiten Planungsansatz erscheint es schwieriger eine gesamträumliche Entwicklungsperspektive der zukünftigen Rohstoffversorgung zu generieren. Hinzu kommen ein größerer, vermutlich diffizilerer Abwägungsaufwand sowie tendenziell ein schwerer nachvollziehbares Planverfahren bzw. Planungsergebnis. Folglich soll der vierte Planungsansatz angewendet werden. Dieser stellt eine Mischform aus den ersten drei Planungsansätzen dar.

Die Bewertung der Planungsansätze ist in folgender Tabelle zusammengefasst.

**Tabelle 7: Bewertung der Planungsansätze**

| <b>Planungsansatz</b>                           | <b>Bewertung (+ positiv; - negativ; o neutral)</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Neuplanung mittels „klassischer“ Tabuzonen   | <p>Voraussichtliches Planungsergebnis: Weitreichende Umverteilung der BSAB</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Das Abgrabungsgeschehen kann in konfliktarme Teilräume gelenkt werden</li> <li>+ Transparentes Planungsverfahren</li> <li>o Abwägungsaufwand und Dauer des Planverfahrens entsprechend einer Konzentrationszonenplanung</li> <li>- fraglich, ob in der Abwägung private Belange hinreichend berücksichtigt werden können</li> <li>- begrenzte Steuerungswirkung hin zu ergiebigen Abgrabungsstandorten</li> </ul>                                 |
| 2. Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung | <p>Voraussichtliches Planungsergebnis: -offen-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Das Abgrabungsgeschehen kann in konfliktarme Teilräume gelenkt werden</li> <li>+ private Belange können aber hinreichend berücksichtigt werden</li> <li>+ Möglichkeit der Steuerungswirkung hin zu ergiebigen Abgrabungsstandorten</li> <li>- sehr großer Abwägungsaufwand zu erwarten,</li> <li>- langwieriges Planungsverfahren zu erwarten</li> <li>- wenig transparentes Verfahren, wenn die Gewichtung der Abwägungsbelaenge von vornherein nicht bekannt ist</li> </ul> |

|                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 3. Bestands-<br>sicherung                                                    | <p>Voraussichtliches Planungsergebnis: Bestätigung des Status Quo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ überschaubarer Abwägungsaufwand</li> <li>+ Zügiges Planungsverfahren zu erwarten</li> <li>+ Transparentes Planungsverfahren</li> <li>- Das Abtragungsgeschehen kann nicht in neue konfliktarme Teilräume gelenkt werden</li> <li>- private Belange können nicht hinreichend berücksichtigt werden</li> <li>- keine Steuerungswirkung hin zu ergiebigen Abgrabungsstandorten</li> </ul>                                               |
| 4. Bestands-<br>berücksichti-<br>gende einzel-<br>fallbezogene<br>Neuplanung | <p>Voraussichtliches Planungsergebnis: -offen-</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Das Abtragungsgeschehen kann in konfliktarme Teilräume gelenkt werden</li> <li>+ Private Belange können hinreichend berücksichtigt werden</li> <li>+ Transparentes Planungsverfahren</li> <li>+ Möglichkeit der Steuerungswirkung hin zu ergiebigen Abgrabungsstandorten <ul style="list-style-type: none"> <li>o Zeitaufwand bedingt kalkulierbar, da innovativer Planungsansatz</li> </ul> </li> <li>- großer Abwägungsaufwand zu erwarten</li> </ul> |

## 4.2. Erläuterung des gewählten Planungsansatzes

Im Folgenden wird der gewählte Planungsansatz zusammengefasst und weiterentwickelt. Dabei wird Bezug zu dem Leitbild und den Leitlinien genommen. Bereits die Wahl des Planungsansatzes trägt maßgeblich dazu bei, dass dem Leitbild und den Leitlinien entsprochen wird.

Da ein Schwerpunkt des gewählten Planungsansatzes auf einer einzelfallbezogenen Detailanalyse liegt, ist es von zentraler Bedeutung, einen einheitlichen und zugleich nachvollziehbaren Bewertungsmaßstab zu entwickeln. Jeder Bewertungsmaßstab wird zwangsläufig Schwellen- bzw. Grenzwerte definieren müssen. In diesem Kapitel werden diesbezüglich grundsätzliche Überlegungen dargelegt, die an verschiedenen Stellen des gesamträumlichen Planungskonzepts zum Tragen kommen.

### 4.2.1. Grundzüge des gewählten Planungsansatzes

Der gewählte Planungsansatz der „bestandsberücksichtigenden einzelfallbezogenen Neuplanung“ stellt eine Mischform aus den drei anderen Planungsansätzen dar und kann wie folgt zusammengefasst werden: Es handelt sich um eine klassische Konzentrationszonenplanung mit dem Schwerpunkt auf einer einzelfallbezogenen Detailanalyse unter besonderer Berücksichtigung bestehender BSAB.

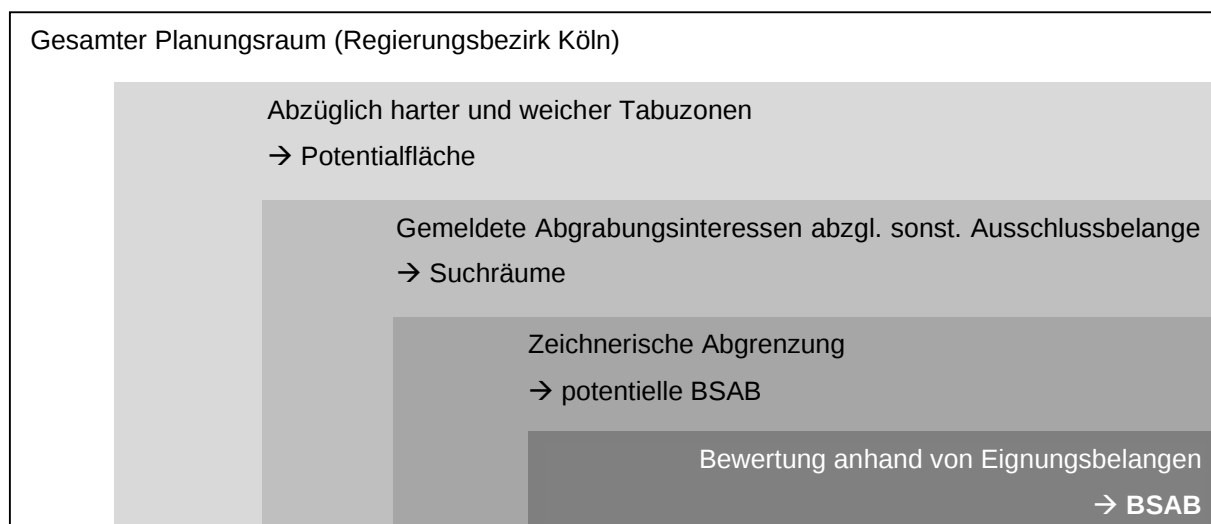
Bestehende BSAB sollen nicht von vornherein einer Abwägung entzogen sein, sondern als Teil der Potentialfläche einer einzelfallbezogenen Abwägung der öffentlichen

und privaten Belange vollumfänglich unterliegen. Daher sind die o.g. weichen Tabuzonen exklusive bestehender BSAB zu verstehen. Die bestehenden BSAB sind vor dem Hintergrund ihrer rechtlichen und faktischen Wirkung dann angemessen berücksichtigt, wenn sie einer einzelfallbezogenen Abwägung unterliegen.

Die Detailanalyse erfolgt mehrstufig. In einem ersten Schritt wird die Potentialfläche ermittelt, indem die harten und weichen Tabuzonen mit dem gesamten Planungsraum verschnitten werden. In einem zweiten Schritt wird ermittelt, für welche Teilräume ein (öffentliches oder privates) Abgrabungsinteresse besteht. Bestehende Abgrabungsinteressen werden mit einem besonders hohen Gewicht in die Abwägung derart eingestellt, als dass diese den maßgeblichen Untersuchungsraum bilden. Die gemeldeten Abgrabungsinteressen werden sodann mit den sonstigen Ausschlussbelangen verschnitten und das Ergebnis zu „Suchräumen“ zusammengefasst. In einem dritten Schritt werden innerhalb der Suchräume nach einheitlichen Regeln „potentielle BSAB“ abgegrenzt. In einem vierten Schritt werden die so abgegrenzten potentiellen BSAB anhand von „Eignungsbelangen“ nachvollziehbar bewertet. Diejenigen potentiellen BSAB mit der höchsten Gesamtbewertung eignen sich in besonderem Maße zur Festlegung als BSAB. Es sind mindestens so viele BSAB festzulegen, dass dem Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren rechnerisch entsprochen wird.

Der gewählte Planungsansatz wird im Folgenden visualisiert.

**Tabelle 8: Visualisierung des gewählten Planungsansatzes**



**Tabelle 9: Schrittweises Vorgehen im Zuge eines gesamträumlichen Planungskonzepts**

| Der Abwägung entzogen                                                                                                       |                                                                                                                                | Bestandteil der Abwägung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Tabuzonen                                                                                                                   |                                                                                                                                | Detailuntersuchung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Harte                                                                                                                       | Weiche                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Für den gesamten Regierungsbezirk Köln<br>Belange werden <i>schematisch</i> erhoben und<br>als „Ausschlussbelange“ gewertet |                                                                                                                                | Innerhalb der Potentialfläche<br><i>Einzelfallbezogene</i> Erhebung von „sonstigen Aus-<br>schlussbelangen“ und „Eignungsbelangen“                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| Belange stehen ei-<br>ner Abgrabungsnut-<br>zung aus rechtli-<br>chen und/oder tat-<br>sächlichen Gründen<br>entgegen       | Der Plangeber ent-<br>scheidet, welche Be-<br>lange einer Abgra-<br>bungsnutzung grund-<br>sätzlich entgegenste-<br>hen sollen | Gemeldete Abgrabungsinteressen bilden den maßgeb-<br>lichen Untersuchungsraum<br><br>Gemeldete Abgrabungsinteressen abzüglich sonstiger<br>Ausschlussbelange werden zu Suchräumen zusam-<br>menfasst<br><br>Innerhalb der Suchräume werden potentielle BSAB<br>zeichnerisch abgegrenzt<br><br>Potentielle BSAB werden einheitlich anhand von<br>Eignungsbelangen nachvollziehbar bewertet und nach<br>einheitlichen Zeichenregeln abgegrenzt. |
| <i>Müssen</i> definiert<br>werden                                                                                           | <i>Können</i> definiert wer-<br>den                                                                                            | <i>Können</i> definiert werden                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                             | ...ausgenommen be-<br>stehender BSAB                                                                                           | Besonderes Abwägungsgewicht, wenn innerhalb eines<br>bestehenden BSAB                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Ergebnis nach Abzug der Tabuzonen:<br><br><b>Potentialfläche</b>                                                            |                                                                                                                                | Ergebnis (nach Erhebung der Versorgungsreichweite):<br><br><b>BSAB</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

„Sonstige Ausschlussbelange“ wirken wie eine Tabuzone, können allerdings im Gegensatz zu einer Tabuzone nicht pauschal, sondern nur einzelfallbezogen im Zuge der Detailanalyse – in der Regel für jeden Suchraum bzw. für jedes Abgrabungsinteresse – erhoben werden. Wird ein sonstiger Ausschlussbelang von einem Abgrabungsinteresse berührt, steht dieser Belang einer Abgrabungsnutzung entgegen. Sonstigen Ausschlussbelangen wird somit in der Abwägung ein noch höheres Gewicht beige-  
messsen als gemeldeten Abgrabungsinteressen.

Eignungsbelange stehen einer Abgrabungsnutzung nicht grundsätzlich entgegen, sondern wirken sich positiv oder negativ auf eine Abgrabungsnutzung aus. Sie dienen der Bewertung eines potentiellen BSAB. Eignungsbelange sind unterschiedlich gewichtet. Die jeweilige Gewichtung wird begründet.

Die einzelfallbezogene Abwägung wird seit Veröffentlichung des zweiten Planentwurfes in einem separaten Anhang für jedes gemeldete Abgrabungsinteresse dokumentiert.

Dieser Planungsansatz wird in Kapitel 4 nähergehend erläutert.

#### 4.2.2. Grenzwerte als Beurteilungsmaßstab

Im Zuge der Bewertung bzw. Detailanalyse ist es erforderlich, Schwellen- bzw. Grenzwerte zu definieren. Die Grenzwerte kommen auf Ebene der Abwägung zum Tragen, werden also vom Träger der Regionalplanung unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit nachvollziehbar definiert. Der Zweck einer jeden Abwägung besteht stets darin, festzustellen, welche Planungsalternative zu bevorzugen ist. Hierzu ist ein Beurteilungsmaßstab zwingend erforderlich, aus dem sich zwangsläufig ein „besser als...“ oder „schlechter als...“ ableiten lassen muss. Entscheidend ist somit nicht die Frage, ob Grenzwerte definiert werden, sondern wie sie begründet sind.

Im Sinne einer optimalen Vergleichbarkeit werden bestimmte Grenzwerte nicht verbalargumentativ umschrieben, sondern quantifiziert. Ferner soll eine abgestufte Beurteilung möglich sein (also mehr als ja/nein bzw. innerhalb/außerhalb). All dies trägt zu einer gesteigerten Nachprüfbarkeit und Transparenz bei.

Die diesem Konzept zu Grunde liegenden Grenzwerte sind in der Regel relativ. Die Grenzwerte ergeben sich in der Regel aus den Mittelwerten spezifischer Belange (z.B. Rohstoffergiebigkeit, Flächengrößen). Es wird stets davon ausgegangen, dass ein Belang...

- **besonders positiv** zu bewerten ist, wenn der Belang größer/gleich  $1,5 \times$  dem Durchschnitt entspricht;
- **positiv** zu bewerten ist, wenn der Belang größer/gleich  $1,25 \times$  dem Durchschnitt entspricht;
- **durchschnittlich** zu bewerten ist, wenn der Belang (ungefähr) dem Durchschnitt entspricht;
- **negativ** zu bewerten ist, wenn der Belang kleiner/gleich  $0,75 \times$  dem Durchschnitt entspricht;
- **besonders negativ** zu bewerten ist, wenn der Belang kleiner/gleich  $0,5 \times$  dem Durchschnitt entspricht.

Mit der Festlegung eines fünfstufigen Bewertungssystems wird zum Ausdruck gebracht, dass sich ein bestimmtes Bewertungsergebnis in klar erkennbarem Maße von einer anderen Bewertung unterscheiden muss. Ein so gestuftes Bewertungssystem erscheint insgesamt nachvollziehbar, ausreichend differenziert, praktikabel und in Summe verhältnismäßig. Eine weitere Untergliederung würde das System unübersichtlicher und weniger praktikabel machen ohne erkennbaren Mehrgewinn zu generieren. Ohnehin muss in der Rohstoffplanung regelmäßig mit Annahmen geplant und agiert werden, da maßgebliche Faktoren häufig nicht exakt im Vorfeld bestimmt werden können (z.B. Rohstoffvorkommen, Rohstoffbedarf, Fördermengen). Alleine deshalb erscheint die Unterteilung in 5 Stufen verhältnismäßig, um hinreichend genau in der überwiegend nicht-exakten Fachdisziplin der regionalplanerischen Rohstoffsicherung abwägen und damit planen zu können.

Größere Abstufungen (z.B. 0,3) und kleiner Abstufungen (z.B. 0,2) vergrößern bzw. verkleinern den gesamten Bewertungsraum (0,4 bis 1,6 bzw. 0,6 bis 1,4) und führen zu einer Unregelmäßigkeit im Bewertungssystem. Die Untergliederung in Abstände von 0,25 bzw. 0,5 ergibt indes eine regelmäßige und plausible Abstufung, die sich an der Alltagswelt orientiert („die Hälfte von...“ oder „Viertel vor fünf“). Insofern könnte die gewählte Abstufung auch als ein „natürlicher Maßstab“ bezeichnet werden und damit als ein naheliegender. Dem Plangeber drängt sich weder ein anderer, deutlich besser geeigneter Maßstab auf, noch ist dieser erkennbar. Im Gegenteil, die gewählte Abstufung hat sich in der Anwendung bewährt, entstehen so doch praktikable und aussagekräftige Gruppierungen. Unbeschadet dessen wurden die gewählten Abstufungen im Planungsprozess von keiner Seite substantiell angezweifelt.

Mitunter wird auch in textlichen Zielen der Raumordnung Bezug zu bestimmten Grenzwerten genommen. Diese Grenzwerte entfalten damit Wirkung für Dritte.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch die Abgrenzung von Konzentrationszonen selbst eine räumliche Grenze darstellt: innerhalb der Zone ist eine Rohstoffgewinnung zulässig, außerhalb unzulässig.

## TEIL B: GESAMTRÄUMLICHES PLANUNGSKONZEPT

Der in Teil A erläuterte Handlungsrahmen wird in Teil B „mit Leben gefüllt“. Teil B stellt das „gesamträumliche Planungskonzept“ im *engsten* Sinne dar.

Im Folgenden wird der in Kapitel 4 gewählte Planungsansatz zunächst inhaltlich präzisiert und der dafür erforderliche Prüfvorgang konzeptioniert. Bei diesem Planungsansatz handelt es sich um eine klassische Konzentrationszonenplanung mit dem Schwerpunkt auf einer einzelfallbezogenen Detailanalyse unter besonderer Berücksichtigung bestehender BSAB.

Anschließend wird erläutert, welche öffentlichen und privaten Belange an welcher Stelle des Prüfvorganges mit welchem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, um diejenigen BSAB zu ermitteln, die dem Leitbild des Teilplans NR bestmöglich entsprechen. Die Ermittlung der Reservegebiete beruht grundsätzlich auf demselben Prüfvorgang und auf derselben Gewichtung der Belange, also auf demselben gesamträumlichen Planungskonzept.

## 5. Erläuterung des Planungskonzepts und Prüfvorgangs

Grundsätzlich unterscheidet das gesamträumliche Planungskonzept zwischen Ausschlussbelangen und Eignungsbelangen. Ausschlussbelange schließen eine Abgrabungsnutzung aus, Eignungsbelange dienen der Bewertung der in Frage kommenden Flächen. Im Übrigen unterscheidet das Planungskonzept zwischen einer schematischen Betrachtung des gesamten Planungsraumes (Tabuzonen) und der einzelfallbezogenen Betrachtung von Teilräumen (Detailanalyse). Der Schwerpunkt des Planungskonzepts liegt auf der Detailanalyse. Die Ausgestaltung der Detailanalyse ist dem Träger der Planung überlassen. Der Planungsträger muss jedoch sicherstellen, dass die Abwägung sachgemäß erfolgt, also insbesondere schlüssig und nachvollziehbar ist und alle wesentlichen Belange angemessen in die Abwägung eingestellt werden. Auch der Prüfvorgang muss einheitlich und schlüssig sein.

**Tabelle 10: Grundzüge des gesamträumlichen Planungskonzepts**

| I. Ausschlussbelange<br>stehen einer Abgrabungsnutzung<br>von Vornherein nicht zur Verfügung |                                                            | II. Eignungsbelange<br>dienen der Bewertung von Flächen<br>zwecks Vergleichbarkeit |                       |                             | I. Zeichenregeln<br>gewährleisten eine gleich-<br>förmige Abwägung |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| Schematische<br>Betrachtung                                                                  | Detailanalyse<br>Einzelfallbetrachtung für Potentialfläche |                                                                                    |                       |                             | Detailanalyse<br>Für Suchräume                                     |
| Tabuzonen<br>(harte und<br>weiche)                                                           | Sonstige<br>Ausschlussbe-<br>lange                         | Geeignet<br><br>+                                                                  | Gut<br>geeignet<br>++ | Sehr gut<br>geeignet<br>+++ | Zur Abgrenzung von BSAB                                            |

Im Folgenden wird zunächst skizziert, wie die hier genannten Kategorien konzeptionell zusammenhängen. Eine detaillierte Erläuterung der jeweiligen Kategorien erfolgt in den nachfolgenden Unterkapiteln. Dort wird auch erläutert, welche konkreten Belange aus welchen Gründen den o.g. Kategorien zugeordnet wurden. Sämtliche abwägungsrelevanten Belange sind mit ihrer Gewichtung in Anhang A „Beabsichtigte Gewichtung relevanter Belange“ tabellarisch zusammengefasst.

### 5.1. Grundsätzlicher Aufbau des Planungskonzepts

Wie in Kapitel 4.3 dargelegt, erfordert die Ausweisung von Konzentrationszonen gemäß der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung ein bestimmtes mehrstufiges Vorgehen. Im Zuge eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts sind zunächst Tabuzonen für den gesamten Planungsraum zu definieren. Die nach Abzug der Tabuzonen verbleibende Potentialfläche ist im Zuge einer Detailanalyse einzelfallbezogen zu untersuchen. In einem dritten Schritt ist das Planungsergebnis daraufhin zu

überprüfen, ob der beabsichtigten Nutzung (hier: Abgrabung) in substantieller Weise Raum verschafft wird.

#### 5.1.1. Ausschlussbelange

Das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept entspricht dieser Rechtsprechung vollumfänglich. Zunächst werden harte und weiche Tabuzonen definiert, die einer Abgrabungsnutzung von vornherein nicht zur Verfügung stehen. Diese werden für den gesamten Regierungsbezirk Köln schematisch erhoben (anhand vorhandener Kartenwerke) und werden – bildlich gesprochen – „ausgestanzt“.

Die verbleibende Potentialfläche („Weißfläche“) wird nunmehr auf ihre Eignung für eine Abgrabungsnutzung untersucht. Im Zuge dieser Detailanalyse wird also nicht mehr der gesamte Planungsraum untersucht, sondern nur noch ein Teilraum. Die Detailanalyse erfolgt nicht schematisch, sondern einzelfallbezogen. Eine einzelfallbezogene Analyse ist erforderlich, da viele abwägungsrelevante Belange nicht schematisch für den gesamten Bezirk erhoben werden können. Die Detailanalyse verläuft ebenfalls mehrstufig. Zunächst werden bestimmte besonders gewichtige abwägungsrelevante Belange erhoben, die einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen; diese Belange werden als „sonstige Ausschlussbelange“ gewertet. Sonstige Ausschlussbelange stehen also einer Abgrabungsnutzung genauso entgegen, wie Tabuzonen, entfalten also eine identische Wirkung. Im Gegensatz zu Tabuzonen können sie jedoch nicht schematisch, sondern nur einzelfallbezogen erhoben werden.

#### 5.1.2. Eignungsbelange

Diejenigen Teilräume, die weder innerhalb einer Tabuzone liegen, noch einen sonstigen Ausschlussbelang berühren, werden im Zuge der weiteren Detailanalyse anhand von Eignungsbelangen bewertet. Die Betroffenheit von Eignungsbelangen wird einzelfallbezogen ermittelt. Nicht jeder Eignungsbelang fördert eine Abgrabungsnutzung gleichermaßen. Deshalb wurden die Eignungsbelange in drei Kategorien unterteilt, die jeweils über eine andere Gewichtung verfügen. Ziel dieser Eignungsprüfung ist es, dass ein Teilraum möglichst viele „Pluspunkte“ sammelt, also möglichst vielen Eignungsbelangen entspricht. Die Untergliederung in drei Bewertungskategorien erscheint verhältnismäßig, praktikabel und nachvollziehbar; im Übrigen ist sie kompatibel mit der fünfstufigen Bewertung der Rohstoffergiebigkeiten.

- Bei den Eignungsbelangen der ersten Kategorie (geeignet, +) handelt es sich überwiegend um Fachinformationen, fachplanerische Hilfestellungen bzw. räumliche Bewertungen. Ihnen ist gemein, dass sie sich – in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen – gegenüber anderen Belangen i.d.R. nicht selbst durchzusetzen vermögen. Ob und mit welchem Gewicht diese Belange in verbindlichen Planungen oder Zulassungsverfahren berücksichtigt werden, obliegt dem jeweiligen Plangeber bzw. der jeweiligen Behörde. Vor diesem Hintergrund erscheint es angemessen, diesen Belangen die niedrigste Gewichtung beizumessen.
- Eignungsbelange der zweiten Kategorie (gut geeignet, ++) sind höher zu gewichten, da sie sich in ihrer rechtlichen Erforderlichkeit, Verbindlichkeit und/oder tatsächlichen Eignung deutlich von der ersten Kategorie abheben.
- Eignungsbelange der dritten, also der höchsten Kategorie (sehr gut geeignet, +++) spiegeln die Leitlinien dieses Planungskonzepts unmittelbar wider. Sie nehmen also eine herausragende Stellung im Teilplan NR ein. Dementsprechend soll ihnen die höchste Gewichtung zugesprochen werden.

Die Gewichtung erfolgt durch die Vergabe von Punktwerten. Die Betroffenheit eines Belanges entspricht dem Punktwert der Gewichtung des Belanges, also ein, zwei oder drei Punkte. Aus Gründen der Praktikabilität und Nachvollziehbarkeit wird diese Abstufung gewählt; eine andere Gewichtung drängt sich nicht auf. Die Gesamtbewertung einer Fläche ergibt sich aus der Summe aller Punkte, also aller betroffenen Belange.

### 5.1.3. Zeichenregeln

Zur Gewährleistung eines einheitlichen Vorgehens bzw. eines gleichförmigen Abwägungsvorgangs bei der Abgrenzung der BSAB werden im Anschluss der Eignungsprüfung insgesamt 16 Zeichenregeln schrittweise angewendet. Sobald sich hierbei ein eindeutiger und alternativloser Flächenzuschnitt ergibt, werden die übrigen Zeichenregeln grundsätzlich nicht mehr angewendet. Die Reihenfolge spiegelt zum einen Leitbild und Leitlinien dieses Regionalplanverfahrens wider (wie z.B. die Bevorzugung möglichst konfliktarmer Standorte oder den Fokus auf Erweiterungen bestehender Abgrabungsstandorte). Zum anderen bringt die Reihenfolge die Gewichtung der verschiedenen Belange zum Ausdruck: Beispielsweise wird im Zweifel eher die Fläche des lokalen Konsenses als neuer BSAB ausgewiesen, als die Fläche innerhalb eines bestehenden BSAB.

#### 5.1.4. Exkurs: Ermittlung der Reservegebiete

Die Ausweisung von Reservegebieten erfolgt grundsätzlich anhand derselben Belange und derselben Gewichtung wie die Ausweisung von BSAB. Folgende Aspekte sind jedoch zu berücksichtigen:

- Reservegebiete sind Vorranggebiete ohne eignungsgebietliche Wirkung:  
BSAB hingegen werden als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also mit Konzentrationswirkung) ausgewiesen. An die Konzentrationszonenplanung stellt die Rechtsprechung wesentlich höhere Anforderungen als an die Ausweisung von Vorranggebieten.
- Reservegebiete werden auf derselben Grundlage wie BSAB ausgewiesen:  
Die Ausweisung von Reservegebieten basiert maßgeblich auf gemeldeten Abgrabungsinteressen. Es kommen grundsätzlich diejenigen Flächen als Reservegebiete in Frage, deren Darstellung als BSAB zur Erreichung des landesplanerisch verankerten Mindestversorgungszeitraumes nicht erforderlich ist oder die aufgrund der Größenbeschränkung von BSAB nicht als BSAB ausgewiesen werden können.
- Reservegebiete ausschließlich an den „besten“ Standorten:  
Im Gegensatz zu BSAB sollen Reservegebiete ausschließlich an den ergiebigsten Standorten des Regierungsbezirks Köln ausgewiesen werden. Dies im Sinne des Leitbildes der schrittweisen Entwicklung hin zu möglichst ergiebigen Standorten.

Der Prüfvorgang und das Zusammenspiel bei der Ausweisung von BSAB und Reservegebieten wird im folgenden Kapitel verdeutlicht.

#### 5.2. Planungsschritte zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten

Im Folgenden wird die praktische Anwendung des zuvor erläuterten Planungskonzepts erläutert, also das konkrete Vorgehen der Regionalplanungsbehörde bei der Planung von BSAB und Reservegebieten. Die nachfolgend erläuterten Planungsschritte zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten sind im Anhang B „Prüfvorgang zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten“ zusammenfassend dargestellt.

Die Festlegung von BSAB und Reservegebieten basiert maßgeblich auf gemeldeten Abgrabungsinteressen. In einem ersten Schritt werden die Abgrabungsinteressen je Rohstoffgruppe mit den Ausschlussbelangen verschnitten. Die verbleibenden („gefilterten“) Abgrabungsinteressen bzw. Teilflächen werden zu Suchräumen zusammengefasst. Suchräume und verbleibende Abgrabungsinteressen werden anhand der Eignungsbelange bewertet (1. Eignungsprüfung). Suchräume mit besonders unergiebigem Rohstoffvorkommen entfallen.

Innerhalb der hinreichend ergiebigen Suchräume (mindestens unterdurchschnittlich ergiebig) werden „potentielle BSAB“ anhand einheitlicher Zeichenregeln räumlich abgegrenzt (2. Eignungsprüfung). In den Vorgang der räumlichen Abgrenzung fließen unter Umständen auch die Eignungsprüfungsergebnisse der geeigneten Abgrabungsinteressen mit ein, wenn z.B. mehrere Abgrabungsinteressenbereiche zur Auswahl stehen. Im Zuge der räumlichen Abgrenzung werden die Suchräume unter Umständen nicht vollständig als potentieller BSAB ausgewiesen, so dass Teilflächen des Suchraumes zunächst unberücksichtigt bleiben können („verbleibende Suchräume“).

Die potentiellen BSAB werden erneut anhand der Eignungsbelange bewertet (3. Eignungsprüfung). Die bestbewerteten potentiellen BSAB werden zur Ausweisung als BSAB vorgeschlagen, sofern mit ihnen für die jeweiligen Rohstoffgruppen die jeweiligen Mindestversorgungszeiträume erreicht werden können.

Innerhalb der verbleibenden Suchräume werden potentielle Reservegebiete anhand der einheitlichen Zeichenregeln räumlich abgegrenzt (4. Eignungsprüfung). Es kommen nur solche Flächen in Frage, die über besonders ergiebige Lagerstätten verfügen. Unter Umständen werden hier außerdem solche potentiellen BSAB betrachtet, die zwar über besonders ergiebige Rohstoffvorkommen verfügen, in der Eignungsbewertung in der Gesamtschau jedoch eine niedrigere Punktzahl erreicht haben als andere potentielle Standorte.

Die potentiellen Reservegebiete werden abschließend anhand der Eignungsbelange bewertet (5. Eignungsprüfung). Die bestbewerteten potentiellen Reservegebiete werden zur Ausweisung vorgeschlagen.

Dieser Prüfungsvorgang verdeutlicht nochmals, dass der Schwerpunkt auf der einzelfallbezogenen Detailanalyse liegt. Die „sonstigen Ausschlussbelange“ können nur einzelfallbezogen erkannt werden. Sämtliche Eignungsprüfungen erfolgen anhand konkreter Flächen.

### 5.3. Je Rohstoffgruppe eine Detailanalyse

Die Detailanalyse wird für jede der drei Rohstoffgruppen separat durchgeführt. Dem Leitbild der schrittweisen Verlagerung in möglichst ergiebige Standorte kann nur rohstoffgruppenbezogen nachgekommen werden. Beispiel: Ein Abgrabungsstandort, der für den Rohstoff Ton/Schluff besonders ergiebig und damit geeignet ist, kann für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ungeeignet sein, da dort nur sehr unergiebig Rohstoffvorkommen lagern.

In der Detailanalyse (also nach Abzug der Tabuzonen) werden den jeweiligen Rohstoffgruppen die folgenden Flächenkulissen zu Grunde gelegt.

#### 5.3.1. Kies/Kiessand

Sämtliche gemeldeten Abgrabungsinteressen werden anhand der Rohstoffkarte NRW daraufhin überprüft, ob auf der jeweils gemeldeten Fläche Rohstoffvorkommen von Kies/Kiessand vorhanden sind. Maßgeblich sind die Ergebnisse aus dem AM-Tool. Befinden sich in der Fläche laut Rohstoffkarte NRW Rohstoffvorkommen von Kies/Kiessand, wird diese Fläche auch im Zuge der Detailanalyse für Kies/Kiessand betrachtet.

Eine Fläche wird selbst dann in der Detailanalyse betrachtet, wenn laut Fragebogen des gemeldeten Abgrabungsinteresses dieser Rohstoff nicht gewonnen werden soll. Dieses Vorgehen erscheint dem Plangeber plausibel und erforderlich, handelt es sich bei Kies/Kiessand doch um einen Massenrohstoff für den es grundsätzlich eine breite Nachfrage und vielfältige Verwendungszwecke gibt. Rohstoffqualitäten im Sinne von Körnungsverhältnissen und Färbungen sind aus regionalplanerischer Perspektive ohnehin nicht entscheidungserheblich, im Bereich der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand aber nochmals von geringerer Bedeutung. Qualitätsmerkmale im Bereich Kies/Kiessand sind entweder durch Zukauf grundsätzlich veränderlich und/oder abhängig von eigentümerbedingten betriebswirtschaftlichen Erwägungen. Kurzum: die

Regionalplanung unterstellt, dass dort, wo Kies/Kiessand in hinreichenden Mächtigkeiten lagert<sup>58</sup>, dieser grundsätzlich auch gewonnen und vermarktet werden kann. Die Regionalplanung verfügt über die Möglichkeit dieser typisierenden Betrachtungsweise. Unbeschadet dessen berücksichtigt die Regionalplanung im Bereich der Kiese/Sande Rohstoffqualitäten, indem die Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande separat betrachtet wird.

### 5.3.2. Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande

Für diese beiden Rohstoffgruppen wird grundsätzlich analog zu Kies/Kiessand verfahren. Zwar handelt es sich bei Ton/Schluff und den präquartären Kiesen und Sanden im Gegensatz zu Kies/Kiessand tendenziell um „Spezialrohstoffe“. Ihre Verwendungszwecke sind etwas eingeschränkter und stärker abhängig von Nachfrage bzw. (lokalen) Lieferketten zur Weiterverarbeitung. Den Rohstoffqualitäten im Sinne von Körnung, Färbung und sonstigen Materialeigenschaften kommt eine größere Bedeutung zu. Trotz dieser Unterschiede formuliert der Geologische Dienst diese beiden Rohstoffgruppen. Der Regionalplangeber fühlt sich daran gebunden.

Im ersten Planentwurf noch wurden nur diejenigen Flächen berücksichtigt, in denen Ton/Schluff und/oder präquartäre Kiese und Sande laut Meldung eines Abgrabungsinteresses (Fragebogen) tatsächlich gewonnen werden sollen *und* Ergebnisse aus dem AM-Tool vorliegen – also auch laut Rohstoffkarte NRW Rohstoffvorkommen vorhanden sind. Inzwischen liegen jedoch verbesserte Datengrundlagen vor, so dass eine methodische Angleichung erfolgen konnte. Das Planungsergebnis wird zeigen, dass im Übrigen ausreichend Flächen vorgehalten werden, so dass der Plangeber begründet davon ausgeht, dass auch ausreichend Flächen für bestimmte Qualitätsanforderungen vorhanden sind.

Die beabsichtigte gebündelte Gewinnung einer Rohstoffgruppe wird im Zuge der Eignungsprüfung bzw. Zeichenregeln berücksichtigt (vgl. Kapitel 10.2.2). Die beabsichtigte gebündelte Gewinnung führt unter Umständen zu einer erhöhten Bewertung bzw. zu einer Vergrößerung des regionalplanerischen ausgewiesenen Abgrabungspotentials.

Hinweis: Es kann Fallkonstellationen geben, in denen sich ein Abgrabungsinteresse in der einen Rohstoffgruppe gegenüber den anderen gemeldeten Abgrabungsinteressen

---

<sup>58</sup> Es sich also um keinen besonders unergiebigem Standort handelt, vgl. Kapitel 8.1

nicht durchzusetzen vermag (z.B. im Bereich der Kiese/Kiessande aufgrund der großen Konkurrenzsituation). In einer anderen Rohstoffgruppe (z.B. Ton/Schluff) hingegen vermag sich das gemeldete Abgrabungsinteresse gegenüber den anderen Abgrabungsinteressen durchzusetzen. Im Ergebnis würde entsprechend zwar ein BSAB festgelegt werden, in dem aber beide Rohstoffe gewonnen werden können (gebündelte Gewinnung bzw. rohstoffgruppenübergreifende Mitnahmeeffekte).

## 5.4. Bestehende BSAB

Bestehende BSAB, also im derzeit geltenden Regionalplan Köln festgelegte BSAB, stellen Ziele der Raumordnung dar. Von bestehenden BSAB geht eine Planungssicherheit für alle Akteure aus. Diese Planungssicherheit besteht auch fort, obwohl den (meisten) BSAB im Regierungsbezirk Köln die eignungsgebietliche Wirkung aberkannt wurde – schließlich war die vorranggebietliche Wirkung von den gerichtlichen Entscheidungen unbenommen. Dass auch die Wirkung eines Vorranggebietes ein hinreichendes regionalplanerisches Instrument der Rohstoffplanung darstellen kann, zeigt unter anderem der LEP 2019<sup>59</sup>. Insofern erscheint es nur folgerichtig und geboten, den bisher festgelegten BSAB im Regierungsbezirk Köln im Teilplan NR ausdrücklich einen Vertrauensschutz zuzusprechen. Die regionalen Akteure sollen sich darauf verlassen dürfen, dass ihr auf eine bestimmte Rechtslage gegründetes Verhalten nicht durch die Regionalplanüberarbeitung anders bewertet wird und getroffene Dispositionen dadurch entwertet werden. Dies erscheint umso mehr geboten, da BSAB mindestens seit ihrer Festlegung Anfang 2000 tatsächlich maßgeblichen Einfluss auf die räumliche Entwicklung im gesamten Regierungsbezirk Köln hatten. Auch heute noch ist dies an Zulassungsverfahren erkennbar, deren beantragte Vorhabengebiete sich häufig an BSAB orientieren. Die bestehenden BSAB entfalten somit bis heute eine faktische Wirkung, die im Teilplan NR dadurch angemessen berücksichtigt wird, dass über ihren Fortbestand bzw. ihre planerische Bestätigung grundsätzlich im Zuge einer einzelfallbezogenen Abwägung entschieden wird.

Um sicherzustellen, dass bestehende BSAB einer einzelfallbezogenen Abwägung aller privaten und öffentlichen Belange im Zuge der Detailanalyse überhaupt vollumfäng-

---

<sup>59</sup> Der LEP 1995 und LEP 2017 verpflichtete die Regionalplanung zur Ausweisung von BSAB als Vorranggebiet mit der Wirkung von Eignungsgebieten (Konzentrationswirkung). Der LEP 2019 eröffnet in Ziel 9.2-1 die Möglichkeit, BSAB alternativ als Vorranggebiete festzulegen („oder“-Regelung).

lich zugeführt werden können, und diese nicht bereits auf Ebene der Tabuzonen ausscheiden, ist es erforderlich das gesamträumliche Planungskonzept derart zu gestalten, dass bestehende BSAB entsprechend ihrer Bedeutung besonders berücksichtigt werden:

- Bestehende BSAB sind mit Ausnahme des Belangs *Braunkohlenpläne* von der weichen Tabuzone ausgenommen.
- Bestehende BSAB sind – abgesehen von wenigen Ausnahmen – von den sonstigen Ausschlussbelangen ausgenommen.
- Bestehende BSAB stellen einen Eignungsbelang höchster Gewichtung dar.

Mit der Privilegierung bestehender BSAB ist auch sichergestellt, dass sie nicht aufgrund anderer regionalplanerischer Zielvorgaben (BSN, Waldbereiche) ausscheiden, da es sich bei diesen Zielvorgaben in der Regel um Rekultivierungsziele handelt.

Exkurs: Reservegebiete im derzeit geltenden Regionalplan Köln

Im derzeit geltenden Regionalplan Köln sind Reservegebiete für den Abbau nichtenergetischer Bodenschätze auf Grundlage einer Rohstoffkarte des GD im Anhang 4.1 dargestellt. Im Gegensatz zu den zuvor beschriebenen bestehenden BSAB, stellen diese keine Ziele der Raumordnung dar wodurch auch nie eine vorranggebietliche Wirkung entfaltet wurde. Im nun vorliegenden Teilplan wird daher auf eine konzeptionelle Privilegierung bestehender Reservegebiete gänzlich verzichtet.

## 5.5. Genehmigte Abgrabungen

Genehmigte Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz. Daher müssen auch genehmigte Abgrabungen im gesamträumlichen Planungskonzept besonders berücksichtigt werden. Dies geschieht in mehrfacher Hinsicht:

- Genehmigte Abgrabungen sind mit Ausnahme des Belangs „Braunkohlenpläne“ von der weichen Tabuzone ausgenommen.
- Genehmigte Abgrabungen sind von fast allen sonstigen Ausschlussbelangen ausgenommen.
- Genehmigte Abgrabungen größer 10 ha werden – unabhängig vom Bewertungsergebnis der Eignungsprüfung – als BSAB festgelegt, sofern sie als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden (Bestandsmeldung). Die Mindestgröße von 10 ha ent-

spricht der regelmäßigen Schwelle für zeichnerische Darstellungen der Regionalpläne gem. § 35 Abs. 2 LPIG DVO. Diesen „großflächigen“ Abgrabungen misst der Plangeber in pauschalisierender Betrachtungsweise ein substantielles regionalplanerisches Gewicht bei – u.a. auch im Hinblick auf die Erfüllung der Versorgungszeiträume. Das Vorgehen dient also zugleich dem Ziel, dass der Regionalplan Köln zukünftig ausschließlich die „Abgrabungsstandorte der Zukunft“ abbilden soll.

Dieses Vorgehen bezüglich bestehender BSAB und genehmigter Abgrabungen entspricht vollumfänglich der Rechtsprechung. Demnach sollen bestehende Standorte grundsätzlich als Potentialfläche eingestuft werden und im Rahmen der Einzelfallabwägung beurteilt werden. Der Plangeber ist allerdings nicht verpflichtet, alle bestehenden Standorte auch zukünftig weiterhin auszuweisen.<sup>60</sup>

## 5.6. Regionalplanerische Leitlinien

Das Planungskonzept berührt (nahezu) sämtliche Leitlinien der Planung (s. Kapitel 4). Insofern spiegelt es den grundsätzlichen planerischen Gestaltungswillen bzw. den Planungsansatz des Trägers der Regionalplanung wider. Die regionalplanerischen Leitlinien kommen insbesondere an folgenden Stellen des Planungskonzepts zum Ausdruck:

- Leitlinie: Ergebnisoffene Planung

Das Planungskonzept bietet die Plattform für eine vollumfänglich ergebnisoffene Planung. Schließlich sind die gemeldeten Abgrabungsinteressen Dritter (Kommunen und Unternehmen) Ausgangspunkt für den regionalplanerischen Abwägungs- bzw. Planungsprozess zur Ausweisung der BSAB.

- Leitlinie: Umsetzungsorientierte Planung

BSAB und Reservegebiete sollen nur dort festgelegt werden, wo ein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde. Dieser Leitlinie wird im Zuge der „sonstigen Ausschlussbelange“ entsprochen, wonach in der Detailanalyse sämtliche Flächen entfallen, die sich außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteresses befinden.

- Leitlinie: Beteiligende Planung

---

<sup>60</sup> Vgl. Windenergie-Handbuch 2018: 274

Ein umfassender und ergebnisoffener Austausch mit Trägern öffentlicher Belange und mit Privaten ist ein Ausdruck des Gegenstromprinzips. Einerseits stehen während des Planungsprozess sämtliche Belange und Datengrundlagen zur Diskussion, andererseits kommen viele der „sonstigen Ausschlussbelange“ nur bei einer Beteiligung von Dritten zum Tragen.

- Leitlinie: Räumlich konzentrierende Planung

Erweiterungen soll Vorrang vor Neuaufschlüssen gegeben werden. Dem wird im Zuge der Regelungen zur zeichnerischen Abgrenzung von BSAB und Reservegebieten entsprochen sowie im Zuge der Eignungsprüfung (Eignungsbelang höchster Gewichtung).

- Leitlinie: Rohstoffeffiziente Planung

Dem Belang der Rohstoffergiebigkeit wird im Planungskonzept eine außerordentlich hohe Bedeutung beigemessen, einerseits im Rahmen der zeichnerischen Regelungen (je ergiebiger eine Lagerstätte ist, desto größer kann der BSAB werden), andererseits im Rahmen der Eignungsprüfung (je ergiebiger ein Standort ist, desto besser wird er bewertet)

- Leitlinie: Verlässliche und aktuelle Planung

An mehreren Stellen berücksichtigt das Planungskonzept diese Leitlinie:

- o genehmigte Abgrabungen  $\geq 10$  ha werden unabhängig von ihrer Bewertung (Eignungsprüfung) als BSAB dargestellt, allerdings nur, wenn sie zuvor als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden;
- o bestehende BSAB werden grundsätzlich von den weichen Tabuzonen ausgenommen;
- o bestehende BSAB stellen einen Eignungsbelang höchster Gewichtung dar;
- o ungenehmigter BSAB werden zurückgenommen, sofern sie nicht als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden.

- Leitlinie: Angemessene Planung

Von oberirdischer Bodenschatzgewinnung (besonders) erheblich vorgeprägte Kommunen werden besonders berücksichtigt (sonstiger Ausschlussbelang, Eignungsbelang).

- Leitlinie: Vorsorgende Planung

Auf Grundlage des gesamträumlichen Planungskonzepts werden nicht nur BSAB, sondern auch Reservegebiete festgelegt.

## 6. Harte Tabuzone

Der Begriff der harten Tabuzonen dient der Kennzeichnung von Teilen des Planungsraums, die für eine Abgrabungsnutzung auf Dauer nicht in Betracht kommen, mithin für eine Abgrabungsnutzung "schlechthin", also auch unter Berücksichtigung von Ausnahmemöglichkeiten oder Auflagen, ungeeignet sind<sup>61</sup>. Harte Tabuzonen scheiden Kraft Gesetz oder aus tatsächlichen Gründen als Konzentrationsflächen für die Abgrabungsnutzung aus. Harte Tabuzonen sind einer Abwägung zwischen den Belangen der Abgrabungsnutzung und widerstreitenden Belangen entzogen<sup>62</sup>.

### 6.1. Keine Rohstoffvorkommen

Aus tatsächlichen Gründen kommen Bereiche ohne Rohstoffvorkommen für eine Abgrabung nicht in Betracht. Sie sind für eine Abgrabung schlechthin ungeeignet und sind daher als harte Tabuzone zu definieren.

Die Rohstoffvorkommen werden vom Geologischen Dienst NRW in der Rohstoffkarte landesweit einheitlich erfasst. Dieses Kartenwerk wird regelmäßig auf Grundlage neuester Untersuchungen fortgeschrieben. Sie stellt die einzige für den gesamten Planungsraum zur Verfügung stehende Beurteilungsgrundlage der Rohstoffvorkommen dar. Dem Plangeber ist bewusst, dass diese Kartengrundlage eine gewisse räumliche Unschärfe aufweist, die sich aus dem Maßstab (1:50.000) und der ihr zu Grunde liegenden Datenbasis ergibt. Da der Maßstab der Rohstoffkarte dem regionalplanerischen Maßstab entspricht, eignet sich diese Karte in besonderem Maße als Grundlage des gesamträumlichen Planungskonzepts. Die Rohstoffkarte wird vom Geologischen Dienst stetig fortgeschrieben. Sie stellt die bestmögliche zur Verfügung stehende Datengrundlage zur Beurteilung der Rohstoffvorkommen für den gesamten Regierungsbezirk Köln dar.

Im Zuge des Regionalplanungsverfahrens könnten unter Umständen Abgrabungsinteressen für Flächen geäußert werden, in denen laut Rohstoffkarte NRW eigentlich keine Rohstoffe vorkommen. Dies könnte der Unschärfe bzw. der Datengrundlage der Rohstoffkarte geschuldet sein. Angesichts des generalisierenden Charakters der Rohstoffkarte NRW und aus Gründen der Neutralität sollen dennoch diejenigen Bereiche als

---

<sup>61</sup> BVerwG, Urteil v. 11.04.2013 – 4 CN 2/12

<sup>62</sup> BVerwG, Urteil v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11

harte Tabuzone definiert werden, in denen laut Rohstoffkarte NRW keine Rohstoffvorkommen zu erwarten sind.

Sämtliche Akteure, insbesondere die Abgrabungsunternehmen, wurden im Planungsprozess mehrfach darauf hingewiesen<sup>63</sup>, die Aktualität der Rohstoffkarte NRW zu prüfen und bei vermuteten Unstimmigkeiten den Geologischen Dienst zu kontaktieren, um auf Basis von Bohrerergebnissen auf eine Anpassung der Rohstoffkarte NRW hinzuwirken. Mit einem solchen Vorgehen ist die harte Tabuzone „keine Rohstoffvorkommen“ weiterhin abstrakt definiert und wird einheitlich angelegt. Im Laufe des Verfahrens kann allerdings die Datengrundlage grundsätzlich aktualisiert werden.

Bereits rekultivierte oder in Rekultivierung befindliche Abgrabungen werden als harte Tabuzone berücksichtigt, sofern dies ebenfalls in der Rohstoffkarte erfolgt. Die Flächen der Braunkohletagebaue werden in der Rohstoffkarte also vollständig ausgebeutet gewertet. Bei der Braunkohlengewinnung werden bzw. wurden aufgrund der großen Abbautiefen sämtliche oberflächennahen Bodenschätze („mit-“)gewonnen.

Im Übrigen werden rekultivierte oder in Rekultivierung befindliche Abgrabungen aus tatsächlichen und methodischen Gründen nicht als harte Tabuzone gewertet. In bereits rekultivierten Flächen kann grundsätzlich der Fall eintreten, dass hier tatsächlich noch Rohstoffe lagern, diese aus unternehmerischen Gründen in der Vergangenheit jedoch nicht gewonnen wurden. Der Plangeber hat das Z5 formuliert, um solche Fallkonstellationen zukünftig zu vermeiden. Unbeschadet dessen werden im Teilplan NR rekultivierte bzw. in Rekultivierung befindliche Abgrabungen auf Ebene der Zeichenregeln, also auf Ebene der Detailanalyse, berücksichtigt. Auf diese Weise ist es möglich, auf veränderte Rahmenbedingungen zu reagieren, ohne den grundlegenden ersten Analyseschritt (den Abzug der harten Tabuzonen) vollständig neu vollziehen zu müssen. Andernfalls hätte dies erheblichen Planungsaufwand zur Folge, der aufgrund der geringen Flächengröße letztlich jedoch keinen Einfluss auf das Planungsergebnis hat.

Der Teilplan NR trifft Regelungen für sämtlichen Lockergesteine, die laut Rohstoffkarte NRW im Regierungsbezirk Köln vorkommen. Der Teilplan verwendet dieselben Rohstoffgruppen wie die Rohstoffkarte NRW.

---

<sup>63</sup> Unter anderem auf der 4. Abgrabungskonferenz im Oktober 2018 in Anwesenheit des Geologischen Dienstes; Schreiben vom 25.11.2019 (Sachstandsbericht); erster Planentwurf im Januar 2020

## 6.2. Keine weiteren Belange als harte Tabuzone

Alle übrigen regionalplanungsrelevanten Belange werden als weiche Tabuzonen, sonstige Ausschlussbelange oder als Eignungsbelange eingestuft.

Sofern ein Belang kartographisch für den gesamten Regierungsbezirk Köln verortet ist (in einem eigenständigen Planwerk) oder aufgrund seiner Tatsächlichkeit für den gesamten Regierungsbezirk kartographisch ermittelt werden kann und dem Belang aufgrund der fachgesetzlichen Regelungen auch regionalplanerisch ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden soll, kann dieser Belang grundsätzlich als weiche Tabuzone definiert werden. Sofern ein Belang nicht kartographisch für den gesamten Regierungsbezirk vorliegt und/oder nur im Einzelfall ermittelt werden kann und dem Belang aufgrund der fachgesetzlichen Regelungen ebenfalls regionalplanerisch ein sehr hohes Gewicht beigemessen werden soll, wird dieser Belang als sonstiger Ausschlussbelang definiert.

Bei den weichen Tabuzonen und sonstigen Ausschlussbelangen handelt es sich in der Regel um Belange, die in Planungs- oder Genehmigungsverfahren aus sich heraus einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen, also aufgrund gesetzlicher Regelungen in der Lage sind, die Nutzungsmöglichkeiten des Außenbereiches einzuschränken. Trotzdem werden diese Belange nicht als harte Tabuzone definiert, da:

- gesetzlich normierte Ausnahme- oder Befreiungstatbestände die grundsätzliche Möglichkeit eröffnen, dass in Planungs- oder Genehmigungsverfahren Abgrabungsnutzungen auch in solchen fachgesetzlich geschützten Flächen möglich sind. In diesen Fällen ist eine Abgrabung nicht „schlechthin unmöglich“, weshalb diese Belange als weiche Tabuzone definiert werden.
- diese Belange können nur einzelfallbezogen ermittelt bzw. fachlich bestätigt werden. Dann werden sie als sonstige Ausschlussbelange definiert.

## 7. Weiche Tabuzone

Mit der weichen Tabuzone werden Teilräume des Plangebietes erfasst, die nach dem Willen des Plangebers aus unterschiedlichen Gründen einer Abgrabungsnutzung "von vornherein" entzogen sein sollen<sup>64</sup>. Zwar dürfen sie anhand einheitlicher Kriterien ermittelt und vorab ausgeschieden werden, bevor diejenigen Belange abgewogen werden, die im Einzelfall für und gegen die Nutzung einer Fläche für die Abgrabung sprechen. Das ändert aber nichts daran, dass sie keine eigenständige Kategorie im System des Planungsrechts bilden, sondern der Ebene der Abwägung zuzuordnen sind. Weiche Tabuzonen sind disponibel.

Während harte Tabuzonen aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen als Konzentrationsflächen für die Abgrabungsnutzung ausscheiden, muss der Plangeber eine Entscheidung für weiche Tabuzonen rechtfertigen. Dazu muss er aufzeigen, wie er die eigenen Ausschlussgründe bewertet, d.h. kenntlich machen, dass er – anders als bei harten Tabukriterien – einen Bewertungsspielraum hat, und die Gründe für seine Wertung offen legen.<sup>65</sup>

Sollte sich zukünftig, entgegen der heutigen Rechtslage erweisen, dass Teile der nachfolgenden Belange aus rechtlichen Gründen nicht als weiche Tabuzone hätten definiert werden dürfen, sondern als harte Tabuzone, so erklärt der Regionalplanträger, dass diese formalrechtliche Einordnung das Abwägungsergebnis unberührt lassen würde, also diese Belange als harte Tabuzone definiert würden. Im Übrigen ist das Verhältnis zwischen harten und weichen Tabuzonen für die Beurteilung der Schaffung substantiellen Raumes – im Sinne eines Vergleichs der Flächenanteile – bei der Rohstoffplanung ohnehin nur von untergeordneter Bedeutung, da sich die Schaffung substantiellen „Abgrabungsraumes“ maßgeblich an der Bereitstellung ausreichender Versorgungszeiträume, also Rohstoffvolumina, orientiert. Bei der Rohstoffplanung handelt es sich – im Gegensatz zur eher zweidimensionalen Windenergieplanung – um eine dreidimensionale Planung.

### *Bestehende BSAB und genehmigte Abgrabungen*

Bestehende BSAB und genehmigte Abgrabungen sind grundsätzlich von der weichen Tabuzone ausgenommen. Bei den Belangen der weichen Tabuzone handelt es sich

---

<sup>64</sup> BVerwG, Urteil v. 11.04.2013 – 4 CN 2/12

<sup>65</sup> BVerwG, Urteil v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11

überwiegend um fachgesetzlich bzw. bauleitplanerische, teilweise um regionalplanerisch begründete Belange, die einer (zukünftigen) Abgrabungsnutzung eigentlich entgegenstehen (sollen).

Fachgesetzliche bzw. bauleitplanerische Belange wurden entweder in der Abwägung zur Festlegung der derzeit bestehenden BSAB eingestellt und zu Gunsten der BSAB überwunden<sup>66</sup>. Oder diese Belange entstanden nach rechtswirksamer Festlegung der BSAB. In beiden Fällen ist auf den übergeordneten, überörtlichen und fachübergreifenden Charakter der Regionalplanung zu verweisen sowie auf die Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung für die Fachplanung und Bauleitplanung: So lange ein BSAB als Vorranggebiet ausgewiesen ist, so lange hat die Abgrabungsnutzung Vorrang vor allen anderen Nutzungen. Die Planungssicherheit, der Vertrauensschutz und die faktische Wirkung der bestehenden BSAB überwiegen grundsätzlich die Belange der weichen Tabuzone.

Gleichwohl hat der Vertrauensschutz von BSAB als Vorranggebiete selbstredend auch seine Grenzen. Unter anderem deshalb konnte ja der Planungsansatz 3 (Bestandssicherung) nicht gewählt werden.

Bei den regionalplanerisch begründeten Belangen handelt es sich entweder um bestehende Ziele der Raumordnung (z.B. ASB) oder um Ziele des LEP, die auf regionaler Ebene konkretisiert werden (z.B. Waldinanspruchnahme). In beiden Fällen sieht sich der Plangeber an die bestehenden BSAB derart gebunden, dass sie nicht bereits auf Ebene der weichen Tabuzonen ausscheiden, sondern eine Einzelfallbetrachtung ermöglicht werden soll. Beispiel: Wenn sich in einem bestehenden BSAB ein tatsächlicher Wald mit einer Größe von 2 ha befindet, so soll dieser bestehende BSAB nicht alleine deshalb ausscheiden, da im neuen Planungskonzept tatsächlicher Wald dieser Größe in waldarmen Kommunen als Tabuzone definiert wurde. Wie zuvor erläutert, verfügt der bestehende BSAB über Vertrauensschutz und entfaltet Planungssicherheit für alle Akteure.

Dadurch, dass bestehende BSAB von der weichen Tabuzone überwiegend ausgenommen sind, können diejenigen Teilbereiche eines bestehenden BSAB, die sich eigentlich innerhalb der weichen Tabuzone befinden, grundsätzlich weiterhin einer Abgrabung zur Verfügung stehen, sofern für sie ein Abgrabungsinteresse bekundet

---

<sup>66</sup> Im Zuge der Abwägung der seinerzeitigen Gebietsentwicklungspläne Anfang der 2000er Jahre

wurde. Die planerische Bestätigung bestehender BSAB, die sich eigentlich in der weichen Tabuzone befinden, erscheint grundsätzlich dann verhältnismäßig, wenn hierfür ein Abgrabungsinteresse geäußert wurde. Der öffentliche Belang der Planungssicherheit, der Vertrauensschutz und die faktische Wirkung, welche von bestehenden BSAB ausgeht, vermögen sich über sonstige öffentliche und private Belange im Zuge der Abwägung nur dann hinwegzusetzen, wenn sie mit dem Belang des Abgrabungsinteresses zusammenfallen. Ob die sonstigen Belange tatsächlich zurücktreten, wird einzelfallbezogen im Zuge der Detailanalyse geprüft.

Die Planungssicherheit und der Vertrauensschutz der BSAB finden in jedem Falle ihr Ende, wenn im Zuge der Erstellung des Teilplans NR für die bestehenden BSAB kein Abgrabungsinteresse gemeldet wird. Ein bestehender BSAB, für den kein Abgrabungsinteresse angemeldet wurde, wird zukünftig nicht mehr als BSAB ausgewiesen. Bestehende und genehmigte Abgrabungen, für die kein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde, fallen somit auf den Bestandsschutz zurück, selbst wenn sie sich innerhalb eines BSAB befinden. Erweiterungen sind dann nicht mehr möglich, wohl aber Vertiefungen, Verlängerungen und Änderungen der Rekultivierungsplanungen. Die Planungssicherheit und der Vertrauensschutz der BSAB finden zudem ihr Ende, wenn im Zuge der Eignungsprüfung andere Flächen besser geeignet sind.

Genehmigte Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz. Sofern für genehmigte Abgrabungen ein Abgrabungsinteresse geltend gemacht wurde, werden diese Flächen im Teilplan NR (mit Ausnahme einer Betroffenheit des Tabubelangs „Braunkohlenpläne“) als BSAB zeichnerisch festgelegt; vorausgesetzt, die Fläche ist größer 10 ha<sup>67</sup>. Um eine Darstellung bzw. Festlegung der genehmigten Abgrabungen als BSAB im Rahmen des gesamträumlichen Planungskonzepts konzeptionell zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass genehmigte Abgrabungen nicht auf Ebene der Tabuzonen „von vornherein“ ausscheiden, um einer einzelfallbezogenen Abwägung zugänglich zu sein.

---

<sup>67</sup> Regionalplanerische Darstellungsschwelle gem. § 35 Abs. 2 LPIG DVO

## 7.1. Siedlungsbereiche

| Tabuzone                                                                                                                                                                                                              | Datengrundlage    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB)</li><li>▪ Allgemeine Siedlungsbereiche für zweckgebundene Nutzungen (ASB-Z)</li><li>▪ Bereiche für flächenintensive Großvorhaben</li></ul> | Regionalplan Köln |

### 7.1.1. Allgemeine Siedlungsbereiche und solche mit Zweckbestimmung

Große Teile dieser Siedlungsbereiche stehen einer Abgrabung tatsächlich nicht zur Verfügung, da sie bereits bebaut sind. Eine Verlegung von Siedlungen oder Teilen einer Siedlung zu Gunsten der Sicherung und Gewinnung von Lockergesteinen erscheint grundsätzlich unrealistisch und unverhältnismäßig angesichts des Vorhandenseins ausreichender Rohstoffreserven in konfliktarmen Teilräumen des Regierungsbezirks Köln. Baulich noch unbeanspruchte Teilräume von ASB und ASB-Z stellen grundsätzlich Reserveflächen für die zukünftige Siedlungsentwicklung dar. Solche Reserveflächen sollen vorsorglich einer Abgrabungsnutzung entzogen sein. Sowohl ASB als auch ASB-Z stellen Vorranggebiete für die Siedlungsentwicklung dar. Dementsprechend werden Vorhaben zur Sicherung und Gewinnung von Rohstoffen aus regionalplanungsrechtlichen Gründen mit einem ASB oder ASB-Z in der Regel nicht vereinbar sein.

Aus den folgenden Überlegungen wird dieses Kriterium nicht als harte, sondern als weiche Tabuzone definiert. Siedlungsreserveflächen sind regelmäßig dem bauplanungsrechtlichen Außenbereich zuzuordnen. Abgrabungsvorhaben stellen gem. § 35 Abs. 1 Nr. 3 bzw. 4 BauGB im Außenbereich privilegierte Vorhaben dar. Zwar könnten die Festlegungen als ASB oder ASB-Z einem Abgrabungsvorhaben gem. § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB entgegenstehen. Dennoch kann ein Abgrabungsvorhaben im Einzelfall mit diesen Zielen der Raumordnung vereinbar sein, sei es im Zuge der Beurteilung nach § 35 BauGB, durch Bauleitplanung oder durch Zielabweichungsverfahren. Aufgrund der möglichen einzelfallbezogenen Vereinbarkeit von (temporären) Abgrabungsvorhaben mit Siedlungsbereichen sollen ASB und ASB-Z als weiche Tabuzonen definiert werden. Eine Unterscheidung zwischen tatsächlich bebauten und unbebauten Teilen eines ASB bzw. ASB-Z erscheint aus methodischen Gründen nicht zielführend und würde am Abwägungsergebnis nichts ändern.

### 7.1.2. Bereiche für flächenintensive Großvorhaben

Im Regionalplan Köln werden seit der sechsten Änderung des LEP insgesamt drei Bereiche für landesbedeutsame flächenintensive Großvorhaben gesichert, die sog. LEP VI-Flächen (in Elsdorf, Euskirchen, Geilenkirchen). Eine Abgrabungsnutzung steht diesen Bereichen grundsätzlich entgegen. Ob Teile dieser Flächen dennoch mit einer Abgrabungsnutzung vereinbar sein können (z.B. temporäre Nutzung), würde im Zuge der Beurteilung nach § 35 BauGB, durch Bauleitplanung bzw. durch Zielabweichungsverfahren entschieden werden. Aufgrund der grundsätzlichen Möglichkeiten der teilweisen und temporären Inanspruchnahme werden die GIB für flächenintensive Großvorhaben nicht als harte Tabuzone definiert.

Obwohl der LEP 2017 und 2019 nur noch die Sicherung von den Standorten Euskirchen und Geilenkirchen vorsieht, sollen vorsorglich sämtliche derzeit im Regionalplan festgelegten Bereiche für flächenintensive Großvorhaben auf Grundlage des aktuell gültigen Regionalplans als Tabuzone definiert werden (regionalplanerische Vorranggebiete).

### 7.2. Bauflächen

| Tabuzone                                                                                                                                                   | Datengrundlage                                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Wohnbauflächen bzw. -gebiete</li><li>▪ Gemischte Bauflächen bzw. -gebiete</li><li>▪ Gemeinbedarfsflächen</li></ul> | Flächennutzungspläne<br>(Datenbestand der Bezirksregierung Köln) |

Unter dem Begriff der Bauflächen werden verschiedene Flächenkategorien der vorbereitenden Bauleitplanung zusammengefasst: Wohnbauflächen (W), gemischte Bauflächen (M) und Flächen für den Gemeinbedarf. Analog gilt dies für die entsprechenden Baugebiete (z.B. WA, WR, MI, MD), sofern ein Flächennutzungsplan solche darstellt.

Auf diesen Flächen sind Abgrabungen aus tatsächlichen Gründen in der Regel nicht möglich (tatsächlich vorhandene bauliche Nutzung). Zudem stehen einer Abgrabung häufig Gründe des Bauplanungsrechts oder des Fachrechts (z.B. Immissionsschutz) entgegen. Bisher nicht bebaute (Teil-)Flächen der für die Bebauung vorgesehenen Flächen stellen grundsätzlich Reserveflächen für die zukünftige gemeindliche Siedlungsentwicklung dar. Aus Vorsorgegründen und im Sinne des Gegenstromprinzips sollen diese (Teil-) Flächen einer Abgrabungsnutzung nicht zur Verfügung stehen.

Die vorliegende räumliche Untersuchung bezieht sich auf eine im Außenbereich privilegierte Nutzung (Abgrabung). Da jedoch die Trennlinie zwischen Innen- und Außenbereich in keinem Planwerk abschließend bzw. rechtsverbindlich dargestellt ist, sondern diese Linie gemäß des Bauplanungsrechts vorhaben- bzw. einzelfallbezogen bestimmt wird, kann sich die vorliegende Untersuchung nicht alleinig auf den gesamten Außenbereich beziehen. Stattdessen wird mit Hilfe des Belangs Bauflächen versucht, den Außenbereich für die im Außenbereich privilegierte Nutzung einer Abgrabung räumlich näherungsweise zu bestimmen.

Die folgenden Darstellungen bzw. Nutzungen fallen nicht unter den Begriff der Bauflächen im Sinne des vorliegenden Planungskonzepts und werden folglich nicht als Tabuzone definiert. Sie werden stattdessen – bei Betroffenheit – im Zuge der Detailuntersuchung berücksichtigt, sofern sie durch Dritte (insbesondere der Kommune) geltend gemacht werden:

- **Gewerbliche Bauflächen:**

Bei Abgrabungen handelt es sich grundsätzlich um gewerbliche Nutzungen. Im Übrigen sind Abgrabungen auch hinsichtlich des Emissionsgrades (z.B. Lärm, Staub) mit sonstigen gewerblichen und industriellen Nutzungen grundsätzlich vereinbar. Sollte die beabsichtigte Inanspruchnahme einer gewerblichen Baufläche durch eine Abgrabungsnutzung den städtebaulichen Entwicklungsabsichten einer Kommune zuwiderlaufen, steht es jeder Kommune frei, solche Bauflächen vor Abgrabungsnutzungen bauleitplanerisch zu sichern bzw. die Abgrabungsnutzung bauleitplanerisch zu steuern.

- **Sonderbauflächen:**

Da nicht alle Flächennutzungspläne Sonderbauflächen mit Zweckbestimmung einheitlich dargestellt haben, können diese Flächen nicht pauschal als weiche Tabuzone definiert werden. Im Zuge der regionalplanerischen Voruntersuchungen hat sich gezeigt, dass Abgrabungen mitunter als Sonderbaufläche dargestellt sind. Mit der vorliegenden Datengrundlage ist auf Ebene der Regionalplanung keine hinreichende schematische Differenzierung im Sinne einer Tabuzone möglich.

- Grünflächen, Sport- und Spielanlagen:

Diese Nutzungen sind nicht baulich geprägt, mitunter Teil des Außenbereichs. Sofern sie innerstädtisch verortet sind, werden sie durch Vorsorgeabstände einer Abgrabungsnutzung entzogen. Hinzu kommt auch hier eine uneinheitliche Anwendung von Grünflächen und ihrer Zweckbestimmung in den Flächennutzungsplänen des Regierungsbezirks (uneinheitlicher Datenbestand).

Dieser Belang wird der weichen Tabuzone zugeordnet (und nicht der harten), da die Darstellungen des Flächennutzungsplans keine rechtsverbindliche Außenwirkung entfalten, sondern die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung abbilden. Unbeschadet dessen gilt § 1 Abs. 4 BauGB.

### 7.3. Infrastrukturen

| Tabuzone                                                                                                                                                                                                                                                        | Datengrundlage                                       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestehende und planfestgestellte Bundesautobahnen und Bundesstraßen</li> </ul>                                                                                                                                         | Datenbestand der Bezirksregierung Köln               |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bestehende und planfestgestellte Schienenwege</li> <li>▪ Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen: Abfalldeponien, Militärische Nutzungen, Flugplätze für den zivilen Luftverkehr und Militärflughäfen</li> </ul> | Regionalplan Köln<br>Regionalplan Köln, Entwurf 2021 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Verbindlich festgelegte Trassenkorridore der Bundesfachplanung</li> </ul>                                                                                                                                              | Datenabfrage bei der Bundesnetzagentur               |

Besonders raumbedeutsame Infrastruktureinrichtungen sollen einer Abgrabungsnutzung von vornherein nicht zur Verfügung stehen. Die Verlegung solcher Infrastrukturen zu Gunsten der Rohstoffsicherung und -gewinnung erscheint grundsätzlich unverhältnismäßig und unrealistisch angesichts des Vorhandenseins ausreichender Rohstoffreserven in weniger konfliktreichen Teilräumen des Regierungsbezirks Köln.

#### 7.3.1. Bundesautobahnen und Bundesstraßen

Als raumbedeutsame Infrastrukturen im Sinne des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts sollen Bundesfernstraßen, also Bundesautobahnen und Bundesstraßen, inklusive eines jeweiligen Vorsorgeabstandes, gelten (bestehende und plan-

festgestellte). Der Vorsorgeabstand ergibt sich einerseits aus § 9 Abs. 1 Bundesfernstraßengesetz (FStrG), wonach längs der Bundesautobahnen bzw. Bundesstraßen „Abgrabungen größeren Umfangs“ nicht in einer Entfernung von 40 m bzw. 20 m errichtet werden dürfen. Da es sich bei dem Begriff „Abgrabungen größeren Umfangs“ um einen unbestimmten Rechtsbegriff handelt, erscheint es rechtlich geboten, diesen Vorsorgeabstand als weiche Tabuzone zu definieren und nicht als harte. Der versiegelte Straßenkörper für sich genommen könnte zwar als harte Tabuzone definiert werden, da davon ausgegangen werden kann, dass er aus tatsächlichen Gründen einer Abgrabung nicht zur Verfügung steht. Jedoch unterschreiten die Straßenkörper von Bundesfernstraßen die maßstabsbedingte Darstellungsschwelle des Regionalplans. Nur zusammen mit den Schutzabständen – die aber aus o.g. Gründen weiche Tabuzonen sind – können diese Nutzungen im Regionalplan als weiche Tabuzone berücksichtigt werden.

Da das Straßennetz in digitaler Form ausschließlich in Linienelementen und nicht als Fläche zur Verfügung steht, wird die Breite der Straßenkörper pauschal mit 20 m bei Bundesautobahnen und 10 m für Bundesstraßen angenommen. Diese Straßenbreiten orientieren sich an der „Richtlinie für die Anlage von Straßen – Teil: Querschnitt“ (RAS-Q). In der kartographischen Analyse wird somit ein Vorsorgeabstand von 50 m für Bundesautobahnen und 25 für Bundesstraßen m beidseits der Linienelemente angelegt<sup>68</sup>.

In der finalen zeichnerischen Darstellung des Regionalplans werden die meisten dieser Straßenwege ohnehin mit einer Linienstärke zeichnerisch dargestellt, die die hier genannten Schutzabstände überschreiten dürfte. Folglich werden diese Vorsorge-schutzabstände in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplans schwerlich erkennbar sein. Dennoch sollen sie aus Vorsorgegründen und aufgrund der rechtlichen Regelungen bereits auf Ebene der weichen Tabuzonen berücksichtigt werden; im Übrigen auch im Zuge der Detailanalyse.

Die in § 9 Abs. 2 FStrG genannten Abstände sollen nicht als Vorsorgeabstände im Sinne einer weichen Tabuzone definiert werden, da es sich lediglich um einen Genehmigungsvorbehalt handelt. Im Einzelfall kann eine Abgrabung innerhalb des genannten Abstandes möglich sein. Dementsprechend muss dieser Belang im Zuge der Detailanalyse einzelfallbezogen bewertet werden. Analog gilt dies für Landesstraßen und

---

<sup>68</sup> Berechnung:  $20/2+40=50$ ;  $10/2+20=25$

Kreisstraßen gem. § 25 Abs. 1 StrWG NRW (Straßen- und Wegegesetz des Landes NRW), die die Darstellungsschwelle des Regionalplans unterschreiten. Stattdessen können Landes- und Kreisstraßen im Zuge der Detailanalyse berücksichtigt werden.

Neben dem Bestandsnetz werden in diesem Analyseschritt auch planfestgestellte Bundesautobahnen und Bundesstraßen vorsorglich erfasst, da von ihnen eine ähnliche Ausschlusswirkung für konkurrierende Raumnutzungsansprüche ausgeht. Schließlich wird durch die Planfeststellung eines Vorhabens dessen Zulässigkeit einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange festgestellt, im Falle der Bundesfernstraßen gar mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung<sup>69</sup>.

### 7.3.2. Schienenwege

Schienenwege, die im derzeit gültigen Regionalplan dargestellt werden, sollen als weiche Tabuzone definiert werden. Schließlich handelt es sich um lineare Infrastrukturmaßnahmen mit hoher Barrierewirkung, die tatsächlich eine schwer überwindbare räumliche Zäsur darstellen. Im Gegensatz zu Straßen ist die Möglichkeit der Verkehrsanbindung und Überquerung bei Schienenwegen erheblich eingeschränkter (Abzweige, Anschlüsse, Überwurfbauwerke). Im Übrigen erfolgt der Rohstofftransport tatsächlich nur bei sehr wenigen Lockergesteins-Abgrabungen über Schienenwege. Selbst Standorte, die über einen Bahnanschluss verfügen, nutzen diesen aus verschiedenen Gründen in der Regel nicht.

Schiienenanlagen verfügen im Gegensatz zu Straßen über keine rechtliche Anbauverbotszone. Deshalb werden die im Regionalplan Köln dargestellten Schienenwege im vorliegenden Planungskonzept pauschal mit einer Breite von 50 m als weiche Tabuzone vorsorglich definiert, um der räumlichen Zäsurwirkung Rechnung zu tragen. Dies entspricht der regionalplanerisch zeichnerisch minimal darstellbaren Strichstärke. Es werden dargestellt:

- Schienenwege für den Hochgeschwindigkeitsverkehr und sonstigen großräumigen Verkehr (Bestand und planfestgestellte);
- Schienenwege für den überregionalen und regionalen Verkehr (Bestand und planfestgestellte)

---

<sup>69</sup> Vgl. § 19 FStrG

Analog zum Umgang mit Bundesautobahnen und Bundesstraßen kann auf diese Weise sichergestellt werden, dass sowohl bestehende als auch planfestgestellte raumbedeutsame Schienentrassen berücksichtigt werden (Vorsorgegründe).

### 7.3.3. Abfalldeponien

Bereits in Anspruch genommene Deponien scheiden in der Regel aus tatsächlichen Gründen als Standorte für die Rohstoffsicherung und -gewinnung aus. Grundsätzlich wird unterschieden zwischen noch nicht in Anspruch genommenen sowie in Betrieb, in der Stilllegung oder in der Nachsorgephase befindlichen Deponien. Teile eines Deponiestandortes können sich grundsätzlich in unterschiedlichen Phasen befinden.

Im Zuge des vorliegenden Planverfahrens sollen alleinig die raumbedeutsamen Deponien als Tabuzone definiert werden. Dabei handelt es sich in der Regel um Deponien, die größer 10 ha sind. Solche Deponien sind in Regionalplänen gem. LEP zu sichern bzw. darzustellen<sup>70</sup>. Da Deponiebereiche als Vorranggebiete im Regionalplan festgelegt werden, sind sie im vorliegenden Planungskonzept als Tabuzone zu definieren. Die Deponiebereiche werden als weiche Tabuzone definiert, da nicht sämtliche Teile eines Deponiebereiches tatsächlich verfüllt werden müssen bzw. sind. Zudem besteht für festgelegte Deponiebereiche grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit der Zielabweichung, auch wenn dieses rechtliche Instrument – wenn überhaupt – nur für ungenutzte Teile eines Deponiebereichs in Frage kommen dürfte.

Alle übrigen Deponien werden – sofern betroffen – im Zuge der Einzelfallbetrachtung berücksichtigt. Aufgrund der Vielzahl an bestehenden, auch kleineren Deponien erscheint es nicht erforderlich, diese von vornherein auszuschließen. Zudem ist fraglich, ob sie im Einzelfall die maßstabsbedingte Darstellungsschwelle des Regionalplans überschreiten. Diese nicht raumbedeutsamen, bestehenden Deponien werden daher im Zuge der zeichnerischen Ermittlung der zukünftigen BSAB berücksichtigt.

### 7.3.4. Militärische Nutzungen und Flugplätze (zivile und militärische)

Hierbei handelt es sich um Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen, die als Vorranggebiete im Regionalplan Köln festgelegt sind. Diesen Nutzungen ist aus vorsorglichen Gründen Vorrang vor Abgrabungsnutzungen zu geben.

---

<sup>70</sup> LEP 2019, 8.3-1 Ziel Standorte für Deponien

Ob Teile eines Abgrabungsvorhabens dennoch im Einzelfall (z.B. temporär) mit diesen Zielen der Raumordnung vereinbar sein können, würde im Zuge der Beurteilung nach § 35 BauGB, durch Bauleitplanung oder durch Zielabweichungsverfahren entschieden werden. Aufgrund der Möglichkeit dieser Ausnahmeregelungen werden diese Freiraumbereiche nicht als harte Tabuzone definiert.

### 7.3.5. Bundesfachplanung

Laut Grundsatz 8.2-7 LEP NRW sollen die Regionalpläne den Erfordernissen der Energiewende und dem dazu erforderlichen Ausbau der Energienetze Rechnung tragen. Da die raumordnerische Durchführbarkeit bei der Optimierung und dem Ausbau der Übertragungsnetze eine wichtige Rolle spielt, soll für die zügige Umsetzung der Energiewende eine verstärkte Abstimmung zwischen den betroffenen Regional- und Fachplanungsträgern erfolgen. Dieser Vorgabe wird im vorliegenden Regionalplanverfahren auf zweierlei Weise Rechnung getragen: Zum einen wurde und wird die Bundesnetzagentur als Träger öffentlicher Belange laufend am Aufstellungsverfahren des Teilplans NR beteiligt. Zum anderen werden die Belange des Netzausbaus im gesamt-räumlichen Planungskonzept explizit auf Ebene der weichen Tabuzone berücksichtigt.

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) vom 05.08.2011 bildet die bundesrechtliche Grundlage für den länderübergreifenden Ausbau der Übertragungsnetze. Alle Vorhaben nach diesem Gesetz sind gem. § 1 S. 3 NABEG aus Gründen des überragenden öffentlichen Interesses „Netzausbau“ erforderlich. Das NABEG definiert hierfür einen mehrstufigen Prozess von der Bedarfsermittlung über die sog. Bundesfachplanung bis hin zur Planfeststellung von Höchstspannungsleitungen. Mit dem Instrument der Bundesfachplanung bestimmt die Bundesnetzagentur bis zu 1.000 m breite Trassenkorridore für die im Bundesbedarfsplangesetz verankerten länder- oder grenzüberschreitenden Höchstspannungsleitungen. Diese Trassenkorridore sind wiederum verbindlich für die nachfolgenden Planfeststellungsverfahren und definieren somit die „äußeren“ räumlichen Grenzen der konkreten Vorhabenplanung. Um auf die wandelnden Erfordernisse des Netzausbaus angemessen reagieren zu können, sind die Bundesfachplanung sowie die vorgelagerte Bundesbedarfsplanung zudem dynamisch konzipiert: Mindestens alle vier Jahre übermittelt die Bundesnetzagentur der Bundesregierung alle erforderlichen Grundlagen für eine Aktualisierung des Bundesbedarfsplangesetzes. Die jüngste Novellierung dieses Gesetzes ist am 23.09.2020 beschlossen worden.

Da die Trassenkorridore der Bundesfachplanung einen verbindlichen Rahmen für den Ausbau und die Optimierung der Übertragungsnetze setzen und in diesem Sinne ein Erfordernis des Netzausbaus gem. G 8.2-7 LEP NRW darstellen, sind sie im vorliegenden Planungskonzept angemessen zu berücksichtigen. Von besonderer Relevanz ist in diesem Zusammenhang das gesetzlich normierte Verhältnis der Bundesfachplanung zu den Raumordnungsplanungen der Länder. So sieht § 5 NABEG hinsichtlich der Zielbindung eine Widerspruchslösung vor: Wenn ein Ziel der Raumordnung einer Bundesfachplanung entgegensteht, besteht gem. § 5 Abs. 2 S. 2 NABEG eine Zielbindung für die Bundesfachplanung nur dann, wenn die Bundesnetzagentur im raumordnerischen Planverfahren beteiligt wurde und dem rechtsverbindlichen Ziel innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung nicht widerspricht. Im Falle eines rechtzeitigen – und gerechtfertigten – Widerspruchs entfaltet das Ziel gegenüber der betreffenden Bundesfachplanung folglich keine Bindung. Bei einer weiteren, also zeitlich nachgelagerten Bundesfachplanung kann die Zielbindung hingegen nur nachträglich gem. § 5 Abs. 2 S. 4 mit Zustimmung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz überwunden werden, wobei dem Ministerium eine eigene Prüf- und Entscheidungskompetenz zukommt. Diese Widerspruchsbefugnis bezieht sich auf geltende Raumordnungspläne – auch jene, die vor dem Jahr 2011 in Kraft getreten sind. Stimmt das Ministerium dem nachträglichen Widerspruch jedoch nicht zu, muss die Bundesfachplanung dem bestehenden Ziel der Raumordnung angepasst werden.<sup>71</sup>

In Anbetracht des überragenden öffentlichen Interesses des Netzausbaus und angesichts der vorstehend erläuterten Widerspruchsmöglichkeiten werden die verbindlichen Trassenkorridore der Bundesfachplanung im vorliegenden Planungskonzept vorsorglich der weichen Tabuzone zugeordnet. Zum Erarbeitungszeitpunkt des Teilplans NR verläuft innerhalb der Planungsraumes der in Februar 2022 verbindlich festgelegte Trassenkorridor für den Abschnitt E 1 des Bundesbedarfsplangesetz-Vorhabens Nr. 2 „Ultranet“. Die Einstufung erfolgt als weiche Tabuzone, da Bundesfachplanung und Landesplanungen ungeachtet der beschriebenen Widerspruchslösung grundsätzlich in einem wechselseitigen Austauschverhältnis stehen. So muss die Bundesnetzagentur gem. § 5 Abs. 2 S. 1 NABEG in ihrer Entscheidung über die Trassenkorridore die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung prüfen mit dem Ziel, einen

---

<sup>71</sup> Theobald/Kühling/de Witt, NABEG, § 5, Rn 25-28

möglichst raumverträglichen Trassenkorridor zu ermitteln. Ein genereller und uneingeschränkter Vorrang der Bundesfachplanung gegenüber den Raumordnungsplänen der Länder kann folglich nicht attestiert werden.

Genehmigte Abgrabungen genießen Bestandsschutz und sind von der Ausschlusswirkung des Tabukriteriums ausgenommen. Aufgrund der beschriebenen Widerspruchsmöglichkeit der Bundesnetzagentur sind die rechtswirksamen BSAB des aktuellen Regionalplans von der Ausschlusswirkung dieses Tabukriteriums hingegen nur insofern befreit, als für diese im Rahmen des Bundesfachplanungsverfahrens kein Widerspruchserfordernis festgestellt wurde. Ausweislich der Bundesfachplanungsentscheidung zum Abschnitt E des Vorhabens Nr. 2 „Ultranet“ ist dies nicht der Fall: Im Hinblick auf die bestehenden BSAB des Regionalplan Köln wurde kein Widerspruchserfordernis festgestellt. Folgende Trassenkorridorsegmente der Bundesfachplanung wurden in diesem Zuge auf Konfliktlagen mit bestehenden BSAB des Regionalplan Köln untersucht:

- Segment 02-010/-011 bei Köln-Meschenich
- Segment 04-002/-003 bei Brühl-Schwadorf
- Segment 05-014/-015 bei Alfter-Witterschlick
- Segment 05-016 bei Swisttal-Buschhoven
- Segment 05-018 bei Wachtberg-Adendorf

Im Ergebnis verbleibe in allen betrachteten Trassenkorridorsegmenten ein ausreichender Planungsspielraum für das nachfolgende Planfeststellungsverfahren, da in diesen Abschnitten die Nutzung der Bestandsleitung vorgesehen sei und vermutlich auch realisiert werden könne. Ein Zielkonflikt mit den bestehenden Vorranggebieten sei demzufolge nicht erkennbar<sup>72</sup>.

Ob letztlich die Bestandsleitung in allen Trassenkorridorsegmenten tatsächlich genutzt werden kann, entscheidet sich allerdings erst mit Abschluss des Planfeststellungsverfahrens. Um neuen Konfliktpotentialen mit den Erfordernissen des Netzausbaus vorsorglich entgegenzuwirken, sind im Bereich des verbindlichen Trassenkorridors der Bundesfachplanung daher Abgrabungsinteressenbereiche, die über die bestehenden

---

<sup>72</sup> Vgl. Bundesnetzagentur (2022): Bundesfachplanungsentscheidung gemäß § 12 NABEG für Vorhaben Nr. 2 des Bundesbedarfsplangesetzes, Abschnitt E: S. 111-114

BSAB sowie über fachrechtlich bereits genehmigte Flächen hinausragen, von der Ausschlusswirkung dieses weichen Tabukriteriums erfasst. Auf diese Weise kann sowohl dem durch die bestehenden BSAB vermittelten Vertrauensschutz als auch den Erfordernissen des Netzausbaus angemessen Rechnung getragen werden. Dieses Vorgehen ist im Übrigen auch angesichts der Vielzahl an konfliktärmeren potentiellen Abgrabungsstandorten im Planungsraum sowie angesichts alternativer Potentialflächen an den konkret betroffenen Standorten der o.g. Trassenkorridorsegmente angemessen.

## 7.4. Wald

| Tabuzone                                                                                                               | Datengrundlage                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Waldbereiche (festgelegte und zugleich in Aufstellung befindliche)</li> </ul>   | Regionalplan Köln,<br>Regionalplan Köln, Entwurf 2021 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>In waldarmen Kommunen auch tatsächlicher Wald <math>\geq 2</math> ha</li> </ul> | ATKIS                                                 |

Gemäß LEP, Ziel 7.3-1 „Walderhaltung und Waldinanspruchnahme“ ist Wald vor nachteiligen Entwicklungen zu bewahren und weiterzuentwickeln. Dazu werden in den Regionalplänen entsprechende Waldbereiche festgelegt, die in der Regel eine Inanspruchnahme durch entgegenstehende Nutzungen ausschließen. Ausnahmsweise dürfen Waldbereiche für entgegenstehende Planungen und Maßnahmen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn für die angestrebte Nutzung ein Bedarf nachgewiesen ist, dieser nicht außerhalb von Waldbereichen realisierbar ist und die Waldumwandlung auf das unbedingt erforderliche Maß beschränkt wird.

Da im Regierungsbezirk Köln ausreichende Rohstoffreserven in unbewaldeten Teilräumen vorhanden sind (also zumutbare Alternativstandorte grundsätzlich vorhanden sind), besteht grundsätzlich weder Bedarf, die Abgrabungsnutzung in Waldbereichen zu realisieren, noch dafür Wald umzuwandeln. Deshalb sind Waldbereiche grundsätzlich als Tabuzonen definiert. Aufgrund der grundsätzlichen Möglichkeit der Zielabweichung werden Waldbereiche als weiche Tabuzone definiert. Die Einordnung als weiche Tabuzone steht auch im Einklang der ergangenen Rechtsprechung bezüglich der Zielwirkung des Waldziels; der Plangeber fühlt sich an das raumordnerische Erfordernis einer möglichst geringen Beanspruchung des Waldes durch entgegenstehende Nutzungen gebunden.

Da sich zeitgleich zur Aufstellung des Teilplans NR auch der Regionalplan insgesamt in Neuaufstellung befindet<sup>73</sup>, bleibt zu klären, welche Waldbereiche als weiche Tabuzone zu Grunde gelegt werden: Die Waldbereiche des aktuellen Regionalplans oder die in Aufstellung befindlichen Waldbereiche des Regionalplanentwurfes 2021? Die im aktuellen Regionalplan festgelegten Waldbereichen basieren auf Datengrundlagen, die mehr als 20 Jahre alt sind. Die in Aufstellung befindlichen Waldbereiche basieren auf aktuellen Datengrundlagen, insbesondere dem Forstlichen Fachbeitrag des Landesbetriebes Wald und Holz<sup>74</sup>. Die Festlegung der in Aufstellung befindlichen Waldbereiche erfolgte auf Basis einer aktuellen bezirksweiten und umfassenden Bestandsanalyse: Zusammenhängende tatsächliche Wälder von mindestens 10 ha wurden als Waldbereich festgelegt, in waldarmen Kommunen bereits Wälder ab einer Fläche von 5 ha.

Der Regionalplangeber steht nunmehr vor der Herausforderung, bestehende (verbindliche) Waldbereiche im Zuge des Teilplans NR fachlich und rechtlich in Einklang zu bringen mit „neuen“, in Aufstellung befindlichen Waldbereichen. Es wäre unsachgemäß, alleinig die bestehenden Waldbereiche zu Grunde zu legen angesichts der zeitlichen Entwicklung und aktuellen Fachkenntnisse, die den in Aufstellung befindlichen Waldbereichen im Jahr 2021 zu Grunde liegen. Ebenso wäre es unsachgemäß, die bestehenden Waldbereiche als rechtsverbindliche Ziele der Raumordnung konzeptionell unberücksichtigt zu lassen.

Diese Herausforderung löst sich bei einer genaueren Betrachtung der regionalplanerischen Funktion der Waldbereiche auf. Die Funktionen der Waldbereiche bzw. die textlichen Ziele sind bei den bestehenden und den „neuen“ materiell kongruent: Waldbereiche sind als Vorranggebiete zu erhalten, vor nachteiligen Entwicklungen zu bewahren bzw. zu sichern und zu entwickeln<sup>75</sup>. Planungen und Maßnahmen, die nicht mit der vorrangigen Funktion der Waldbereiche vereinbar sind, sind ausgeschlossen.

Abgrabungen beeinträchtigen die Funktion bzw. die Ziele der Waldbereiche in jedem Fall dann erheblich, wenn es sich um tatsächlichen Wald handelt, der vor Beginn der Abgrabungstätigkeit zunächst gerodet werden muss (Waldrodung ist das Gegenteil

---

<sup>73</sup> Der Aufstellungsbeschluss zum Regionalplan Köln wurde am 10.12.2021 gefasst.

<sup>74</sup> Landesbetrieb Wald und Holz NRW 2018: Forstlicher Fachbeitrag für die Fortschreibung des Regionalplans der Bezirksregierung Köln

<sup>75</sup> Regionalplan Köln, Teilabschnitt Köln, Kapitel D.1.3-1; Regionalplan Köln, Teilabschnitte Aachen und Bonn-Rhein-Sieg, Ziel 2.3.1-1; Regionalplanentwurf 2022, Ziel 22

von Walderhaltung). Zwar kann der Wald nach erfolgtem Rohstoffabbau grundsätzlich wieder aufgeforstet werden, jedoch ist fraglich, ob und wann die Neuanpflanzungen eine gleichwertige Waldfunktion vollwertig übernehmen können (vollständig veränderte Bodenstruktur, ggf. Veränderungen im Geländeniveau). Vor diesem Hintergrund sind Waldbereiche, die aufgrund tatsächlich bestehender Wälder festgelegt sind, für eine Abgrabungsnutzung auszuschließen (auch aus Vorsorgegründen und angesichts ausreichender Standortalternativen). In diesen Fällen steht das Ziel der *Walderhaltung* einer Abgrabungsnutzung entgegen.

Darüber hinaus beeinträchtigen Abgrabungen die Funktion bzw. die Ziele der Waldbereiche auch dann, wenn es sich um Flächen handelt, die derzeit zwar unbewaldet, jedoch für eine *Waldentwicklung* vorgesehen sind. Je konkreter die Absichten einer Waldentwicklung, desto stärker wären die Funktionen der Waldbereiche beeinträchtigt. Die bestehenden Waldbereiche umfassen – auch aufgrund ihrer räumlich weniger scharfen zeichnerischen Festlegung – relativ viele und mitunter große Flächen, auf denen zwar eine Waldentwicklung vorgesehen war, diese aber bis heute nicht erfolgte und häufig weiterhin nicht absehbar ist. Im Übrigen hat sich die Rechtsprechung bezüglich der zeichnerischen Festlegung von Zielen der Raumordnung seither konkretisiert im Sinne einer tendenziell schärferen zeichnerischen Abgrenzung. Die in Aufstellung befindlichen Waldbereiche des Regionalplanentwurfes 2021 entsprechen diesen rechtlichen Anforderungen und sind räumlich wesentlich schärfer abgegrenzt. Zudem sind im Regionalplanentwurf 2021 Flächen für die Waldentwicklung grundsätzlich dann festgelegt, wenn diese bekanntermaßen künftig als Waldflächen in relevanter Größenordnung vorgesehen sind (z.B. als Waldersatz, als Rekultivierung oder gemäß örtlicher Konzepte zur Waldvermehrung oder Kompensation)<sup>76</sup>.

Im Ergebnis können die Ziele der Walderhaltung und der Waldentwicklung sowohl der bestehenden als auch der „neuen“ Waldbereiche im Teilplan NR hinreichend berücksichtigt werden, wenn als Datengrundlage die *Schnittmenge* aus bestehenden und in Aufstellung befindlichen Waldbereichen verwendet wird. Diese Schnittmenge ist sehr groß: Rund 88 % (bzw. 178.000 ha) der „neuen“ Waldbereiche befinden sich innerhalb bestehender Waldbereiche. Mit dieser Datengrundlage ist gewährleistet, dass die bestehenden Ziele der Raumordnung beachtet und die in Aufstellung befindlichen Ziele der Raumordnung hinreichend berücksichtigt werden. Wenn diese Schnittmenge als

---

<sup>76</sup> Vgl. Regionalplan Köln, Entwurf 2021: Begründung zu Ziel 22

Tabuzone definiert wird, ist die Inanspruchnahme tatsächlichen (hinreichend großen) Waldes durch Abgrabungsnutzungen ausgeschlossen. Mit einem solchen Vorgehen werden zugleich auch diejenigen Flächen, die nach aktuellem Kenntnisstand für eine konkrete Waldentwicklung vorgesehen sind, vorsorglich vor einer Inanspruchnahme durch Abgrabungen geschützt, sofern diese Flächen auch bereits im aktuellen Regionalplan als Waldbereich festgelegt sind.

Sollten Nutzungskonflikte mit Waldbereichen festgestellt werden, die allein im Regionalplanentwurf 2021 vorgesehen sind, werden diese Belange als Zeichenregel bei der Abgrenzung konkreter BSAB weiterhin im Teilplan NR berücksichtigt (dies betrifft ca. 12 % der „neuen“ Waldbereiche). Die im bestehenden Regionalplan zwar als Waldbereiche dargestellten, tatsächlich aber unbewaldeten Flächen, würden im vorliegenden Teilplan grundsätzlich nicht mehr berücksichtigt werden, wenn sie im Regionalplanentwurf 2021 nicht mehr als Waldbereiche vorgesehen sind. Dies betrifft ca. 19 % der bestehenden Waldbereiche. Auf diesen Flächen ist ein räumlicher Konflikt zwischen potentieller Abgrabungsnutzung und dem Ziel der Waldentwicklung aus heutiger Sicht grundsätzlich nicht (mehr) erkennbar.

Im Übrigen ist der Grundsatz 7.3-3 des LEP „Waldarme und walddreiche Gebiete“ zu berücksichtigen: „[...] In waldarmen Gebieten soll im Rahmen der angestrebten Entwicklung auf eine Waldvermehrung hingewirkt werden.“

Der Waldanteil des Regierungsbezirks Köln entspricht mit ca. 27 % in etwa dem Bundes- und Landesdurchschnitt. Bei näherer Betrachtung ergibt sich jedoch eine sehr unterschiedliche Verteilung der Waldanteile. Besonders hohe Waldanteile (teils > 60 %) befinden sich vor allem in der Eifel und im Bergischen Land. Kommunen mit einem relativ hohen Waldanteil (teils > 40 %) befinden sich auch im Randbereich der dicht besiedelten Rheinschiene (z.B. Kottenforst, Ville, Bergisches Land). Diese Wälder übernehmen insbesondere wichtige Funktionen als Erholungsräume, für den Klimaausgleich und für die Lufthygiene. Die geringsten Waldanteile (teils weniger als 3 %) weisen Kommunen in den landwirtschaftlich geprägten Teilen der Kreise Heinsberg, Düren, Euskirchen und des Rhein-Sieg-Kreises auf. In der Planungsregion Köln gelten ca. 40 % der Kommunen im Sinne der Definition des LEP NRW als waldarm (Waldanteil < 20 %).

Die Rohstoffvorkommen von Lockergesteinen und somit auch die heutigen Abgrabungsstandorte befinden sich überwiegend in den eher waldarmen Teilräumen des

Regierungsbezirks Köln. In diesen Teilräumen ist aus regionalplanerischer Sicht eine weitere Reduzierung des Waldanteils nicht anzustreben, insbesondere vor dem Hintergrund des Klimaschutzes und der Klimaanpassung, aber auch aufgrund der natur- und landschaftsräumlichen Ausgewogenheit und der Naherholungsfunktion. Aus diesen Gründen erscheint es dem Regionalplangeber erforderlich und verhältnismäßig, der Walderhaltung in waldarmen Kommunen in verstärktem Maße Vorrang vor Abgrabungsnutzungen zu geben. Auch der Regionalplanentwurf 2021 sieht eine verstärkte Walderhaltung in waldarmen Kommunen vor, indem hier zusammenhängende Waldflächen bereits ab einer Größe von 5 ha (anstatt 10 ha) als Waldbereiche zeichnerisch dargestellt werden. Der Teilplan NR geht in gewisser Hinsicht darüber hinaus: In waldarmen Kommunen werden zusammenhängende tatsächliche Waldflächen auch kleiner 5 ha als Tabuzone definiert, sofern sie größer 2 ha sind. Dies erscheint aufgrund der erheblichen und nachhaltigen Auswirkungen von Abgrabungsnutzungen auf Waldflächen angemessen. Der Teilplan NR soll ausgedehnte abgrabungsinduzierte Rodungen bestehender Waldflächen in waldarmen Kommunen unterbinden, also grundsätzlich zu einer Walderhaltung beitragen.

Kleinere Flächen als 2 ha können regionalplanerisch schwerlich berücksichtigt werden, da sie maßstabsbedingt zeichnerisch kaum abgebildet werden können (regionalplanerische Unschärfe). Bei Waldflächen kleiner 2 ha ist zudem grundsätzlich zu bezweifeln, ob von solchen Flächen in der Regel noch eine derart räumlich prägende Wirkung ausgeht, als dass ein pauschaler Ausschluss von Abgrabungsnutzungen regionalplanerisch verhältnismäßig wäre. Für Flächen ab 2 ha geht der Regionalplangeber davon aus, dass diese räumlich prägende Wirkung grundsätzlich vorliegt, es sich also um substantielle Waldflächen handelt, denen ein besonderes regionalplanerisches Gewicht zugesprochen werden soll. Dem Regionalplangeber ist bewusst, dass diese Regelung über die Festlegungsgrenze von Waldbereichen im Regionalplanentwurf 2021 von 5 ha gewissermaßen hinausgeht. Daraus ergibt sich jedoch kein Widerspruch. Schließlich beziehen sich beide Grenzwerte auf unterschiedliche Sachverhalte: Die 5 ha stellen die Untergrenze für die zeichnerische Festlegung von Zielen der Raumordnung (Waldbereichen) dar. Bei den 2 ha handelt es sich um einen Größenswert im Zuge räumlicher Analysen, der (mittelbar) zu veränderten Grenzverläufen von Zielen der Raumordnung (BSAB) führen kann. Anders ausgedrückt: Die 2 ha-Grenze führt alleinig zu einem regionalplanerischen Ausschluss für Abgrabungsnutzungen, die

5 ha-Grenze führt zu einem generellen und langfristigen Ausschluss sämtlicher Nutzungen, die den Zielen von Waldbereichen entgegenstehen.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, dass es sich bei den genannten Grenzwerten (2, 5 und 10 ha) um Hilfsgrößen handelt, mit denen regionalplanerische Analysen bzw. Bewertungen generalisierend durchgeführt werden. Es besteht ein signifikanter Unterschied zu fachplanerischen Belangen (z.B. Überschwemmungsgebiete oder Naturschutzgebiete). Fachplanerische Belange werden in Kartenwerken zum Teil räumlich erheblich exakter abgebildet, sind aber auch entsprechend in einer größeren fachlichen Tiefe begründet (z.B. durch aufwändige digitale Modellierungen oder umfassende Datenerhebungen vor Ort).

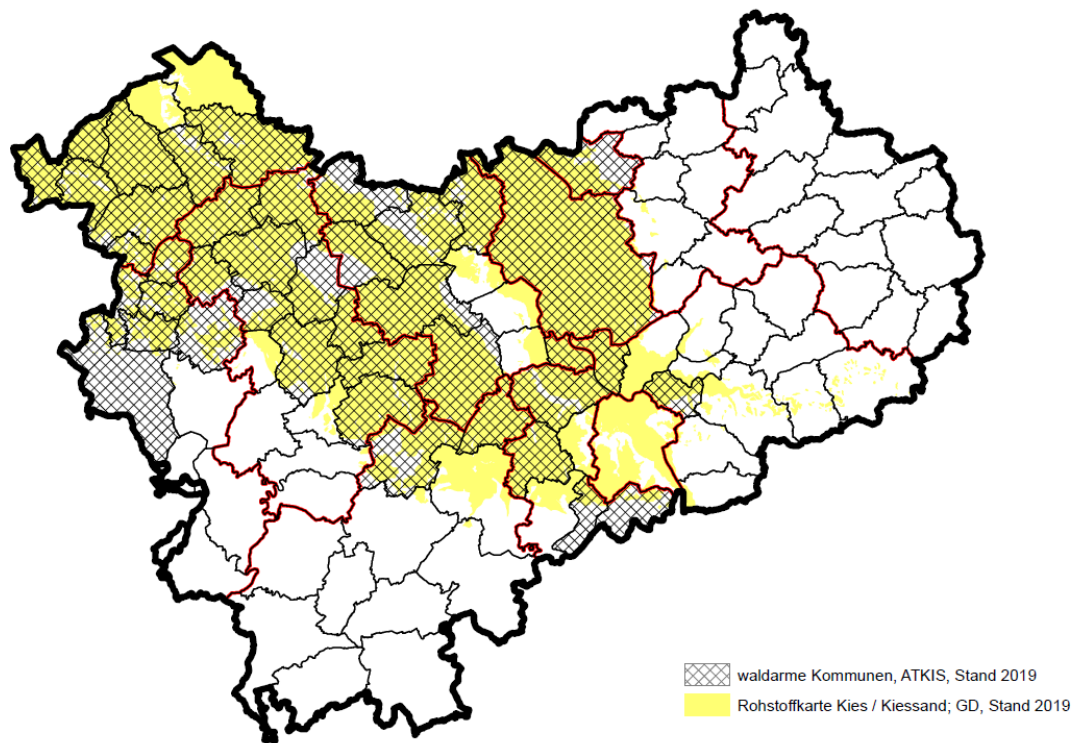
Zusammenhängende tatsächliche Waldflächen  $> 2$  ha (und kleiner  $< 5$  ha) werden in waldarmen Kommunen als weiche Tabuzone definiert. Sie werden aus o.g. Gründen vom Regionalplangeber als erforderlich erachtet, um das Abgrabungsgeschehen im Regierungsbezirk Köln sachgemäß, nachhaltig und vorsorglich im Sinne des Leitbildes der Planung zu steuern. Dem Plangeber ist bewusst, dass es weder ein rechtliches noch ein tatsächliches zwingendes Erfordernis gibt, Waldflächen dieser Größe als Tabuzone zu definieren. Dennoch entschließt sich der Plangeber dazu. Dies ist Ausdruck seines planerischen Gestaltungswillens. Aufgrund des besonderen gesetzlichen Planungsauftrages der Regionalplanung für die Walderhaltung (forstlicher Rahmenplan) erscheint es dem Regionalplangeber verhältnismäßig, diesen Belang mit einem besonderen Gewicht in einer besonderen regionalplanerischen Betrachtungstiefe zu berücksichtigen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen bzgl. des Eignungsbelang „Tatsächlicher Wald  $\geq 2$  ha“ in nicht waldarmen Kommunen verwiesen.

Im Ergebnis wird dem Grundsatz 7.3-3 LEP NRW im Regionalplan Köln ein besonders hohes Gewicht beigemessen, was insbesondere angesichts der Verteilung der Rohstoffvorkommen und der kommunalen Waldanteile verhältnismäßig erscheint.

Die ergangene Rechtsprechung bezüglich des Waldzieles des LEP NRW ändert an den o.g. Ausführungen nichts. Selbst wenn dem Waldziel des LEP „lediglich“ die Wirkung eines Grundsatzes zugesprochen würde, so handelt es sich dennoch um ein wirksames Erfordernis der Raumordnung. Im Zuge der Abwägung würde der Plangeber diesem Grundsatz – insbesondere aus Vorsorgegründen – ein sehr hohes Gewicht zugestehen, so dass o.g. Argumentation bzw. Abwägungsergebnis weiterhin Bestand hat (gleiches gilt im Übrigen auch für BSN).

**Abbildung 1: Waldarme Kommunen im Regierungsbezirk Köln mit substantiellen Rohstoffvorkommen Kies/Kiessand**

Überlagerung von waldarmen Kommunen mit dem Rohstoffvorkommen Kies / Kiessand



© Bezirksregierung Köln, Regionalplanungsbehörde

Entwurf, Stand: 15.04.2019

## 7.5. Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutz

| Tabuzone                                                                                                                                                              | Datengrundlage    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gewässer erster und zweiter Ordnung</li> </ul>                                                                               | LWG NRW, Anlage 1 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Festgesetzte Trinkwasserschutzgebiete (außer III B; WSZ III B wenn innerhalb von <math>HQ_{\text{extrem}}</math>)</li> </ul> | Verordnungen      |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Geplante Trinkwasserschutzgebiete (außer III B; WSZ III B wenn innerhalb von <math>HQ_{\text{extrem}}</math>)</li> </ul>     | ELWAS-WEB         |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Überschwemmungsgebiete (festgesetzte und vorläufig gesicherte)</li> </ul>                                                    | Verordnungen      |

### 7.5.1. Gewässer erster und zweiter Ordnung

Gewässer erster und zweiter Ordnung stehen aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen einer Abgrabungsnutzung zum Zwecke der gewerblichen Kiesgewinnung in der Regel nicht zur Verfügung. Ferner bedarf die Benutzung eines Gewässers grundsätzlich der Erlaubnis oder Bewilligung<sup>77</sup>, auch jede Abgrabungsnutzung. Aus diesen Gründen und aus Vorsorgegründen sowie aufgrund ausreichender Standortalternativen außerhalb von Gewässern erster und zweiter Ordnung werden diese im vorliegenden Planungskonzept als Tabuzone definiert. Aufgrund der o.g. Möglichkeit der Bewilligung und Erlaubnisse (insbesondere für Maßnahmen des Gewässerausbaus, die mit Abgrabungstätigkeiten grundsätzlich verbunden sein können), werden Gewässer erster und zweiter Ordnung als weiche Tabuzone definiert und nicht als harte.

Sonstige Gewässer können in der Detailanalyse einzelfallbezogen berücksichtigt werden.

Die Abstände zu Hochwasserschutzanlagen an Gewässern erster und zweiter Ordnung sowie die sich aus der Deichschutzverordnung ergebenden Schutzabstände werden im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept nicht berücksichtigt, da sie unterhalb des regionalplanerischen Maßstabes liegen. Diese Belange können stattdessen in nachgeordneten Planungsebenen bzw. auf Zulassungsebene sachgerecht berücksichtigt werden.

<sup>77</sup> § 12 WHG

## 7.5.2. Wasserschutzgebiete

Der LEP sieht vor, dass Grundwasservorkommen, die für die öffentliche Wasserversorgung genutzt werden oder für eine künftige Nutzung erhalten werden sollen, so zu schützen und entwickeln sind, dass die Wassergewinnung und Versorgung der Bevölkerung mit einwandfreiem Trinkwasser dauerhaft gesichert werden kann. Ferner beauftragt der LEP in seinen Erläuterungen die Regionalplanung zur Festlegung von Bereichen für den Grundwasserschutz und Gewässerschutz (BGG) gemäß den „Anforderungen der Wasserschutzzonen I – III A“<sup>78</sup>. Auch die Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes sieht die Festlegung von BGG in den festgesetzten und geplanten Wasserschutzzonen I bis III A vor<sup>79</sup>. Der LEP äußert sich nicht dazu, ob oder inwiefern Abgrabungsnutzungen (Nass- oder Trockenabgrabungen) grundsätzlich mit dem Trinkwasserschutz vereinbar sind. Im Sinne des vorsorgenden Trinkwasserschutzes und vor dem Hintergrund ausreichender Standortalternativen für Abgrabungsnutzungen außerhalb von Trinkwasserschutzzonen und insbesondere aufgrund der Regelungen des Landeswassergesetzes NRW (LWG NRW) erscheint das nachfolgend erläuterte Vorgehen verhältnismäßig.

Seit der Novellierung des LWG NRW im Jahr 2016 war die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen in festgesetzten Wasserschutzgebieten verboten<sup>80</sup>. Das Abgrabungsverbot bezog sich grundsätzlich auf sämtliche nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG festgesetzten Trinkwasserschutzzonen (WSZ I bis III C). Dieses umfassende Verbot ging über die seinerzeitigen landeswasserrechtlichen Verbotsregelungen sowie über die seinerzeitige Genehmigungspraxis hinaus.

Der Koalitionsvertrag der Landesregierung (2017) forderte unter anderem eine Korrektur in Bezug auf das Bodenschatzgewinnungsverbot des § 35 Absatz 2 LWG NRW. Die Erschwerungen für den Rohstoffabbau im Wasserbereich sollten wieder zurückgenommen und daher die Einzelfallprüfung für Rohstoffgewinnung in Schutzzone III wieder zugelassen werden. Die entsprechende, aus dem Koalitionsvertrag resultierende Änderung des LWG NRW 2016 wurden am 29.04.2021 beschlossen und trat vollständig am 01.10.2021 in Kraft. Damit wurde das „pauschale“ Abgrabungsverbot des § 35 Abs. 2 LWG NRW 2016 gestrichen und ersetzt durch differenziertere Rege-

---

<sup>78</sup> LEP 7.4-3 Ziel „Sicherung von Trinkwasservorkommen“

<sup>79</sup> Anlage 3 zur LPIG DVO, 2.g

<sup>80</sup> § 35 Abs. 2 LWG NRW 2016

lungen, die der „Landesweiten Wasserschutzgebietsverordnung oberirdischer Bodenschatzgewinnung“ (LwWSGVO-OB) zu entnehmen sind. Diese ist im September 2021 vollständig in Kraft getreten.

Die Regelungen der landesweiten Wasserschutzgebietsverordnung sehen vor, dass in der Schutzzone III B von Trinkwasserschutzgebieten die oberirdische Bodenschatzgewinnung oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes (also „Trockenabgrabungen“) grundsätzlich möglich sind<sup>81</sup>. Zugleich ist in Schutzzone III B eine oberirdische Bodenschatzgewinnung unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes (also „Nassabgrabungen“) verboten<sup>82</sup>. In den übrigen Schutzzeiten I, II III und III A ist eine oberirdische Bodenschatzgewinnung oberhalb und unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes (Nass- und Trockenabgrabungen) verboten<sup>83</sup>. Unter bestimmten Voraussetzungen sind im Einzelfall Erweiterungen und/oder zeitliche Verlängerungen der Zulassung einer oberirdischen Bodenschatzgewinnung einerseits in Schutzzone III B möglich (dann auch unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes), andererseits in den Schutzzeiten III und III A (dann nur oberhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes)<sup>84</sup>. In Trinkwasserschutzgebieten für Talsperren sind „Trockenabgrabungen“ in Schutzzone III grundsätzlich möglich, in den anderen Schutzzeiten sind jegliche Abgrabungen grundsätzlich verboten<sup>85</sup>. Abgrabungsvorhaben in bereits bestehende BSAB, bereits zugelassene Abgrabungen oder Abgrabungen im Zusammenhang mit Braunkohlenplänen sind von den Abgrabungsverboten der §§ 4 und 5 LwWSGVO-OB ausgenommen; für sie gelten Regelungen des Bestandsschutzes<sup>86</sup>.

Diese differenzierten fachrechtlichen Regelungen können im Rahmen des Teilplans NR nicht vollumfänglich bzw. gleichermaßen umgesetzt werden. Schließlich richten sich Regelungen der LwWSGVO-OB vornehmlich an die *Zulassungsebene*. Bei der Regionalplanung handelt es sich jedoch um eine großräumige und generalisierende *Planungsebene*, bei der viele der maßgeblichen wasserrechtlichen Tatbestandsmerkmale schwerlich erkannt bzw. erhoben werden können.

---

<sup>81</sup> § 4 Abs. 1 LwWSGVO-OB

<sup>82</sup> § 4 Abs. 2 LwWSGVO-OB

<sup>83</sup> § 4 Abs. 3 LwWSGVO-OB

<sup>84</sup> § 4 Abs. 4 und 5 LwWSGVO-OB

<sup>85</sup> § 5 LwWSGVO-OB

<sup>86</sup> § 9 LwWSGVO-OB

In Anbetracht dessen werden die Regelungen der LwWSGVO-OB im Teilplan NR wie folgt umgesetzt:

- Die festgesetzten Wasserschutzzonen I, II, III und III A werden als Tabuzone definiert (im Regierungsbezirk Köln ist III C nicht festgesetzt). Aufgrund rechtlicher Befreiungsmöglichkeiten<sup>87</sup> werden diese festgesetzten Wasserschutzzonen als weiche Tabuzone definiert.
- In *festgesetzten* Wasserschutzzonen III B sind Trockenabgrabungen möglich, Nassabgrabungen werden unterbunden. Die Unterscheidung, ob es sich um eine Trocken- oder Nassabgrabung handelt, kann alleinig im Einzelfall anhand der Grundwasserstände ermittelt werden. Bei festgesetzten Trinkwasserschutzzonen wird gemäß LwWSGVO-OB der höchste zu erwartende Grundwasserstand angelegt. Die erforderlichen Daten werden von der Bezirksregierung Köln (Dezernat 54) für jeden Abgrabungsinteressenbereich ermittelt. In der Systematik des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts kann eine solche Ermittlung nicht auf Ebene der Tabuzonen erfolgen, sondern alleinig auf Ebene der Detailanalyse. Daher werden Nassabgrabungen in festgesetzten Trinkwasserschutzzonen III B als sonstiger Ausschlussbelang definiert.
- In *geplanten* Trinkwasserschutzzonen III B sind Trockenabgrabungen ebenfalls möglich und Nassabgrabungen werden ebenfalls unterbunden. Obwohl die LwWSGVO-OB sich materiell nicht auf geplante Trinkwasserschutzzonen bezieht, erscheint es dem Plangeber dennoch im Sinne einer vorsorgenden Planung angemessen, geplante Trinkwasserschutzzonen III B zu schützen. Im Gegensatz zu den festgesetzten Trinkwasserschutzzonen ist hier nicht der höchste zu erwartende Grundwasserstand maßgeblich, sondern der heutige tatsächlich anstehende Grundwasserstand. Dieser wird unter Abgleich der aktuellen Grundwassergleichen (Daten der Bezirksregierung Köln von 2021) mit der Geländeoberkante ermittelt. Diese Unterscheidung erscheint dem Plangeber erforderlich, da die betroffenen Trinkwasserschutzzonen allesamt von den Sumpfungsmaßnahmen des Braunkohlentagebaus betroffen sind.
- Die Anwendbarkeit der landeswasserrechtlichen Ausnahmeregelungen für Erweiterungen in Schutzzone III B als Nassabgrabung einerseits, andererseits für Erweiterungen in Schutzzone III und III A als Trockenabgrabung wird durch den

---

<sup>87</sup> § 52 WHG

Teilplan NR grundsätzlich nicht verhindert. Schließlich können in Betrieb befindliche zugelassene Abgrabungen, die im Teilplan als BSAB dargestellt sind, grundsätzlich die Erweitungsklausel (Z6) anwenden. Im Rahmen eines Zulassungsverfahrens könnten sodann die differenzierten und fachspezifischen Tatbestandsmerkmale des § 4 Abs. 4 und 5 LwWSGVO-OB von der zuständigen Behörde abschließend geprüft werden. Regionalplanerisch können solche Erweiterungen nicht vorgedacht bzw. vorgeplant sein, da die Ausnahmetatbestände auf Ebene der Regionalplanung schwerlich ermittelt werden können<sup>88</sup>. Selbst wenn diese Ermittlung im Einzelfall hätte möglich sein können, so gilt grundsätzlich die regionalplanerische Vorsorge: Anderen, weniger konfliktträchtigen Flächen soll *planerisch* Vorrang gegeben werden.

- Die Regelungen der LwWSGVO-OB bzgl. Trockenabgrabungen in Schutzzone III für Talsperren kommen im Teilplan NR nicht zum Tragen, da in diesen Bereichen keine Abgrabungsinteressen gemeldet wurden.

Zusammenfassend: Aufgrund der landesplanerischen Vorschriften<sup>89</sup> und aus Vorsorgegründen werden also nicht nur sämtliche festgesetzten, sondern auch die geplanten Wasserschutzzonen (außer III B) als Tabuzone definiert. Nassabgrabungen in *geplanten* Wasserschutzzonen III B sind aus Vorsorgegründen analog zu Nassabgrabungen in *festgesetzten* Wasserschutzzone III B ausgeschlossen; alleinig die Ermittlungsgrundlage des Grundwasserstandes zwecks Bestimmung einer Nass- bzw. Trockenabgrabung unterscheidet sich – diese Bestimmung erfolgt auf Ebene der Detailanalyse.

Bestehende BSAB sollen von dieser Tabuzone nicht erfasst sein. Das entspricht dem grundsätzlichen Vorgehen dieses Planungskonzepts, um bestehende BSAB in der Detailanalyse einzelfallbezogen berücksichtigen zu können. Wasserschutzrechtliche Belange stehen somit der erneuten Festlegung bestehender BSAB (als BSAB) in festgesetzten Wasserschutzgebieten grundsätzlich nicht entgegen. Wie bereits erläutert, verfügen bestehende BSAB über Vertrauensschutz, eine faktische Wirkung und vermitteln Planungssicherheit. Dem trägt auch die LwWSGVO-OB Rechnung, indem sie in § 9 Regelungen zum Bestandsschutz trifft: „Die Verbote der §§ 4 und 5 gelten nicht

---

<sup>88</sup> Insbesondere die Tatbestandsmerkmale: Verringerung des Abstandes und der Fließzeit zu den Fassungsanlagen der öffentlichen Wasserversorgung; hydraulische Eignung des Grundwasserhorizonts; bereits erreichte Abgrabungstiefen

<sup>89</sup> Anlage 3-2 zur LPIG DVO, 2.dd)

für 1. die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen in Bereichen, die vor dem 16. Juli 2016 nach den Bestimmungen des Raumordnungsrechts auf Ebene der Regionalplanung festgelegt worden sind, in diesem Fall gelten jeweils die Regelungen einer Wasserschutzgebietsverordnung nach § 35 Absatz 1 Satz 1 des Landeswassergesetzes“. Gleiches gilt für Abgrabungen, die vor dem 16. Juli 2016 zugelassen worden sind. Die aktuellen BSAB wurden Anfang der 2000er Jahre unter Beteiligung der Wasserbehörden und teils in Kenntnis bestehender Wasserschutzgebiete festgelegt.

Innerhalb der Wasserschutzgebiete sind Erweiterungen außerhalb der zukünftigen BSAB im Rahmen der Erweiterungsklausel (Z6) voraussichtlich möglich als Trockenabgrabung, sofern die in Z6 gelisteten Belange im Einzelfall nicht entgegenstehen. Dies entspricht dem neuen LWG NRW und den Regelungen des Teilplans. Fraglich bleibt, ob Bereiche der aktuell festgelegten BSAB, die im Teilplan NR zukünftig jedoch nicht mehr als BSAB ausgewiesen werden, z.B. mittels Vertiefung von einer Nassabgrabung beansprucht werden können. Dies wäre im jeweiligen Zulassungsverfahren zu entscheiden, und zwar hinsichtlich der Frage, ob die Ausnahmeregelungen § 9 LwWSGVO-OB einschlägig ist.

### 7.5.3. Überlagerung von Trinkwasserschutz und HQ<sub>extrem</sub>

Die Flutkatastrophe von Juli 2021 hat gezeigt, welch immenses Schadensausmaß extreme Hochwasser jenseits der fachrechtlich gesicherten Ereignisse mittlerer Wahrscheinlichkeit<sup>90</sup> entfalten können. Aus Vorsorgegründen enthält das überarbeitete Planungskonzept zum Teilplan NR daher verschiedene konzeptionelle Bausteine<sup>91</sup>, um das Schadenspotential derartiger Extremwetterereignisse zukünftig planerisch abzumildern. Ein Aspekt hiervon ist der kategorische Ausschluss neuer BSAB in denjenigen Teilräumen des Regierungsbezirks, in denen sich festgesetzte und/oder geplante Trinkwasserschutzgebiete mit den Gefahrenbereichen eines Hochwassers mit niedriger Wahrscheinlichkeit (HQ<sub>extrem</sub>) überschneidet. Datengrundlage bilden dabei die aktuellen Gefahrenkarten gemäß Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie, deren Berechnungen zu HQ<sub>extrem</sub> den aktuellen, flächendeckend verfügbaren Datenstand bzgl. extremer Hochwasserereignisse abbilden.

---

<sup>90</sup> Festgesetzte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete (HQ<sub>100</sub>) mit entsprechenden wasserrechtlichen Verboten und Auflagen für bauliche Nutzungen

<sup>91</sup> Z.B. Grundsatz G2, Schutzabstand von 300 m zu ASB, Bauflächen und Ortslagen

Die Definition der oben beschriebenen Schnittmenge als Tabuzone kommt folgendermaßen zustande: Grundsätzlich ist strittig, ob Abgrabungen im Hochwasserfall grundsätzlich als zusätzlicher Retentionsraum – und damit eher positiv – betrachtet werden können. Die Frage ist tendenziell eher zu verneinen, da zum einen Gefahren für die Standsicherheit der Abgrabungsböschungen entstehen können<sup>92</sup> und zum anderen auch (Personen)Schäden innerhalb der Abgrabung nicht auszuschließen sind. Gleichzeitig scheinen sich vor dem Hintergrund der Starkregenereignisse im Jahr 2021 jedoch die Indizien zu bestärken, dass Abgrabungen mitunter faktisch als Retentionsraum dienen können und damit konkrete Hochwasserfolgen abmildern können. Eine Einstufung sämtlicher HQextrem-Bereiche als Tabuzone erscheint daher – nicht zuletzt auch in Ermangelung entsprechender fachrechtlicher Grundlagen – unangemessen.

Unstrittig ist hingegen, dass durch eine Abgrabungstätigkeit (zumindest temporär) die Filter- und Pufferfunktion des Bodens verlorengeht – und damit eine Bodenfunktion, die für den Grundwasserschutz essentiell ist. Im Falle eines (extremen) Hochwasserereignisses bestünde somit die grundsätzliche Gefahr, dass stark kontaminiertes Wasser weitgehend ungefiltert in das Grundwasser gelangt<sup>93</sup>. Aus diesem Grund sollen keine neuen BSAB in (geplanten) Wasserschutzgebieten innerhalb von HQ<sub>extrem</sub> ausgewiesen werden.

#### 7.5.4. Überschwemmungsgebiete und Überschwemmungsbereiche

In festgesetzten und vorläufig gesicherten Überschwemmungsgebieten sind aufgrund fachrechtlicher Vorschriften das Erhöhen oder Vertiefen der Erdoberfläche sowie die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen nach § 35 BauGB untersagt<sup>94</sup>. Die Gewinnung oberflächennaher Bodenschätze erfolgt zwangsläufig durch die Vertiefung der Erdoberfläche und stellt Vorhaben dar, die baurechtlich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind. Von diesem fachrechtlichen „Abgrabungsverbot“ können grundsätzlich abweichende Zulassungen<sup>95</sup> für bauliche Anlagen bzw. Maßnahmen im Einzelfall erteilt werden. Aus Vorsorgegründen und aufgrund ausreichender Standortalternativen

---

<sup>92</sup> Aus diesem Grund wurde in Reaktion auf das Starkregenereignis 2021 der bereits erwähnte Erlass zur Durchführung von Gefährdungsanalysen für bestehende Abgrabungen durch das MUNLV erarbeitet.

<sup>93</sup> Trockenabgrabungen enden mitunter 2 m über dem Grundwasserspiegel.

<sup>94</sup> § 78a Abs. 1 und 6 WHG sowie § 78 Abs. 4 und 8 WHG

<sup>95</sup> § 78 Abs. 5 und 6 WHG sowie § 78a Abs. 2 WHG

außerhalb von Überschwemmungsgebieten werden im vorliegenden Planungskonzept festgesetzte und vorläufig gesicherte Überschwemmungsgebiete dennoch als Ausschlussbelang definiert. Aufgrund der o.g. abweichenden Zulassungsmöglichkeiten werden sie als weiche Tabuzone definiert.

Eine konzeptionelle Öffnung von Überschwemmungsgebieten durch Einstufung als sonstiger Ausschlussbelang im Sinne von „Überschwemmungsgebiete, außer bei Nichtbeeinträchtigung von Belangen des Hochwasserschutzes“ erscheint auf Ebene der Regionalplanung schwerlich umsetzbar. Die dezidierten und kumulativen Tatbestandsmerkmale des § 78 Abs. 5 WHG können nur in Kenntnis eines konkreten Abgrabungsvorhabens abschließend beurteilt werden. Selbst wenn dem Regionalplangeber entsprechende Unterlagen vorlägen, so können diese regionalplanerisch keine Verbindlichkeit erlangen, sondern nur im Rahmen von Zulassungsverfahren – und dann zum Beispiel als Nebenbestimmung rechtlich angemessen gewürdigt werden.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Starkregenereignisse im Jahr 2021 scheinen sich die Indizien zu bestärken, dass Abgrabungen in hochwassergefährdeten Lagen mitunter faktisch als Retentionsraum dienen können und damit zu einer Entlastung konkreter Hochwasserfolgen beitragen können. Aus diesem Grund erachtet es der Plangeber für verhältnismäßig, die o.g. wasserrechtlichen Ausnahmeregelungen bei Erweiterungen bestehender Abgrabungen regionalplanerisch zu ermöglichen, indem dieser Belang in der Erweiterungsklausel ausdrücklich ausgenommen wird (vgl. Z6). Damit können sich bestehende Abgrabungen grundsätzlich in Überschwemmungsgebieten maßvoll erweitern, sofern fachgesetzliche und sonstige Belange dem nicht entgegenstehen.

Der LEP sieht vor, dass die raumordnerisch festgelegten Überschwemmungsbereiche von hochwasserempfindlichen oder den Abfluss behindernden Nutzungen freizuhalten sind<sup>96</sup>. Nach den Erläuterungen des LEP stehen Abgrabungen Überschwemmungsbereichen nicht grundsätzlich entgegen<sup>97</sup>. Ferner stellt der LEP in seinen Erläuterungen klar, dass die Überschwemmungsbereiche des LEP maßstabsbedingt nicht vollständig zeichnerisch dargestellt sind und die Überschwemmungsbereiche in den Regionalplan

---

<sup>96</sup> LEP 7.4-6 Ziel Überschwemmungsbereiche

<sup>97</sup> Erläuterungen LEP zu 7.4-6 Ziel Überschwemmungsbereiche

zu konkretisieren sind. Dementsprechend werden die im LEP dargestellten Überschwemmungsbereiche im vorliegenden Planungskonzept weder als Tabuzone noch als Abwägungsbelang berücksichtigt.

Die räumliche Konkretisierung der landesplanerischen Überschwemmungsbereiche erfolgte im Regionalplan Köln, sachlicher Teilabschnitt Vorbeugender Hochwasserschutz durch die zeichnerische Festlegung von Überschwemmungsbereichen als Vorranggebiete. Diese Vorranggebiete umfassen festgesetzte und zur Festsetzung vorgesehene Überschwemmungsgebiete (HQ 100) einerseits, andererseits rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche. Der Teilabschnitt Vorbeugender Hochwasserschutz sieht in seinen textlichen Erfordernissen der Raumordnung vor, dass Überschwemmungsbereiche „von entgegenstehenden Nutzungen, insbesondere von zusätzlichen Baugebieten in Bauleitplänen freizuhalten“ sind. Abgrabungen stellen weder Baugebiete dar noch Nutzungen, die Überschwemmungsbereichen grundsätzlich entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Planungskonzept die regionalplanerisch festgelegten Überschwemmungsbereiche nicht als Tabuzone definiert, sondern nur die fachrechtlich festgesetzten und geplanten Überschwemmungsgebiete.

Die rückgewinnbaren Überschwemmungsbereiche werden ebenfalls nicht als Tabuzone eingestuft, da es sich bei Abgrabungen nicht um eine Nutzung handelt, die rückgewinnbaren Überschwemmungsbereichen grundsätzlich entgegenstehen. Vielmehr handelt es sich um eine temporäre Nutzung, die – anders als beispielsweise die Ausweisung neuer Baugebiete – einer potentiellen (zukünftigen) Rückgewinnung für den Hochwasserschutz nicht entgegensteht. Rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche bedürfen daher im weiteren Abwägungsvorgang keiner nähergehenden Betrachtung. Gleiches gilt für Gefahren- und Risikogebiete seltener Häufigkeit (HQ 1000) der Hochwasserrisikomanagementrichtlinie (außer bei Schnittmenge mit WSZ III B); die mittlere Häufigkeit (HQ 100) und häufigere (HQ 20-30) sind bereits über die festgesetzten Überschwemmungsgebiete berücksichtigt.

## 7.6. Natur- und Artenschutz

| Tabuzone             | Datengrundlage |
|----------------------|----------------|
| ▪ Natura 2000        | LANUV          |
| ▪ Naturschutzgebiete | LANUV          |

### 7.6.1. Natura 2000-Gebiete

Die Europäische Union hat durch die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) sowie durch die Vogelschutz-Richtlinie (Richtlinie 2009/147/EG) die Mitgliedstaaten verpflichtet, im gemeinschaftlichen Interesse besondere Schutzgebiete auszuweisen. Ziel ist die Schaffung eines zusammenhängenden Netzes von Schutzgebieten auf europäischer Ebene zum Schutz des europäischen Naturerbes. Diese sog. Natura 2000-Gebiete von europäischer Bedeutung umfassen folglich Gebiete nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) sowie Europäische Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie (V-RL)<sup>98</sup>.

Die unionsrechtlichen Vorgaben für die Natura 2000-Gebiete wurden in Deutschland durch §§ 31-36 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) umgesetzt. Besitzt ein Gebiet nach den Maßstäben des europäischen Naturschutzrechts „gemeinschaftliche Bedeutung“ und ist damit Bestandteil des „Netzes Natura 2000“, besteht die Verpflichtung zur nationalen Unterschutzstellung. FFH-Gebiete müssen hierfür zunächst in die Liste nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 FFH-RL aufgenommen und damit durch die Kommission formal und abschließend zum Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung erklärt werden. Europäische Vogelschutzgebiete bestimmen sich hingegen nach den materiellen Kriterien aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der V-RL und unterfallen somit unabhängig von einer Auflistung durch die Kommission dem europarechtlichen Schutzregime.

§ 32 Abs. 2 BNatSchG nimmt die unionsrechtlich verankerte Pflicht für ein nationales Schutzregime auf und verlangt entsprechend den nationalen Kategorien des BNatSchG die Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i.S. v. § 20 Abs. 2. BNatSchG. Damit gelten die daran geknüpften Rechtsfolgen. Der Schutzzweck ist hierbei auf die jeweiligen Erhaltungsziele und die erforderlichen Gebietsbegrenzungen nach den Maßstäben des europäischen Rechts auszurichten<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Wahlhäuser in: Bishopink, Külpmann u. Wahlhäuser (Hg): Der sachgerechte Bebauungsplan. 5. Auflage 2021: S 546 f.

<sup>99</sup> Frenz in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 32, Rn 80-84

Anknüpfend an die vorstehend erwähnten unions- und bundesrechtlichen Vorgaben sind laut LEP NRW landesweit ausreichend große Lebensräume mit einer Vielfalt von Lebensgemeinschaften und landschaftstypischer Biotope zu sichern und zu entwickeln, um die biologische Vielfalt zu erhalten. Sie sind funktional zu einem übergreifenden Biotopverbundsystem zu vernetzen. Dabei ist auch der grenzüberschreitende Biotopverbund zu gewährleisten<sup>100</sup>. Bereits in der Begründung des LEP wird auf die besondere Bedeutung des zu errichtenden europäischen Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ hingewiesen.

In Natura 2000-Gebieten sind nach Vorgabe des § 33 BNatSchG alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes führen können, unzulässig. Zugleich legen die §§ 33 ff. BNatSchG spezifische Rechtsfolgen fest, falls eine flächenbezogene Schutzausweisung dazu dient, ein Natura-2000-Gebiet rechtsverbindlich – z.B. als Naturschutzgebiet i.S.d. § 23 BNatSchG – abzusichern. Das gilt insbesondere für bauliche Projekte, die gem. § 34 BNatSchG auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von Gebieten des Netzes „Natura 2000“ zu untersuchen sind. Wegen der herausgehobenen Bedeutung jener Gebiete besteht bei dieser sog. FFH-Verträglichkeitsprüfung insofern ein stärkerer Schutz, als dass nur besondere Gründe die Zulässigkeit eines Projektes mit negativer FFH-Verträglichkeitsprüfung ermöglichen, wirtschaftliche und soziale Gesichtspunkte dabei ausgeschlossen sind und im Übrigen eine Meldung an die EU-Kommission erfolgen muss<sup>101</sup>.

Die Gewinnung oberirdischer Bodenschätze (Lockergesteine) wird in § 33 BNatSchG nicht explizit als unzulässige Veränderung bzw. Störung genannt, dürfte aber regelmäßig zu erheblichen Beeinträchtigungen führen: So ist für den Einzelfall zwar denkbar, dass eine in Anspruch genommene Natura 2000-Fläche durch die Rekultivierungsmaßnahmen nach der Abgrabungstätigkeit ökologisch aufgewertet wird oder das konkrete Abgrabungsvorhaben mit den Schutzzielen des betroffenen Natura 2000-Gebiets vereinbar ist. Aus regionalplanerischer Perspektive ist aber zu bedenken, dass durch eine landschafts- bzw. naturschutzorientierte Nachfolgenutzung auf bislang *nicht* hochwertigen Flächen i.d.R. eine gegenüber dem Vorzustand höhere Wertigkeit erreicht werden kann als bei Abgrabungen in ökologisch bereits wertvollen Bereichen.

---

<sup>100</sup> LEP 7.2-1 Ziel Landesweiter Biotopverbund

<sup>101</sup> Frenz in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 3. Aufl. 2021, § 32, Rn 83-86

Zu bedenken sind ferner die Belastungen der betroffenen Natura 2000-Flächen während des Abbaubetriebes, die mitunter Jahrzehnte andauern können und zwangsläufig mit einer signifikanten Umformung der betroffenen Teilräume einhergehen. Der Regionalplangeber bedient sich für das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept daher einer pauschalisierenden Betrachtungsweise und wertet Natura 2000-Gebiete als weiche Tabuzone. Der hierin zum Ausdruck kommende Vorsorgegrundsatz<sup>102</sup> liegt nicht nur im naturschutzfachlich herausragenden Stellenwert jener Gebiete begründet, sondern resultiert auch aus der großflächigen Verfügbarkeit konfliktärmerer Standorte im Regierungsbezirk Köln. Aufgrund bestehender Ausnahmeregelungen (insb. Verträglichkeitsprüfungen) sowie der einzelfallbezogenen Vereinbarkeit von Abgrabungen und Natura 2000-Gebieten bzw. etwaiger Synergieeffekte können Natura 2000 Gebiete jedoch nicht als harte Tabuzone definiert werden.

### 7.6.2. Naturschutzgebiete

In rechtsverbindlich festgesetzten Naturschutzgebieten sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten<sup>103</sup>. Eine Abgrabungsnutzung führt grundsätzlich zu einer nachhaltigen Störung von Naturschutzgebieten. Da Naturschutzgebiete zudem i.d.R. eine vergleichbare Empfindlichkeit wie FFH- bzw. europäische Vogelschutzgebiete (Natura 2000) aufweisen<sup>104</sup>, werden Naturschutzgebiete als Tabuzone definiert. Auch sie werden als weiche Tabuzone definiert, da Abgrabungen in Abhängigkeit von den Zielen und Zwecken der jeweiligen Schutzgebietsausweisung im Einzelfall zulässig sein können, wenn bspw. objektiv eine Befreiungslage gegeben ist oder sonst objektiv die Voraussetzungen für eine zulässige Abweichung vorliegen<sup>105</sup>.

### 7.6.3. Artenschutz

Das Thema Artenschutz wird im Teilplan NR grundsätzlich auf nachfolgende Planungsebenen verlagert. Im Zuge der Umweltprüfung des vorliegenden Teilplans wird allerdings überschlägig abgeschätzt, ob der Verwirklichung des Plans dauerhaft un-

---

<sup>102</sup> Sächsisches Oberverwaltungsgericht, Urteil v. 07.04.2005 – 1 D 2/03, juris, Rn 84

<sup>103</sup> § 23 BNatSchG

<sup>104</sup> Anhang A zum Umweltbericht: S. 5

<sup>105</sup> § 67 BNatSchG

überwindliche Vollzugshindernisse entgegenstehen. Im Rahmen der Beteiligungsverfahren kann darüber hinaus allseits geprüft werden, ob konkrete Hinweise auf die Verletzung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände vorliegen. Dieses Vorgehen mit dem Thema Artenschutz in der Regionalplanung entspricht der ständigen Rechtsprechung.

## 7.7. Biotopverbundflächen herausragender Bedeutung – Stufe 1

| Tabuzone                                                                                                    | Datengrundlage |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Biotopverbundflächen herausragender Bedeutung (Stufe 1)</li> </ul> | LANUV          |

Rechtliche Grundlage für die Entwicklung eines Biotopverbundsystems ist das Bundesnaturschutzgesetz. Demnach dient der Biotopverbund der dauerhaften Sicherung der Populationen wildlebender Tiere und Pflanzen einschließlich ihrer Lebensstätten, Biotope und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen. Er soll auch zur Verbesserung des Zusammenhangs des Netzes „Natura 2000“ beitragen. Der Biotopverbund besteht aus – für sich genommen rechtlich unverbindliche – Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselementen. Diese sind insbesondere auch durch planungsrechtliche Festlegungen abzusichern, um den Biotopverbund dauerhaft zu gewährleisten<sup>106</sup>.

Gemäß Raumordnungsgesetz ist den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen<sup>107</sup>. Das Landesplanungsgesetz NRW regelt, dass die Regionalpläne die Funktion eines Landschaftsrahmenplans erfüllen und regionale Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellen<sup>108</sup>. Als Grundlage für den Regionalplan als Landschaftsrahmenplan und für den Landschaftsplan erarbeitet das LANUV einen Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Der Fachbeitrag enthält insbesondere Angaben zum Biotopverbund<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> § 21 BNatSchG

<sup>107</sup> § 2 Abs. 2 ROG

<sup>108</sup> § 18 Abs. 2 LPlG NRW

<sup>109</sup> § 8 LNatSchG NRW

Der Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege wurde vom LANUV im Vorfeld der Überarbeitung des Regionalplans Köln erarbeitet und im Jahr 2019 veröffentlicht. Das Biotopverbundsystem des LANUV deckt inhaltlich die im § 21 BNatSchG genannten Elemente eines Biotopverbundes, nämlich Kernflächen, Verbindungsflächen, Verbindungselemente und lineare (u. a. Hecken / Feldraine) sowie punktförmige Elemente (Trittsteine) ab.

Die Kernflächen enthalten die aktuell geschützten Flächen und die naturschutzwürdigen Flächen des Biotopkatasters als wesentliche Bestandteile (Flächen mit „herausragender Bedeutung“). Die Verbindungsflächen sollen die Ausbreitung bzw. den Austausch von Individuen benachbarter Populationen ermöglichen (Flächen mit „besonderer Bedeutung“)<sup>110</sup>.

Biotopverbundflächen „herausragender Bedeutung – Stufe 1“ stellen als fachliche Kulisse des „Netzes verbundener Biotope“ gemäß § 20 BNatSchG in Verbindung mit § 35 LNatSchG NRW Vorschläge für die Darstellung der Freiraumfunktion „Bereiche zum Schutz der Natur“ (BSN) im Regionalplan dar. Diese grafischen Darstellungen sollen durch textliche Ziele, Grundsätze und Erläuterungen im Regionalplan konkretisiert werden. Diese sollen – da der Regionalplan Landschaftsrahmenplan ist – auch die Umsetzung der Bereiche zum Schutz der Natur auf der Ebene der Landschaftspläne betreffen. Die Abgrenzung der Biotopverbundflächen mit „herausragender Bedeutung – Stufe 1“ orientiert sich neben diversen Kriterien auch an übergeordneten konzeptionellen Überlegungen für den gesamten Regierungsbezirk Köln und den in den Landschaftsraumbeschreibungen formulierten Leitbildern, Zielen und Maßnahmenempfehlungen für die Landschaftsentwicklung. Die Kategorie umfasst Flächen, die unter landesweiten und regionalen Gesichtspunkten (z. B. repräsentativ für eine Region oder regional sehr selten) in der Regel Kernbereiche mit einer hohen Schutzwürdigkeit sind und eine herausragende Bedeutung im Biotopverbund besitzen<sup>111</sup>.

BSN sind als Ziele der Raumordnung im bestehenden Regionalplan festgelegt. Im Regionalplanentwurf 2021 sind BSN als in Aufstellung befindliche Ziele festgelegt. Der Regionalplangeber steht nunmehr vor der Herausforderung, bestehende (verbindliche) und als solche zu *beachtende* BSN im Zuge des Teilplans NR fachlich und rechtlich in Einklang zu bringen mit „neuen“, in Aufstellung befindlichen und als solche zu

---

<sup>110</sup> <https://www.lanuv.nrw.de/natur/landschaftsplanung/biotopverbund-in-nrw>

<sup>111</sup> Fachbeitrag des Naturschutzes und der Landschaftspflege 2019: S. 195 ff., 260

*berücksichtigenden* BSN. Es wäre unsachgemäß alleinig die bestehenden zeichnerisch festgelegten BSN zu Grunde zu legen angesichts der zeitlichen Entwicklung und aktueller Fachkenntnisse, die den in Aufstellung befindlichen BSN im Jahr 2021 zu Grunde liegen. Ebenso wäre es rechtlich unzulässig, die bestehenden zeichnerisch festgelegten BSN als rechtsverbindliche Ziele der Raumordnung unbeachtet zu lassen.

Diese Herausforderung löst sich bei einer genaueren Betrachtung der regionalplanerischen Funktion bzw. der textlichen Ziele der BSN auf. Diese sind bei den bestehenden und den „neuen“ BSN materiell grundsätzlich kongruent: BSN sind als Vorranggebiete zu erhalten, vor nachteiligen Entwicklungen zu bewahren bzw. zu sichern und zu entwickeln<sup>112</sup>. Planungen und Maßnahmen, die die im BSN bereits bestehende oder entwickelbare Biotopverbundfunktion beeinträchtigen, sind ausgeschlossen. Eine dauerhafte Beeinträchtigung der für die BSN formulierten Ziele wird insbesondere durch Flächenverluste oder durch Zerschneidungswirkungen hervorgerufen. Dies ist in der Regel bei der Ausweisung neuer Bauflächen der Fall.

Fraglich ist nun, ob Abgrabungsnutzungen grundsätzlich die Ziele bzw. Funktionen von BSN beeinträchtigen. Handelt es sich also generell um miteinander unvereinbare Raumansprüche? Dies ist aus mehreren Gründen nicht der Fall.

Abgrabungsnutzung stellen zwar grundsätzlich einen nicht unerheblichen Eingriff in den Natur- und Landschaftsraum dar. Die Erheblichkeit des Eingriffs hängt insbesondere von der konkreten Schutzwürdigkeit des betroffenen Natur- und Landschaftsraumes ab. Die Flächen der BSN jedoch sind aus Sicht des Natur- und Landschaftsschutzes weder allesamt als gleichwertig zu betrachten noch verfügen sie über das gleiche Schutzbedürfnis<sup>113</sup>. Bei der Beurteilung der Erheblichkeit eines Eingriffs ist gleichfalls zu berücksichtigen, dass Abgrabungstätigkeiten zeitlich begrenzt erfolgen, es sich also grundsätzlich um eine temporäre Nutzung handelt. Nach erfolgtem Rohstoffabbau kann die Funktion eines BSN im Zuge der Rekultivierung gegebenenfalls dauerhaft gestärkt werden. Solche positiven Entwicklungen können unter Umständen bereits sukzessive, also bei laufendem Abgrabungsbetrieb, auf Teilflächen erfolgen und nicht

---

<sup>112</sup> Regionalplan Köln, Teilabschnitt Köln, Kapitel D.3.2-1; Regionalplan Köln, Teilabschnitte Aachen und Bonn-Rhein-Sieg, Ziel 2.2.1-1; Regionalplanentwurf 2021, Ziel 19

<sup>113</sup> BSN werden von der nachgeordneten Ebene der Landschaftsplanung örtlich differenziert. Je nach Wertigkeit und dem jeweiligen Schutzbedürfnis bzw. der Empfindlichkeit der in den BSN gelegenen Biotope sind auf der Grundlage der geltenden fachgesetzlichen Regelungen geeignete Instrumente zur Umsetzung der Schutzziele auszuwählen.

erst nach vollständigem Abschluss der gesamten Abgrabung. Insofern gehen durch eine Abgrabungsnutzung Flächen eines BSN nicht zwangsläufig „verloren“. Inwiefern durch eine Abgrabungsnutzung eine Zerschneidungswirkung eintreten kann, hängt ebenfalls vom Einzelfall ab, insbesondere von der Lage und Größe der Abgrabung sowie vom räumlichen Zuschnitt des jeweiligen BSN.

Unbeschadet dessen können in den zeichnerisch festgelegten BSN maßstabsbedingt auch Flächen enthalten sein, die von den regionalplanerischen Zielen unberührt bleiben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn mehrere kleinere Biotopflächen, Einzelobjekte bzw. -elemente zu einem BSN zusammengefasst wurden und dabei kleinteilig bebaute oder land- oder forstwirtschaftlich intensiv genutzte Flächen, die keine besonderen Funktionen oder Potentiale für den Biotopverbund aufweisen, einbezogen wurden.

Es zeigt sich also, dass weder die festgelegten noch die in Aufstellung befindlichen BSN mit Abgrabungsnutzungen grundsätzlich und in Gänze unvereinbar sind. Für Teilräume der BSN hingegen, die über eine herausragende Wertigkeit und Schutzwürdigkeit in Bezug auf den Natur- und Landschaftsschutz verfügen, kann eine Vereinbarkeit grundsätzlich ausgeschlossen werden, nämlich dann, wenn die Kernflächen des Biotopverbundes zerstört würden. Diese Flächen werden im Fachbeitrag zum Natur- und Landschaftsschutz als Biotopverbundflächen (aller Verbundschwerpunkte) mit „herausragender Bedeutung – Stufe 1“ kartographisch dargestellt und textlich ausführlich erläutert. Diese Verbundflächen der Stufe 1 befinden sich weitgehend innerhalb der bestehenden BSN (des aktuellen Regionalplans) und befinden sich nahezu vollständig innerhalb der in Aufstellung befindlichen BSN (des Regionalplanentwurfes 2021)<sup>114</sup>.

Im Ergebnis werden die Verbundflächen „herausragender Bedeutung – Stufe 1“ in den vom LANUV identifizierten Grenzen als Tabuzone definiert. Dies ist aufgrund des Planungsauftrages der Regionalplanung für den Naturschutz und der Landschaftspflege sowie aus Gründen einer nachhaltigen und vorsorgenden Planung erforderlich. Aufgrund grundsätzlich bestehender fachrechtlicher Abweichungs- und Befreiungsmöglichkeiten sowie aufgrund des raumordnungsrechtlichen Instrumentes der Zielabweichung werden Verbundflächen „herausragender Bedeutung – Stufe 1“ als weiche Tabuzone definiert und nicht als harte.

---

<sup>114</sup> Stand Mai 2022: Ca. 94 % der Biotopverbundflächen Stufe 1 liegen innerhalb der BSN des ersten Entwurfes zur Neuaufrstellung des Regionalplan Köln

Bestehende BSN sowie in Aufstellung befindliche BSN werden im Teilplan NR als sonstiger Ausschlussbelang berücksichtigt. Insbesondere aus maßstabsbedingten Gründen sowie aufgrund des zusammenfassenden und generalisierenden Charakters des Regionalplans gehen diese BSN zum Teil deutlich über die Verbundflächen Stufe 1 hinaus. Im Zuge der Detailanalyse wird einzelfallbezogen untersucht, ob bestimmte Abgrabungsinteressen mit den Funktionen der betroffenen BSN vereinbar sind.

Biotopverbundflächen „besonderer Bedeutung – Stufe 2“ werden im Teilplan NR als Eignungsbelange berücksichtigt.

## 7.8. Braunkohlenpläne

| Tabuzone                                                                                                                                       | Datengrundlage                                   |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Rechtsverbindliche Braunkohlenpläne für die Tagebaue Garzweiler, Hambach, Inden (Stand 2023)</li> </ul> | Geltungsbereiche der jeweiligen Braunkohlenpläne |

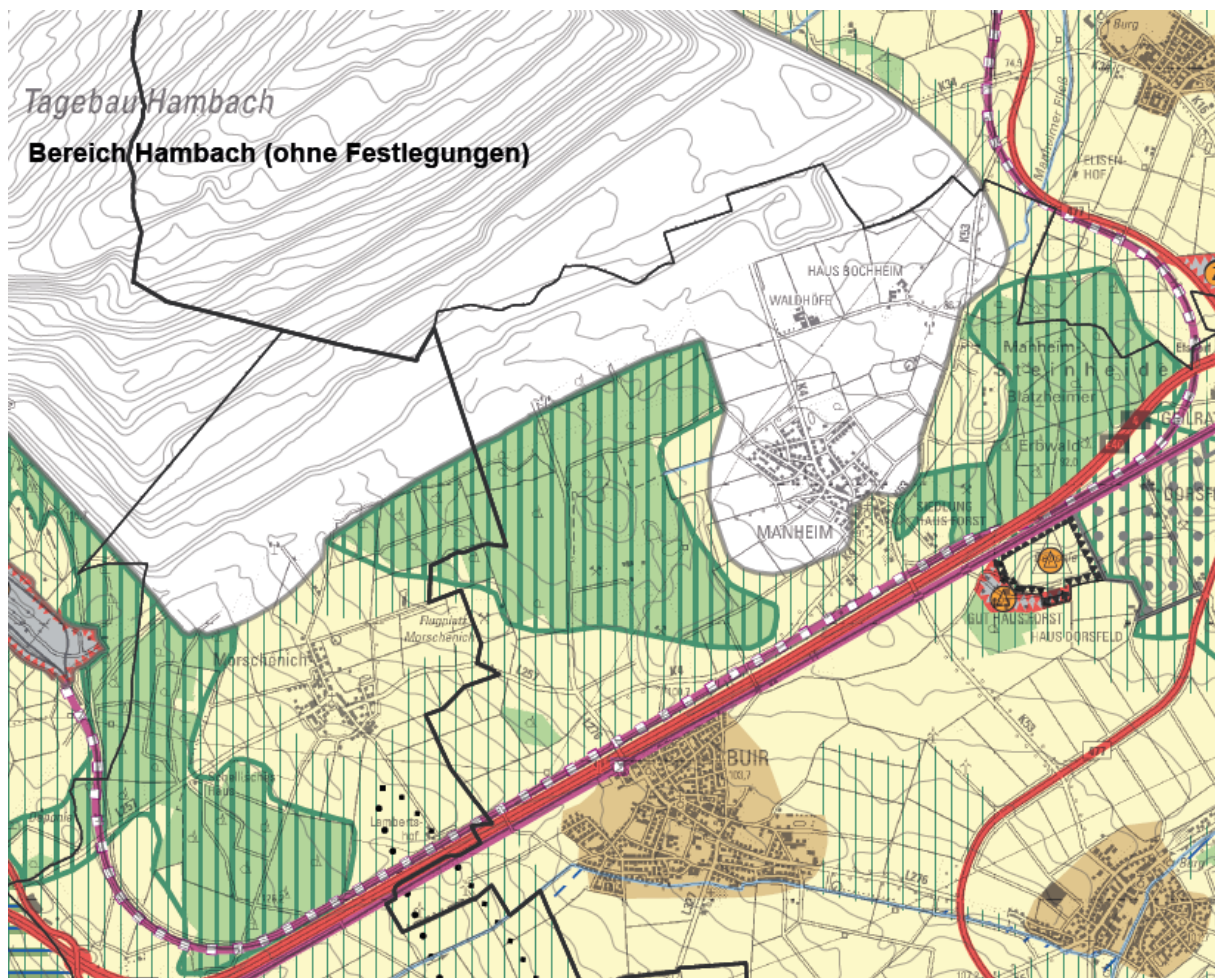
Im aktuellen Regionalplan sind BSAB im (seinerzeitigen) Vorfeld der Braunkohlentagebaue vorgesehen. Auf diese Weise konnten Rohstoffe im Vorfeld gewonnen werden, die andernfalls dem Markt nicht zur Verfügung gestellt worden wären. Als diese BSAB Anfang des Jahres 2000 festgelegt wurden, bot der Stand der Braunkohlentagebaue hinreichend Zeit, diese Kiese tatsächlich zu gewinnen. Auf Rekultivierungsplanungen wurde seinerzeit in der Regel verzichtet, da die Rekultivierung die Beanspruchung der Flächen durch den Braunkohlentagebau darstellt.

Nunmehr hat sich die Situation geändert: Der Abbau der Braunkohlentagebau ist vorangeschritten, so dass einige der seinerzeitigen BSAB vom Braunkohlentagebau bereits beansprucht wurden, vereinfacht gesagt: im „großen Loch“ aufgegangen sind. Mit der bundespolitischen Entscheidung, frühzeitiger aus der Braunkohlengewinnung auszustiegen und den daraus resultierenden landespolitischen Leitentscheidungen werden einige der Flächen, die eigentlich für den Braunkohlentagebau vorgesehen waren, nicht mehr dafür beansprucht werden. Um welche Flächen es sich genau handelt, ist noch nicht für alle Braunkohlentagebaue im Regierungsbezirk rechtsverbindlich festgelegt. Für eine rechtsverbindliche Regelung müssen zunächst die jeweiligen Braunkohlenpläne geändert werden, was für den Tagebau Hambach zwischenzeitlich erfolgt ist.

Am 14.06.2024 hat der Braunkohlenausschuss in der 172. Sitzung die Feststellung des Braunkohlenplans „Braunkohlenplan Hambach für das geänderte Tagebauvorhaben aufgrund des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes“ beschlossen. Aufgabe des Braunkohlenplanänderungsverfahrens Hambach ist es, die frühzeitige Beendigung des Tagebaus unter den Voraussetzungen der Leitentscheidung 2021 planerisch umzusetzen und realistisch vorzubereiten. Im Ergebnis werden u.a. Entwicklungsperspektiven für die durch den Tagebau betroffenen Gemeinden zur Bewältigung des Strukturwandels im Rheinischen Revier eröffnet. Für die Bereiche des ehemaligen Vorfeldes, die nun außerhalb des neu abgegrenzten Braunkohlenplangebietes liegen, trifft der geänderte Braunkohlenplan zur Umsetzung der Leitentscheidung folgende textliche Regelung: „Der ökologische Wert und die Leistungsfähigkeit des Raumes zwischen dem Waldgebiet Steinheide, dem Hambacher Forst, dem Merzenicher Erbwald und der Sophienhöhe sind durch einen zusammenhängenden, landschaftsgliedernden, regionalen Biotopverbund zu erhöhen“. Die weitere Ausgestaltung dieses Ziels auf unverritztem Gelände wird der Regionalplanung überlassen, der Braunkohlenplan selbst bezieht sich lediglich auf die Bereiche innerhalb des Braunkohlenplangebiet.

Der Regionalplanung kommt damit als fachlich übergreifender räumlicher Gesamtplanung eine entscheidende Rolle für die Erreichung dieses Ziels zu. Der Regionalrat Köln macht daher im Kontext der parallel verlaufenden Neuaufstellung des Regionalplans Köln von seinem Planungsermessen Gebrauch und schafft die regionalplanerischen Voraussetzungen zur Umsetzung der Leitentscheidung. So enthält der überarbeitete Planentwurf (Stand September 2024) z.B. neue Freiraumfestlegungen zur Erreichung der angestrebten Biotop- und Waldvernetzung im ehemaligen Vorfeld des Tagebaus Hambach.

**Abbildung 2: Ausschnitt aus der Neuaufstellung des Regionalplan Köln (Entwurf 2024)**



Kartengrundlage: Land NRW (2024) Datenlizenz Deutschland – Zero – Version 2.0

An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Regionalräte den Strukturwandel durch Anwendung ihrer Planungsinstrumente flankieren. Dies soll unter anderem dazu dienen, dass Konzepte der betroffenen Kommunen und regionaler Zusammenschlüsse (z.B. Entwicklungsgesellschaft Indeland GmbH, Neuland Hambach, Zweckverband Landfolge Garzweiler) zur zukünftigen Siedlungsentwicklung mitgedacht und bei der Gestaltung dieser Bereiche berücksichtigt und unterstützt werden sollen bzw. Zwangspunkte möglichst vermieden werden sollen, die diese in Zukunft behindern könnten.

Der Regionalplangeber möchte den Prozess des beginnenden Strukturwandels im Rheinischen Revier auch dadurch planerisch unterstützen, dass der Teilplan NR in den Bereichen der o.g. Braunkohlenpläne Garzweiler, Hambach und Inden keine BSAB ausweisen wird. Durch planerische Zurückhaltung soll die Änderung (also Verkleinerung) der Braunkohlenpläne sowie die damit einhergehenden regionalplanerischen Zielsetzungen der Biotop-, Freiraum- und Siedlungsentwicklung für die Tagebaufolgelandschaften unterstützt werden. Der Regionalplangeber definiert in diesem

Kontext die gesamten o.g. Braunkohlenpläne von Garzweiler, Hambach und Inden (Stand 2023)<sup>115</sup> als Tabuzone – aus den folgenden Gründen: Die bereits rekultivierten Flächen verfügen über keine gewinnbaren Rohstoffreserven, der aktive Tagebau steht aus tatsächlichen und rechtlichen Gründen nicht für einen Rohstoffabbau zur Verfügung und das (ehemalige) Vorfeld der Braunkohlentagebaue soll aus Vorsorgegründen nicht für die oberflächennahe Gewinnung von Bodenschätzen zur Verfügung stehen. Letztere Flächen sollen dem Strukturwandel zur Verfügung stehen, insbesondere einer Vernetzung von Natur- und Landschaftsräumen, als Erholungsraum oder für die Nutzung erneuerbarer Energien.

Die bestehenden BSAB und genehmigten Abgrabungen im (ehemaligen) Vorfeld sind von der Ausschlusswirkung dieses weichen Tabukriteriums erfasst. Die bestehenden genehmigten Abgrabungen können damit im Sinne eines „passiven Bestandsschutzes“ im jeweils räumlich genehmigten Rahmen geordnet beendet werden. Ausgeübte und bestandsgeschützte Rechte bzw. Befugnisse werden nicht eingeschränkt. Zulässige Grundstücksnutzungen und damit durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG gesicherte Rechtspositionen werden nicht beeinträchtigt. Eine räumliche Ausdehnung jener Abgrabungen über den genehmigten Bestand hinaus wird mit Inkrafttreten des vorliegenden Teilplans NR hingegen nicht mehr möglich sein. Die Fragen der Rekultivierung dieser Abgrabungen sind vornehmlich durch die Zulassungsbehörden zu klären.

Die Aufnahme dieses Belangs als Tabuzone entspricht dem Leitbild. Das Abgrabungsgeschehen soll schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume verlagert werden. Konfliktarmut bedeutet in diesem Kontext grundsätzlich ein Minimum an Wechselwirkungen mit konkurrierenden Nutzungen. Konkurrierende Nutzungen oder Nutzungsansprüche (z.B. Siedlungs- oder Freiraumentwicklung, Naturschutz und Abgrabung) können räumliche Konflikte verschärfen. Ein solche Konfliktlage ist im (ehemaligen) Vorfeld der Braunkohlentagebaue angesichts der beschriebenen konkurrierenden Raumnutzungsansprüche bzw. Planungsziele (Bewältigung des Strukturwandels im Rheinischen Revier, Entwicklung von Bergbaufolgelandschaften mit Freizeit- und Erholungsräumen) offensichtlich.

---

<sup>115</sup> „Braunkohlenplan Garzweiler II“ vom 31.05.1995, „Teilplan 12/1 - Hambach - Abbau- und Außenhaldenfläche des Tagebaues Hambach“ vom 27.06.1977 und „Braunkohlenplan Inden, Räumlicher Teilabschnitt II“ vom 19.06.2009

Zwar werden hierdurch mitunter besonders ergiebige Lagerstätten perspektivisch von der Festlegung als BSAB ausgeschlossen. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass auch außerhalb dieser Tabuzone ergiebige Lagerstätten vorhanden sind; ebenjene großräumige Verteilung ergiebiger Lagerstätten kennzeichnet die Planungsregion. So sind ausreichend Alternativflächen vorhanden, die die Anforderungen des gesamt-räumlichen Planungskonzeptes an die Ergiebigkeit von zukünftigen Abgrabungsstandorten erfüllen (vgl. Kapitel 8.1). Dies wird anhand der nachfolgenden Übersicht deutlich, die – bezogen auf die Potentialfläche<sup>116</sup> – den Flächenumfang ergiebiger Lagerstätten der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (Mächtigkeiten von  $\geq 30$  m) *innerhalb* der Tabuzone „Braunkohlenpläne“ dem Umfang jener ergiebigen Lagerstätten *außerhalb* der Tabuzone „Braunkohlenpläne“ gegenüberstellt:

|                                                                               |                |
|-------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Potentialfläche KKS $\geq 30$ m Mächtigkeit<br>(ohne Tagebauvorfeld)          | 19.728 ha      |
| Potentialfläche KKS $\geq 30$ m Mächtigkeit<br>(im Tagebauvorfeld)            | 372 ha         |
| Prozentualer Anstieg durch Hinzunahme der Lagerstätten aus dem Tagebauvorfeld | <b>+ 1,9 %</b> |

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis der Rohstoffkarte 50 NRW

Weiterhin stehen die Aspekte Konfliktarmut und Ergiebigkeit des Leitbildes grundsätzlich gleichberechtigt nebeneinander. Das genaue Verhältnis beider Merkmale ergibt sich aus der Gewichtung der einzelnen Belange – im konkreten Einzelfall überwiegen die beschriebenen konkurrierenden Raumnutzungsansprüche bzw. die hohe Konfliktdichte das Kriterium der Ergiebigkeit.

Dem Regionalplangeber ist darüber hinaus bewusst, dass durch diesen Tabubelang die Festlegung von BSAB zukünftig ausgeschlossen ist und Erweiterungsabsichten ansässiger Betriebe innerhalb dieser Tabuzone somit auf konzeptioneller Ebene nicht nachgekommen wird. Im Ergebnis überwiegen im Rahmen der gesamtplanerischen Abwägung für jene Teilbereiche jedoch die Interessen des Allgemeinwohls auf Basis

<sup>116</sup> Anmerkung: Gemeint ist die Potentialfläche nach Abzug der Tabuzonen und sonstigen Ausschlussbelange, ausgenommen den sonstigen Ausschlussbelang „Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressenbereiches“ gem. Kapitel 8.2

des gesamträumlichen Planungskonzeptes des Teilplans NR im Sinne der Gemeinschaftsgüter des Freiraumschutzes, der Unterstützung des Strukturwandels und der Sozialverträglichkeit gegenüber der Schaffung zusätzlicher Potentiale zur Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG, da diesen Interessen auch unter Berücksichtigung der Eigentümerbelange bzw. privaten Verwertungsinteressen im Sinne einer näheren individualisierten Abwägung ein erhöhtes Gewicht beigemessen wird. Die bestehenden genehmigten Abgrabungen innerhalb der (ehemaligen) Braunkohlentagebauvorfelder können damit im Sinne eines „passiven Bestandsschutzes“ im jeweils räumlich genehmigten Rahmen geordnet beendet werden. Zulässige Grundstücksnutzungen bzw. durch die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG gesicherte Rechtspositionen werden nicht beeinträchtigt. Das gewählte Vorgehen ist in Anbetracht der besonderen Vorbelastung und der konkurrierenden Raumnutzungsansprüche in diesen Teilräumen in Summe verhältnismäßig.

Im Übrigen wird auf die Flexibilisierungsinstrumente (Z10) *Festlegung weiterer BSAB* und Grundsatz (G1) *Rohstoff-Monitoring und Flächentausch* verwiesen. Der Plangeber ist grundsätzlich jederzeit dazu befugt, auch unabhängig vom Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes bzw. unabhängig von der Fortschreibungspflicht des Ziels 9.2-3 LEP NRW den Teilplan NR (Lockergesteine) fortzuschreiben, sofern er dies im Rahmen seines Planungsermessens für erforderlich erachtet. Das „Rohstoff Monitoring“ i.S.d. G1 (vgl. Textliche Festlegungen Kapitel 3.1) stellt ein eigenständiges Controlling-System dar, welches unabhängig von dem landesweit einheitlichen Abgrabungsmonitoring NRW bestehen soll. Im Gegensatz zum quantitativen Abgrabungsmonitoring NRW des geologischen Dienstes NRW (Rohstoffvolumen, Förderraten, Versorgungszeitraum) soll es sich bei dem Rohstoff-Monitoring der Regionalplanungsbehörde Köln um eine qualitativ-planerische Betrachtung handeln. Es soll regelmäßig geprüft werden, ob an bestimmten Stellen im Bezirk neue BSAB aus regionalplanerischen Gründen festgelegt oder bestehende BSAB erweitert werden können. Es soll also geprüft werden, ob ein regionalplanerisch begründeter Fortschreibungsbedarf des Teilplans NR feststellbar ist, unabhängig von dem zwingenden Fortschreibungsbedürfnis nach LEP NRW bei sinkenden Versorgungsreichweiten.

Dieser Belang wird als weiche Tabuzone definiert und nicht als sonstiger Ausschlussbelang, da dieser Belang schematisch erhoben werden kann (Braunkohlenpläne). Dieser Belang wird nicht als harte Tabuzone definiert, da es sich um eine vorsorgliche

Planung des Regionalplangebers handelt, also nicht (nach aktueller Rechtslage) um zwingende rechtlich oder tatsächlich entgegenstehende Gründe.

## 7.9. Ergebnis: Potentialfläche

Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibt die sogenannte Potentialfläche. Die verbleibende Potentialfläche ist absolut betrachtet sehr groß. Relativ betrachtet erscheint sie eher klein. Im Verhältnis zu den heutigen Abgrabungsflächen (mit denen hinreichend lange Versorgungszeiträume gewährleistet werden) zeigt sich jedoch, dass die Größe der Potentialflächen ein Vielfaches der heutigen Abgrabungsflächen beträgt. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass im Regierungsbezirk Köln eine Vielzahl an Alternativstandorten für zukünftige BSAB vorhanden sind.

Die Größe der Potentialfläche entspricht den Erwartungen, da die Belange, welche als Tabuzone gewertet werden, konzeptionell auf ein Minimum reduziert wurden. Schließlich soll im Teilplan NR der Fokus auf der einzelfallbezogenen Detailanalyse liegen. Dies entspricht tendenziell auch der baurechtlichen und genehmigungsrechtlichen Situation, nach der Abgrabungsnutzungen grundsätzlich im Außenbereich zulässig sind und erst im Einzelfall beurteilt wird, ob und welche Belange dem Vorhaben entgegenstehen.

**Tabelle 11: Planungsergebnisse nach Abzug der Tabuzonen**

| Größe des Regierungsbezirks Köln (RBK): 736.300 ha                                                                                                                                       |                   |                 |                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------|--------------------------------|
|                                                                                                                                                                                          | Kies/<br>Kiessand | Ton/<br>Schluff | Präquartäre Kiese<br>und Sande |
| abzgl. harter und weicher Tabuzonen verbleiben...                                                                                                                                        | 133.500 ha        | 83.600 ha       | 102.300 ha                     |
| Anteil der Potentialfläche nach Abzug der Tabuzonen am RBK                                                                                                                               | 12 %              | 8 %             | 10 %                           |
| Derzeitige Größe aller Abgrabungsflächen bzw. Monitoringflächen, mit denen derzeit die Mindestversorgungszeiträume erreicht werden (Abgrabungsmonitoring des GD NRW, Berichtsstand 2023) | 4.851 ha          | 390 ha          | 1.236 ha                       |

## 8. Detailanalyse: Sonstige Ausschlussbelange

Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibende Potentialfläche („Weißfläche“) wird im Zuge der Detailanalyse einzelfallbezogen daraufhin untersucht, ob und welche Teilräume einer Abgrabungsnutzung zukünftig zur Verfügung stehen und welche Bereiche einer Abgrabung entzogen sein sollen. Die Detailanalyse erfolgt in mehreren Schritten. Zunächst werden so genannte „sonstige Ausschlussbelange“ erhoben. Die sodann verbleibenden Flächen durchlaufen eine mehrstufige Eignungsprüfung.

Wird ein sonstiger Ausschlussbelang berührt, steht dieser Belang einer Abgrabungsnutzung entgegen. Sonstige Ausschlussbelange wirken damit faktisch wie Tabuzonen. Im Gegensatz zu Tabuzonen können die sonstigen Ausschlussbelange:

- erst in Kenntnis des in Frage kommen Standortes einzelfallbezogen erhoben werden; und/oder
- erst durch Mitwirkung Dritter erhoben oder beurteilt werden; und/oder
- erst auf Ebene der Detailanalyse angemessen berücksichtigt werden.

Sonstige Ausschlussbelange sind auch Ausdruck des Gegenstromprinzips. Sämtliche Akteure (insbesondere Kommunen, Fachbehörden und Unternehmen) haben die Möglichkeit, einzelfallbezogen durchgreifende Belange geltend zu machen und so maßgeblichen Einfluss auf das Planungsergebnis zu nehmen. Die Regionalplanungsbehörde definiert zum Teil Regelvermutungen in der Betroffenheit von Belangen, von denen im Einzelfall begründet abgewichen werden kann, sofern ein solcher Belang von einem Dritten plausibel geltend gemacht wird. Bei den sonstigen Ausschlussbelangen handelt es sich überwiegend um fachgesetzlich begründete Belange.

### *Bestehende BSAB und genehmigte Abgrabungen sind ausgenommen*

Die sonstigen Ausschlussbelange sollen sich grundsätzlich nicht auf bestehende BSAB beziehen. Auf diese Weise können bestehende BSAB im Zuge der weiteren Detailanalyse einzelfallbezogen untersucht werden. Diese Privilegierung bestehender BSAB ist rechtlich möglich, da die sonstigen Ausschlussbelange entweder in der seinerzeitigen Abwägung<sup>117</sup> zur Festlegung der heute rechtswirksamen BSAB eingestellt und zu Gunsten der BSAB überwunden; oder diese Belange entstanden erst nach

---

<sup>117</sup> Anfang der 2000er bei der Aufstellung des Regionalplans Köln in seinen drei räumlichen Teilabschnitten Köln, Bonn/Rhein-Sieg und Aachen.

rechtswirksamer Festlegung der BSAB. In beiden Fällen ist auf den übergeordneten, überörtlichen und fachübergreifenden Charakter der Regionalplanung zu verweisen sowie auf die Verbindlichkeit der Ziele der Raumordnung für die Fachplanung: So lange ein BSAB als Vorranggebiet ausgewiesen ist, so lange hat die Abgrabungsnutzung Vorrang vor allen anderen Nutzungen. Die Planungssicherheit, der Vertrauensschutz und die faktische Wirkung der bestehenden BSAB überwiegen die sonstigen Ausschlussbelange – mit drei Ausnahmen. Die drei Ausnahmen beziehen sich auf Belange, die vorwiegend regionalplanerisch begründet und maßgeblich für das gesamt-räumliche Planungskonzept bzw. die Umsetzung des Leitbildes und der regionalplanerischen Leitlinien sind:

- Besonders unergiebigste Standorte (Rohstoffvorkommen),
- Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressensbereiches,
- Keine Neuaufschlüsse und keine Reservegebiete in vom Braunkohletagebau besonders erheblich vorgeprägten Kommunen, angemessene Erweiterungen sind möglich

Genehmigte Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz. Sofern für genehmigte Abgrabungen ein Abgrabungsinteresse geltend gemacht wurde, werden diese Flächen im Teilplan NR als BSAB festgelegt, vorausgesetzt, die Fläche ist größer 10 ha (Darstellungsschwelle des Regionalplans). Um eine Darstellung bzw. Festlegung sämtlicher ausreichend großer genehmigter Abgrabungen als BSAB im Rahmen des gesamt-räumlichen Planungskonzepts zu ermöglichen, ist es erforderlich, dass genehmigte Abgrabungen nicht auf Ebene der sonstigen Ausschlussbelange ausscheiden, um einer einzelfallbezogenen Abwägung zugänglich zu sein. Dieser Belang ist unerlässlicher Ausdruck der diesem gesamt-räumlichen Planungskonzept zu Grunde liegenden regionalplanerischen Leitlinien.

Die nachfolgend genannten Belange stehen einer Abgrabungsnutzung als sonstige Ausschlussbelange entgegen.

## 8.1. Rohstoffvorkommen: Besonders unergiebigie Standorte

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                          | Datengrundlage                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ▪ Besonders unergiebigie Standorte ( $\leq \sim 0,5 \times$ durchschnittliche Rohstoffergiebigkeit) | Berechnungen der Regionalplanungsbehörde Köln basierend auf gemeldeten Abgrabungsinteressen und der Rohstoffkarte NRW |

Durch den Teilplan NR soll das Abtragungsgeschehen zukünftig in möglichst ergiebige Standorte verlagert werden. Im Folgenden wird zunächst erläutert, weshalb dem so ist. Anschließend wird dargelegt, weshalb den Berechnungen die Rohstoffergiebigkeit ( $\text{m}^3/\text{ha}$ ) anstatt der Rohstoffmächtigkeit (m) zu Grunde gelegt wird und welche Besonderheiten sich bei der Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande ergeben. Zudem wird darauf hingewiesen, dass sämtliche planungsrelevanten Datengrundlagen und Berechnungsergebnisse im Planungsprozess transparent gemacht und zur Diskussion gestellt werden. Sodann wird der Beurteilungs- und Vergleichsmaßstab anhand empirischer Daten erläutert. Abschließend wird nochmals auf den Sonderfall bestehender BSAB und genehmigter Abtragungen hingewiesen.

### 8.1.1. Relativer Beurteilungsmaßstab

Das Leitbild des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts besteht darin, das Abtragungsgeschehen schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume zu verlagern. Aus diesem Leitbild leitet sich eine relative Beurteilung ab. Unter den zur Auswahl stehenden Flächen sind also die *möglichst* konfliktärmsten und *möglichst* ergiebigen auszuwählen. Bezogen auf die Ergiebigkeit bedeutet dies vereinfacht ausgedrückt: Standorte, die ergiebiger sind als andere.

Der LEP sieht in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 ebenfalls einen relativen Ansatz vor: „Die Festlegung von BSAB für die Rohstoffsicherung soll flächensparend möglichst in den Gebieten vorgenommen werden, die in der Landesrohstoffkarte mit *vergleichsweise* höheren Rohstoffmächtigkeiten ausgewiesen sind.“

Dieser relative Ansatz ist auch deshalb erforderlich, da im Regierungsbezirk Köln die Rohstoffvorkommen von Kies/Kiessand zwar großflächig vorhanden sind und auch häufig mit hohen und sehr hohen Rohstoffmächtigkeiten (häufig  $> 30$  m, mitunter auch

> 60 m) anstehen<sup>118</sup>. Zugleich befindet sich aber eine nicht unbedeutende Anzahl genehmigter Abgrabungen tatsächlich in Bereichen, in denen laut Rohstoffkarte NRW offenbar eher geringe Rohstoffmächtigkeiten anstehen. Es muss also definiert werden, was „vergleichsweise höhere Rohstoffmächtigkeiten“ bzw. „möglichst ergiebige“ Standorte sind.

### 8.1.2. Rohstoffergiebigkeit als Beurteilungsmaßstab

Die Rohstoffmächtigkeit (m) stellt nur bedingt einen angemessenen Vergleichs- bzw. Beurteilungsmaßstab dar. Zwar kann die Regionalplanungsbehörde für jede Fläche die durchschnittliche Rohstoffmächtigkeit ermitteln. Aus regionalplanerischer Sicht entscheidender ist jedoch die Frage, welche Rohstoffvolumen in einer Fläche lagern, also welche Rohstoffmengen tatsächlich gewinnbar sind. Das gewinnbare Rohstoffvolumen ist auch Maßstab im Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes, weshalb es dem Plangeber nur folgerichtig erscheint, der Planung das Rohstoffvolumen zu Grunde zu legen (bzw. das Volumen bezogen auf die Fläche, also die Ergiebigkeit). Die wesentlichen Einflussfaktoren des gewinnbaren Rohstoffvolumens sind neben der anstehenden Rohstoffmächtigkeit der jeweilige Flächenzuschnitt und die jeweilige Flächengröße. Um dem Leitbild dieser Planung – und insbesondere einer flächensparenden Regionalplanung – gerecht zu werden, beabsichtigt der Teilplan NR möglichst solche Standorte zu nutzen, in denen ein möglichst großes Volumen (m<sup>3</sup>) auf relativ kleiner Fläche (ha) vorhanden ist – gesucht werden also Standorte mit hoher Rohstoffergiebigkeit (m<sup>3</sup>/ha). Die Ergiebigkeit wird von der Regionalplanungsbehörde Köln mit Hilfe des sog. AM-Tools ermittelt. Die Berechnung erfolgt grundsätzlich derart, dass zunächst die durchschnittliche Mächtigkeit einer Fläche ermittelt, daraus das Rohstoffvolumen unter Berücksichtigung zwangsläufiger Böschungsverluste berechnet und schlussendlich das Rohstoffvolumen ins Verhältnis zur Fläche des jeweiligen Standortes gesetzt wird (Bezugsfläche: Geländeoberkante).

Rohstoffmächtigkeit und Rohstoffergiebigkeit stehen in einem Verhältnis zueinander. Dieses Verhältnis ist einzelfallabhängig und kann nur bedingt mit einem Umrechnungsfaktor abgebildet werden. Theoretisch verfügt ein Standort mit einer beispielhaften Flächengröße von 1 ha (100 m x 100 m) und einer Rohstoffmächtigkeit von 10 m über

---

<sup>118</sup> Nahezu ¾ aller gewinnbaren Vorkommen (max. 30 m Überdeckung) von Kies/Kiessand im Regierungsbezirk Köln weisen eine Rohstoffmächtigkeit von mehr als 10 m auf. Das entspricht mehr als 1/4 der Gesamtfläche des Regierungsbezirks Köln.

eine Rohstoffergiebigkeit von 100.000 m<sup>3</sup>/ha (= 100 m x 100 m x 10 m). Bei dieser Berechnung sind jedoch die für eine Abgrabungstätigkeit erforderlichen Böschungsverluste nicht berücksichtigt. Das AM-Tool berücksichtigt rohstoffgruppenspezifische Böschungswinkel<sup>119</sup>. Somit würde sich im o.g. Beispiel die Rohstoffergiebigkeit reduzieren. Wie stark sich die Rohstoffergiebigkeit reduziert, hängt insbesondere von der Flächengröße und dem Flächenzuschnitt ab. Durch einen gleichmäßigen bzw. kompakten Flächenzuschnitt wird das Entstehen kleiner schwer abzubauender Flächen vermieden. Die ideale geometrische Form in Bezug auf eine maximale Ergiebigkeit wäre eine kreisrunde Fläche (= Kegel oder Stumpfkegel), da hier die Böschungsverluste am geringsten sind, gefolgt von einem Quadrat und möglichst gleichseitigen Rechtecken ausreichender Größe bzw. Breite.

Die Rohstoffergiebigkeit kann grundsätzlich nur in Bezug zu einer Flächengröße und somit einzelfallbezogen ermittelt werden. Deshalb ist dieser Belang im Zuge der Detailanalyse zu erheben. Die Rohstoffergiebigkeit kann nicht pauschal erhoben werden, weshalb sie nicht als Tabuzone definiert werden kann. Die Rohstoffergiebigkeit wird im Einzelfall auch unter Berücksichtigung aktueller örtlicher Kenntnisse ermittelt, sofern diese von Dritten geltend gemacht werden. Die Rohstoffergiebigkeit kann in Relation zu den übrigen Standorten gesetzt werden, woraus sich ein relativer Beurteilungs- und Vergleichsmaßstab ableiten lässt.

Die relative Rohstoffergiebigkeit eines Standortes hat letztlich Einfluss darauf, *ob* ein (potentieller) BSAB tatsächlich als BSAB festgelegt wird (Bewertung) und entscheidet darüber, *wie groß* ein (potentieller) BSAB sein darf (Größenbegrenzung).

Im Übrigen wird auf die Ausführungen zur Leitlinie „Rohstoffeffiziente Planung“ verwiesen.

Hinweis: Die Berechnungen des AM-Tool und des Geologischen Dienstes bezüglich des jährlichen Abgrabungsmonitorings basieren grundsätzlich auf denselben Algorithmen. Somit stellt das AM-Tool das beste zur Verfügung stehende und landesweit einheitliche Instrument für diesen Zweck dar. Im Übrigen führen auch die Erläuterungen

---

<sup>119</sup> Vgl. Methodenbeschreibung für die Bewertung der Abgrabungssituation von Lockergesteinsrohstoffen, Geologischer Dienst NRW: Kapitel 4.2 ([https://www.gd.nrw.de/zip/ro\\_berichtmonitoring.pdf](https://www.gd.nrw.de/zip/ro_berichtmonitoring.pdf))

zum Ziel 9.2-1 des LEP aus, dass bedeutsame Lagerstätten anhand der Landesrohstoffkarte identifiziert und in allen planerischen Abwägungsprozessen berücksichtigt werden sollen.

### 8.1.3. Rohstoffspezifische Besonderheit: präquartäre Kiese und Sande

Für die Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande enthält die Rohstoffkarte NRW in weiten Teilen lediglich Aussagen zum flächigen Rohstoffvorkommen (Vorkommen / kein Vorkommen), die Rohstoffmächtigkeit wird nicht flächendeckend abgebildet. Nach Kenntnis der Regionalplanungsbehörde Köln ist dies darin begründet, dass die erforderlichen Bohrerergebnisse nicht flächendeckend in hinreichender Qualität vorliegen bzw. ausgewertet wurden; schließlich wurde diese Rohstoffgruppe erst vor wenigen Jahren landesweit eingeführt. Um dennoch entsprechende Rohstoffergiebigkeiten ermitteln zu können, wird im vorliegenden Planungskonzept bei Standorten präquartärer Kiese und Sande ein besonderes Vorgehen gewählt:

In einem ersten Schritt wird für diejenigen Bereiche, für die die Rohstoffkarte das Vorkommen präquartärer Kiese und Sande dokumentiert, geprüft ob die Aussagen der Rohstoffkarte hinreichend schlüssig sind. Bei Bedarf wird der Geologische Dienst hinsichtlich vorhandener Daten zu Mächtigkeit und Abraum angefragt. Aus beiden Informationen ergeben sich die Datengrundlagen, welche für die betroffenen Abgrabungsinteressenbereiche zugrunde gelegt werden.

Sofern die Rohstoffkarte keine schlüssigen Angaben für Abgrabungsinteressenbereich darstellt und auch der Geologische Dienst über keine hinreichenden Daten verfügt, werden die von den Unternehmen gemeldeten Gewinnungstiefen zugrunde gelegt.

Mittels AM-Tool wird sodann in einem nächsten Schritt das entsprechende Gesamtrohstoffvolumen des Abgrabungsstandortes ermittelt. Anschließend werden die Rohstoffvolumina der laut Rohstoffkarte NRW darüber lagernden Bodenschätze (Kies/Kiessand bzw. Ton/Schluff) ermittelt und von dem Gesamtrohstoffvolumen subtrahiert. Das Ergebnis wird in Relation zu der Fläche (Geländeoberkante) gesetzt, um schließlich die Rohstoffergiebigkeit der präquartären Kiese und Sande zu berechnen.

Dieses Vorgehen ist aufgrund der zur Verfügung stehenden Datengrundlagen erforderlich. Es ist verhältnismäßig, da keine alternative und zugleich neutrale Berechnungsmethodik erkennbar ist. Zudem werden die der Berechnung zu Grunde gelegten

Daten veröffentlicht bzw. sind öffentlich einsehbar und damit überprüfbar (Rohstoffkarte NRW).

#### 8.1.4. Transparente Ermittlung der Rohstoffergiebigkeit

Da die Rohstoffergiebigkeiten eine zentrale Rolle im gesamträumlichen Planungskonzept einnehmen, ist es von großer Bedeutung, dass sie transparent und auf der bestmöglichen Datenbasis ermittelt werden. Um beides zu gewährleisten, werden die dieser Planung zu Grunde gelegten maximalen Gewinnungstiefen und die daraus resultierenden Rohstoffergiebigkeiten für jedes gemeldete Abgrabungsinteresse, für jeden Suchraum und für jeden BSAB seit Veröffentlichung des zweiten Planentwurfes in Prüfbogen nachvollziehbar und übersichtlich dargelegt.

Seit Veröffentlichung des ersten Planentwurfs (Januar 2020) sowie insbesondere im Zuge der förmlichen öffentlichen Auslegung konnte jeder Akteur diese (und andere entscheidungserhebliche) Belange sorgfältig prüfen. Die Regionalplanungsbehörde steht hierbei – wie gewohnt – bei Bedarf für jeden Akteur beratend zur Verfügung. Sollten die Gewinnungstiefen aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht erreicht werden können, so besteht für jeden Akteur die Möglichkeit, abweichende Gewinnungstiefen bzw. Datengrundlagen in den Planungsprozess einzuspeisen und diese zu begründen (bis Ende der zweiten öffentlichen Auslegung). Die Regionalplanungsbehörde prüft die Begründung und passt die Gewinnungstiefen in Rücksprache mit dem Geologischen Dienst ggf. an. Gleiches gilt für die Rohstoffvorkommen bzw. die Mächtigkeiten.

Sollte ein Akteur der Auffassung sein, dass die Rohstoffkarte NRW unvollständig bzw. nicht aktuell ist, so ist dies der Regionalplanungsbehörde schriftlich mitzuteilen und mit entsprechenden Gutachten bzw. Bohrergebnissen zu belegen. Die Regionalplanungsbehörde leitet diese Unterlagen an den Geologischen Dienst zwecks Prüfung und ggf. Anpassung der Rohstoffkarte NRW weiter. Sämtliche Berechnungen der Regionalplanungsbehörde bzgl. der Rohstoffergiebigkeiten, Laufzeiten etc. basieren auf der Rohstoffkarte des Geologischen Dienstes und dem landesweit einheitlichen, eigens von IT NTW programmierten ArcGIS-Applikation zur Ermittlung der Rohstoffvorkommen und Laufzeiten (AM-Tool). Ein entsprechender Algorithmus liegt auch dem jährlichen Monitoringberichten des GD bzgl. des Abgrabungsmonitorings NRW zu Grunde.

Hinweis: Sämtliche dem Teilplan NR zu Grunde gelegten Daten standen im Zuge des Planungsprozesses zur allseitigen Diskussion, insbesondere solche, die sich auf tatsächliche Gegebenheiten bzw. umweltrelevante Informationen beziehen. Veränderte Datengrundlagen können sich auf das Abwägungsergebnis signifikant auswirken. Wird beispielsweise gutachterlich belegt, dass größere Gewinnungstiefen geologisch möglich sind und wird dies vom Geologischen Dienst akzeptiert, führt dies unter Umständen zur Einstufung in eine höhere Rohstoffergiebigkeitsgruppe. Eine höhere Rohstoffergiebigkeit kann Auswirkungen darauf haben, ob sich dieser Standort gegenüber den übrigen durchzusetzen vermag und wie groß der BSAB sein darf. Analog gilt dies für geringere Gewinnungstiefen aufgrund weniger mächtiger Rohstoffvorkommen. Da im Rahmen der ersten öffentlichen Auslegung von September bis November 2020 letztmalig auch gänzlich neue Abgrabungsinteressenstandorte gemeldet werden konnten, bestand die vorab erläuterte Überprüfungsmöglichkeit – insbesondere mit Blick auf diese neuen Abgrabungsinteressenbereiche – auch im Rahmen der zweiten öffentlichen Auslegung.

#### 8.1.5. Rohstoffgruppenbasierter Beurteilungsmaßstab

Der relative Vergleichsmaßstab der Rohstoffergiebigkeiten basiert vollständig auf den während des Planungsprozesses gemeldeten Abgrabungsinteressen und der sich daraus ergebenden durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeit je Rohstoffgruppe<sup>120</sup>.

##### *Allgemeines*

Hierbei werden einerseits ausschließlich die von Abgrabungsunternehmen gemeldeten Abgrabungsinteressen betrachtet. Andererseits werden ausschließlich die *ursprünglich gemeldeten* Abgrabungsinteressen betrachtet, also bevor sie mit Ausschlussbelangen verschnitten (und unter Umständen verkleinert) werden. Die ursprünglich gemeldeten Abgrabungsinteressen stellen schließlich die „Wunschflächen“ der Unternehmen dar. Der Träger der Regionalplanung unterstellt, dass jedes gemeldete Abgrabungsinteresse für sich genommen über eine hinreichende Größe und einen geeigneten Flächenzuschnitt verfügt, um an diesem Standort wirtschaftlich Bodenschätze gewinnen und vermarkten zu können. Die Meldung unwirtschaftlicher Standorte würde vorausschauendem unternehmerischem Handeln widersprechen. Da eine

---

<sup>120</sup> Betrachtet werden alle frist- und formgerecht eingereichten Abgrabungsinteressen, d.h. solche, die bis zum Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung in November 2020 eingegangen sind.

Vielzahl an Abgrabungsinteressen gemeldet wurde, ist die Datenbasis aus Sicht der Regionalplanung sehr breit und damit hinreichend belastbar bzw. aussagekräftig.

Die von Unternehmen gemeldeten Abgrabungsinteressen werden nach Rohstoffgruppen zusammengefasst. Auf diese Weise kann ein *rohstoffgruppenbasierter Vergleichsmaßstab* entwickelt werden. Maßgeblich ist dabei die Angabe der Unternehmen bezüglich der zu gewinnenden Rohstoffe, um ausschließlich die „Wunschflächen“ zu Grunde zu legen.

Für jedes dieser Abgrabungsinteressen wurde mittels des AM-Tools die anstehende Rohstoffergiebigkeit ermittelt. Dabei wurde jeweils die „maximale Gewinnungstiefe“ zu Grunde gelegt, also die maximale Mächtigkeit der anstehenden Rohstoffe – maximal 40 m – da dies regelmäßig die maximale technische Gewinnbarkeitsgrenze darstellt (im Tagebau). Die Annahme dieser Gewinnungstiefe entspricht darüber hinaus grundsätzlich dem Vorgehen des Geologischen Dienstes beim Abgrabungsmonitoring NRW.

Für die drei Rohstoffgruppen wurden jeweils der Mittelwert und Median der Rohstoffergiebigkeiten ermittelt. Aufgrund der eher symmetrischen Verteilung der Rohstoffergiebigkeiten ist der Mittelwert als die präzisere Kennzahl maßgeblich. Der Median dient dem Vergleich: Weichen Mittelwert und Median stark voneinander ab, weist dies auf „Ausreißer“ in den Datengrundlagen hin. Die Ergebnisse wurden mit den entsprechenden Unternehmerangaben verglichen, um die Daten auf Plausibilität und Anwendbarkeit zu überprüfen. Als zweite Plausibilitätsprüfung wurden sämtliche Abgrabungsinteressen berücksichtigt, an denen laut Rohstoffkarte NRW die entsprechenden Rohstoffe vorkommen.

Bei all diesen Berechnungen wurde nicht zwischen Erweiterung oder Neuaufschluss unterschieden. Eine solche Unterscheidung ist nicht sachgemäß, da es Ziel und Zweck ist, die Rohstoffergiebigkeit eines „durchschnittlichen Abgrabungsstandortes“ (je Rohstoffgruppe) im Regierungsbezirk Köln zu ermitteln. Die gemeldeten Abgrabungsinteressen bzw. deren Lagerstätten sollen ja in Flächenkonkurrenz zueinander, um die „bestmöglichen“ Standorte zu finden.

## *Der Beurteilungsmaßstab*

Basierend auf der vorgenannten Berechnungsmethodik werden je Rohstoffgruppe die durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeiten ermittelt. Diese Werte werden den weiteren Berechnungen zu Grunde gelegt:

- Kies/Kiessand: 168.000 m<sup>3</sup>/ha
- Ton/Schluff: 57.000 m<sup>3</sup>/ha
- präquartäre Kiese und Sande: 104.000 m<sup>3</sup>/ha

Sämtliche dieser Werte liegen unterhalb der Unternehmerangaben. Insofern sind sie auf der sicheren Seite bzw. werden zu Gunsten der Unternehmen ausgelegt. Hierdurch wird die Schwelle zur Erreichung einer mindestens unterdurchschnittlichen Ergiebigkeit – und damit die Schwelle zur weiteren Betrachtung des betroffenen Abgrabungsinteresses im Zuge der Detailanalyse – tendenziell gesenkt. Anders gesagt: Das gewählte Vorgehen reduziert die Chance, dass ein Abgrabungsinteresse als besonders unergiebig eingestuft und in Konsequenz nicht weiter betrachtet wird. Diese Auslegung erscheint verhältnismäßig.

Die durchschnittlichen Ergiebigkeiten je Rohstoffgruppe dienen als Ausgangsbasis für die Festlegung der Bewertungsstufen: Die durchschnittlichen Ergiebigkeiten werden je Rohstoffgruppe mit nachfolgend dargestellten Faktoren (vgl. Tabelle 12) multipliziert (0,5; 0,75; 1,25; 1,5).

Die sich daraus ergeben Werte werden anschließend nochmals mit einem weiteren Faktor multipliziert. Dies erscheint dem Plangeber erforderlich, um der Unschärfe der Rohstoffkarte NRW Rechnung zu tragen. Die Rohstoffkarte NRW weist die Rohstoffmächtigkeiten in einer Abstufung von je 2,5 m aus. Da die Bewertungsstufen bzw. Schwellenwerte im vorliegenden Planungskonzept eine so hohe Bedeutung einnehmen – z.B. kann eine geringfügige Unterschreitung eines Schwellenwertes zum Ausscheiden einer gesamten Fläche führen – ist der Plangeber angehalten, möglichst belastbare Schwellenwerte festzulegen. Der Faktor ergibt sich aus folgenden Überlegungen: Um die Unschärfe der Rohstoffkarte zu berücksichtigen, wird die angesetzte Gewinnungstiefe um 2,5 m erhöht, wodurch sich das zu gewinnende Rohstoffvolumen bzw. die Rohstoffergiebigkeit grundsätzlich erhöht. Wie stark die Erhöhung ausfällt, ist abhängig von der Ergiebigkeit bzw. Gewinnungstiefe des Standortes selbst. Im Ergebnis zeigt sich, dass die 2,5 m Toleranz in der Mächtigkeit mit Abnahme der Ergiebigkeit

grob linear zunimmt. Aus beispielhaft ermittelten Flächengrößen ergibt sich eine lineare Funktion, welche auf die Schwellenwerte angewendet wurde<sup>121</sup>.

Grundsätzlich denkbar wäre auch die Multiplizierung der Durchschnittswerte mit einem festen Prozentsatz. Aufgrund der o.g. Überlegungen bzgl. der Auswirkungen der Toleranz in Abhängigkeit der vorhandenen Rohstoffergiebigkeit würde dieses Vorgehen jedoch weniger den tatsächlichen Auswirkungen entsprechen als der o.g. Ansatz einer linearen Funktion. Im Ergebnis erscheint dem Plangeber die lineare Funktion verhältnismäßiger.

Hinweis: Gegenüber dem ersten Planentwurf wurden die nunmehr maßgeblichen durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeiten auf erheblich breiterer Datenbasis ermittelt<sup>122</sup>. In der Folge stieg die durchschnittliche Ergiebigkeit insbesondere in der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand erheblich an. Durch die Berücksichtigung der Unschärfe der Rohstoffkarte werden Schwellenwerte erzielt, die wesentlich geringer von denen des ersten Planentwurfs abweichen. Die ermittelten Rohstoffergiebigkeiten werden jeweils auf die Tausender-Stelle gerundet.

Nachfolgend sind die letztlich maßgeblichen Schwellenwerte (inkl. Berücksichtigung der 2,5 m Toleranz) tabellarisch zusammengefasst und grafisch abgebildet (vgl. Anhang C).

**Tabelle 12: Beurteilungsmaßstab je Rohstoffgruppe, abhängig von Rohstoffergiebigkeit**

| Bewertungsstufen                           | Faktor   | Rohstoffergiebigkeit der Rohstoffgruppen<br>in 10.000 m³/ha |             |               |
|--------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------|-------------|---------------|
|                                            |          | KKS                                                         | TS          | pqKS          |
| Besonders ergiebig                         | 1,5 x ø  | ≥ 26,5                                                      | ≥ 9,9       | ≥ 17,0        |
| Überdurchschnittliche ergiebig             | 1,25 x ø | ≥ 21,7 < 26,5                                               | ≥ 7,8 < 9,9 | ≥ 13,6 < 17,0 |
| Durchschnittliche ergiebig                 | 1,0 x ø  | ≥ 12,0 < 21,7                                               | ≥ 3,6 < 7,8 | ≥ 7,2 < 13,6  |
| Unterdurchschnittliche ergiebig            | 0,75 x ø | ≥ 7,1 < 12,0                                                | ≥ 1,5 < 3,6 | ≥ 3,9 < 7,2   |
| Besonders unergiebig                       | 0,5 x ø  | < 7,1                                                       | < 1,5       | < 3,9         |
|                                            |          |                                                             |             |               |
| Durchschnittliche Rohstoffergiebigkeit (ø) |          | 16,8                                                        | 5,7         | 10,4          |

Wie bereits erläutert, wurden bei der Bildung der Schwellenwerte die ursprünglich gemeldeten Abgrabungsinteressen mit ihren tatsächlich gewinnbaren Rohstoffmengen zugrunde gelegt, um einen bezirksübergreifend einheitlichen und restriktionsneutralen

<sup>121</sup> Lineare Funktion:  $f(x) = 0,0443 + 26625,431$

<sup>122</sup> Im Zuge der (ersten) öffentlichen Auslegung wurden ca. 60 neue Abgrabungsinteressen gemeldet.

Vergleichsmaßstab zu erhalten (faktisches Rohstoffpotential). Sofern in der weiteren Eignungsprüfung im Einzelfall z.B. rechtliche Restriktionen des Grundwasserschutzes einer vollständigen Rohstoffgewinnung entgegenstehen, wird dies in den entsprechenden Prüfbögen dokumentiert – für die hier in Rede stehende (Zwischen-)Analyse sind auch wasserrechtliche Restriktionen jedoch unbeachtlich.

Als sonstiger Ausschlussbelang werden Abgrabungsstandorte gewertet, die „besonders unergiebig“ sind, also eine Ergiebigkeit aufweisen, die weniger als die Hälfte der durchschnittlichen Ergiebigkeit entspricht. In Ermangelung hinreichender Alternativen erscheint dieses Vorgehen angemessen und im Hinblick auf das Leitbild erforderlich.

Abbildung 3: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (Kies/Kiessand)

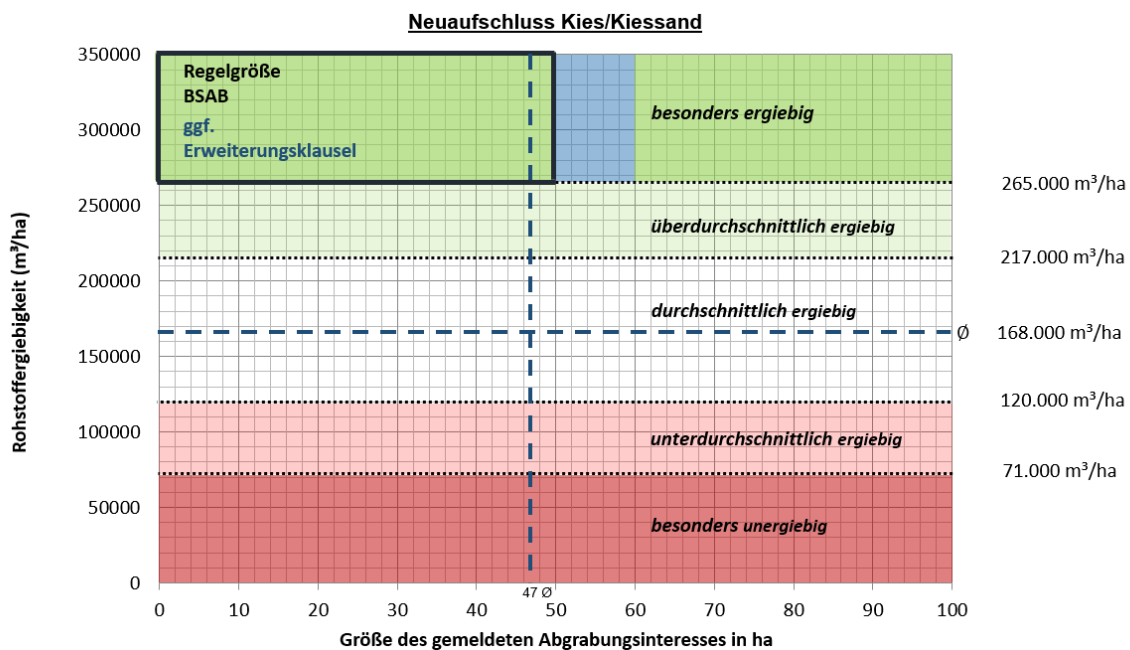
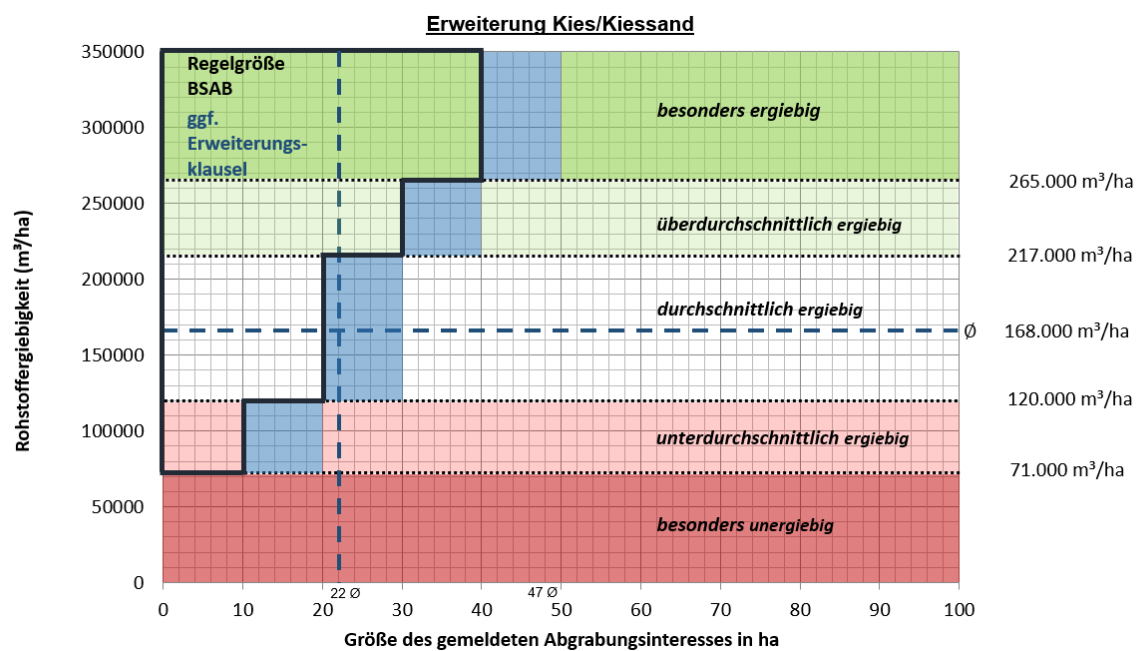


Abbildung 4: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (Ton/Schluff)

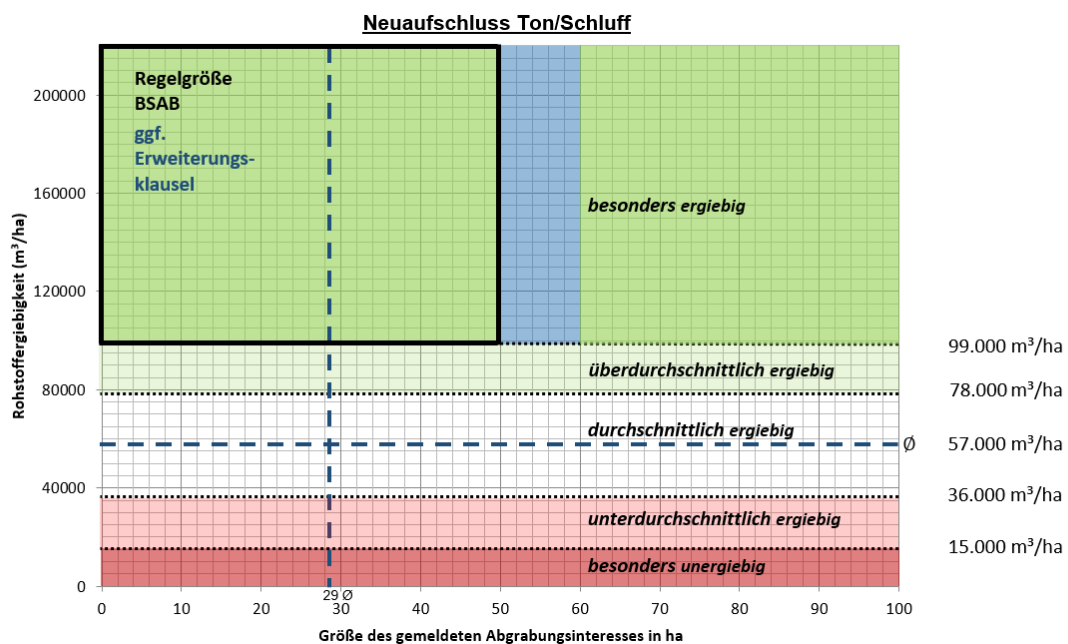
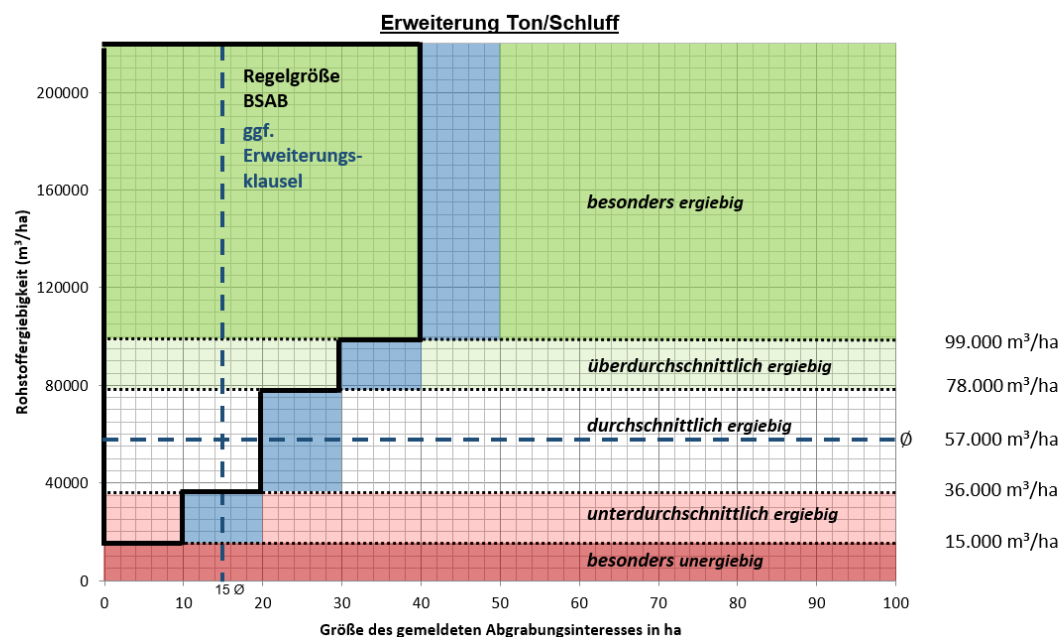
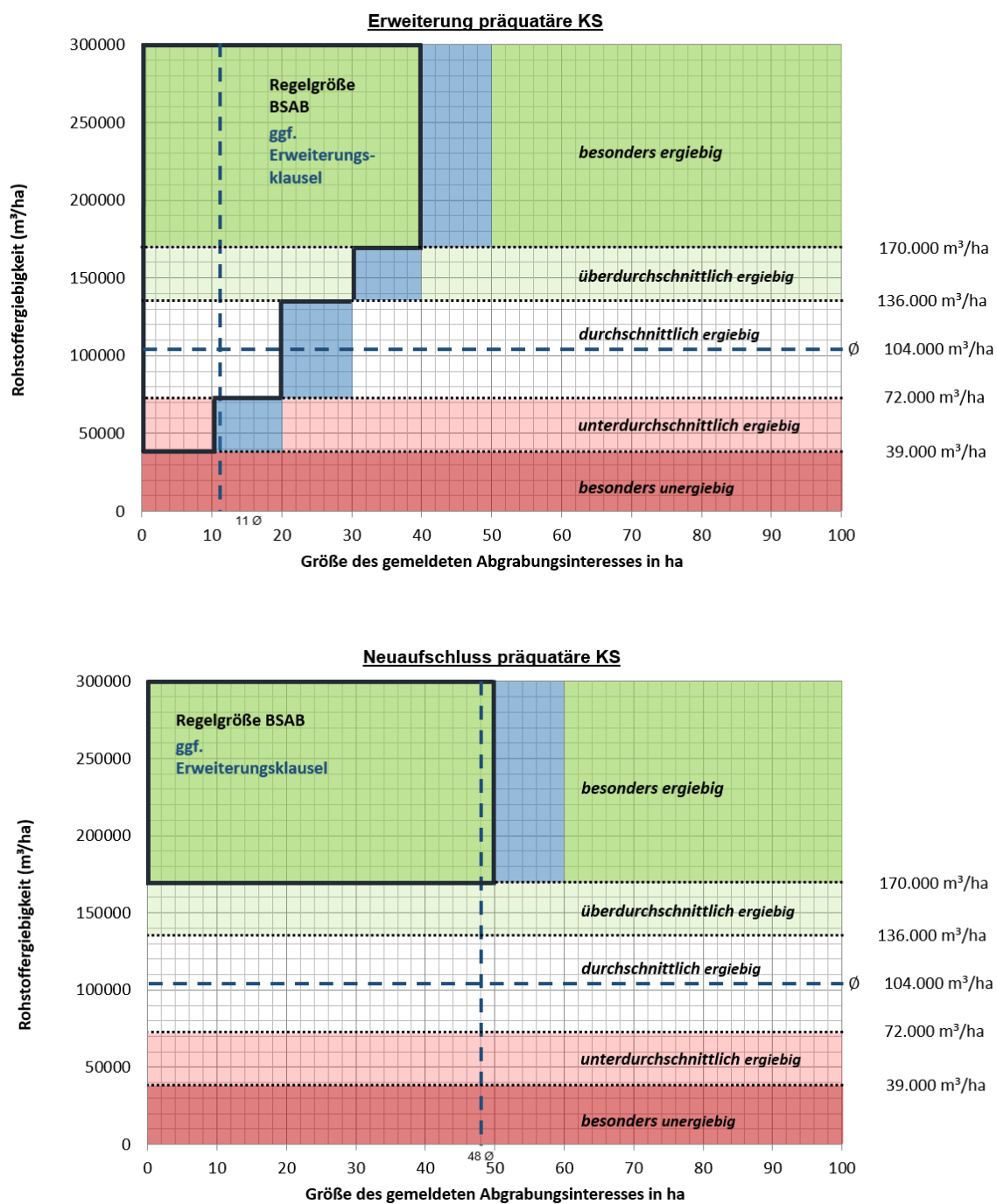


Abbildung 5: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (präquartäre Kiese und Sande)



### 8.1.6. Genehmigte Abgrabungen und bestehende BSAB

Genehmigte Abgrabungen sind aufgrund ihres Bestandsschutzes vom Ausschlussbelang besonders unergiebigster Standorte ausgenommen. Auf diese Weise können sie als BSAB ausgewiesen werden, sofern sie als Abgrabungsinteresse gemeldet werden.

Sollte sich auf Grundlage aktueller geologischer Kenntnisse herausstellen, dass die Rohstoffvorkommen eines bestehenden BSAB *ohne* genehmigte Abgrabung besonders unergiebig sind, so würde ein hier gemeldetes Abgrabungsinteresse allein aufgrund seiner Lage in diesem „nicht umgesetzten“ BSAB nicht automatisch wieder als BSAB ausgewiesen werden. Besonders unergiebigste Rohstoffvorkommen überwiegen die Planungssicherheit, den Vertrauensschutz und die faktische Wirkung des bestehenden BSAB. Diese Gewichtung erscheint erforderlich, um dem Leitbild der schrittweisen Entwicklung hin zu möglichst ergiebigen Abgrabungsstandorten gerecht zu werden. Die Ausweisung besonders unergiebigster Standorte als BSAB würde das Erreichen dieses Leitbilds erheblich erschweren. Zudem stehen im Regierungsbezirk Köln ausreichend viele Alternativstandorte zur Verfügung. Im Übrigen sollen etwaige mangelnde geologische Kenntnisse der Vergangenheit bzgl. der Rohstoffvorkommen den Plangeber von heute nicht in seiner Entscheidung binden. Vor diesem Hintergrund erscheint es verhältnismäßig, besonders unergiebigste Standorte als Ausschlussbelang zu definieren – unabhängig von der Lage in einem BSAB.

### 8.2. Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressensbereichs

| Sonstiger Ausschlussbelang                                      | Datengrundlage |
|-----------------------------------------------------------------|----------------|
| ▪ Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereichs | Fragebögen     |

Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibt eine – absolut betrachtet – sehr große Potentialfläche. Diese Größe der Potentialfläche ergibt sich im Regierungsbezirk Köln aufgrund der großflächigen Rohstoffvorkommen und der bewusst konservativ definierten Tabuzonen. Um innerhalb dieser sehr großen Potentialfläche möglichst ergiebige und möglichst konfliktarme Abgrabungsstandorte zu identifizieren, ist ein besonderes Vorgehen erforderlich.

Zum Vergleich: Sofern in der Fachdisziplin der Windenergieplanung nach Abzug der Tabuzonen eine große Potentialfläche verbleibt, werden üblicherweise die Schutzabstände (weiche Tabuzonen) erhöht, um die Potentialfläche zu verkleinern. Dieses Vorgehen wird beim vorliegenden Teilplan NR als nicht zielführend erachtet. Bei einer moderaten Erhöhung der Schutzabstände verblieben im Regierungsbezirk Köln weiterhin sehr große Flächen. Deshalb müssten entweder die Schutzabstände signifikant erhöht werden, was jedoch für Abgrabungsvorhaben schwerlich zu begründen ist und unverhältnismäßig erscheint<sup>123</sup>. Oder es müssten mehrere Tabuzonen/Ausschlussbelange definiert werden, die weder in der Zulassungspraxis noch in früheren Regionalplanverfahren des Regierungsbezirk Köln entscheidungserheblich waren und auch nach Auffassung des Plangebers unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit nicht als Tabuzonen/Ausschlussbelange definiert werden sollten<sup>124</sup>.

Das besondere Vorgehen besteht im vorliegenden Planungskonzept also darin, die Potentialfläche soweit zu verkleinern, dass Flächen entstehen, die in Bezug auf ihre Größe und Anzahl zweckdienlich sind. Im vorliegenden Planungskonzept besteht daher der erste und maßgebliche Schritt zur Identifizierung möglicher zukünftiger BSAB im Vorliegen eines bekundeten Abgrabungsinteresses (AI) privater und öffentlicher Akteure. Die nachfolgende Detailanalyse erstreckt sich also ausschließlich auf Bereiche, in denen ein Abgrabungsinteresse formal bekundet wurde (von einem Abgrabungsunternehmen oder einer Kommune). Die Teilräume, in denen kein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde, scheiden damit für die Ausweisung als BSAB aus. Dabei ist es zunächst unerheblich, ob ein Bereich zuvor als BSAB festgelegt oder ein Abgrabungsstandort bereits genehmigt war.

Dieser Belang ist Ausdruck der diesem gesamträumlichen Planungskonzept zu Grunde liegenden regionalplanerischen Leitlinien. Mit diesem Belang wird konzeptionell sichergestellt, dass zukünftig BSAB nur an Standorten mit gemeldetem Abgrabungsinteresse ausgewiesen werden.

Es sei an dieser Stelle ergänzend darauf hingewiesen, dass ein Abgrabungsinteresse im gesamträumlichen Planungskonzept nur dann nähergehend berücksichtigt werden

---

<sup>123</sup> Vgl. Kapitel 3.3.2: Besonderheiten von Abgrabungsvorhaben, insbesondere Fernwirkung

<sup>124</sup> Ein solches Vorgehen würde im Übrigen den Leitlinien des Planungskonzepts widersprechen, insbesondere der angemessenen Planung.

kann, wenn es sich innerhalb der Potentialfläche befindet – Flächen, die (sonstige) Ausschlussbelange berühren, entfallen.

### 8.2.1. Frist- und formgerechte Meldung eines AI erforderlich

Für eine fristgerechte Bekundung bzw. Meldung von Abgrabungsinteressen sind aus Gründen der Verfahrensführung und Gleichbehandlung bestimmte Zeitfenster vorgesehen:

- Erste Abfrage im informellen Verfahren (06/2017 – 12/2017). Zu diesem Zeitpunkt waren das Leitbild und die wesentlichen Leitlinien bekannt;
- Zweite Abfrage im Zuge der Frühzeitigen Unterrichtung (09/2018 – 01/2019). Zu diesem Zeitpunkt waren die Grundzüge des Planungskonzepts bekannt;
- Dritte Abfrage im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung (09/2020 bis 11/2020). Seit Anfang 2020 lag der Erste Planentwurf des Teilplans NR vollständig vor.

Seit Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung können keine Abgrabungsinteressen mehr in das Regionalplanverfahren gespeist werden bzw. neue oder geänderte Abgrabungsinteressen finden zwar Eingang in den Abwägungsvorgang, werden aber aufgrund des vorgenannten Anmeldeverfahrens im Vergleich mit frist- und formgerechten Meldungen mit geringerem Gewicht berücksichtigt. Die Gründe hierfür sind dem Kapitel 8.2.4 zu entnehmen.

Das Abgrabungsinteresse muss hinreichend begründet sein, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Hinreichend begründet ist ein Abgrabungsinteresse, wenn formgerecht in einem von der Regionalplanungsbehörde zur Verfügung gestellten Fragebogen mindestens die nachfolgenden Aspekte bekundet wurden:

- das Abgrabungsinteresse ist in einer Karte hinreichend genau verortet, mindestens im Maßstab 1:50.000 oder größer (also z.B. 1:10.000);
- Angabe und Begründung der Flächengröße;
- Angaben, welche(r) Rohstoff(e) gewonnen werden soll(en);
- Absichten der Rekultivierung bzw. Folgenutzung.

Diese erforderlichen Mindestangaben sind nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde angemessen und sachgerecht und wichtiger Bestandteil einer sorgsam und umsetzungsorientierten Abgrabungsplanung. Diese Angaben stellen im Übrigen das

Minimum der regionalplanerisch entscheidungserheblichen Aspekte in Zulassungsverfahren dar. Die Einreichung in Form eines Fragebogens erscheint dem Plangeber auch deshalb erforderlich, da hierdurch ein hinreichend verfestigtes Abgrabungsinteresse dokumentiert und eine Vergleichbarkeit der Interessensbekundungen erreicht wird. Andernfalls bestand zu befürchten, dass im Verfahren zahlreiche und dann wenig verfestigte Abgrabungsinteressen gemeldet würden („Masse statt Klasse“).

Hinweis: Die Fragebögen für Abgrabungsunternehmen umfassen deutlich mehr Aspekte (z.B. hinsichtlich Gewinnungstiefen, Rohstoffvorkommen, Geländeoberkanten). Zu Beginn des Planverfahrens war nicht absehbar, welche Belange letztlich entscheidungserheblich sein werden. Im Übrigen waren die umfassenden Angaben der Unternehmen von entscheidender Bedeutung bei der Entwicklung des vorliegenden Planungskonzepts.

Hinweis: In der ersten Abfrage von Abgrabungsinteressen wurde seitens der Regionalplanungsbehörde keine maximale Flächengröße eines meldefähigen Abgrabungsinteresses benannt. Danach wurde von der Regionalplanungsbehörde eine Beschränkung auf 80 ha Meldung eingeführt, um einen zusätzlichen Anreiz zu schaffen, realistische Meldungen zu tätigen. Über 95 % aller Meldungen der ersten Befragung waren kleiner 80 ha. Es wurden wenige sehr große Flächen benannt (> 200 ha). Solche Flächengrößen erscheinen der Regionalplanungsbehörde wenig differenziert und betriebswirtschaftlich schwerlich im Sinne einer Umsetzbarkeit tiefergehend geprüft. Die Regionalplanungsbehörde unterstellt jedoch, dass alleinig sinnvolle, also vollziehbare Abgrabungsinteressen gemeldet werden. Größere zusammenhängende Flächen als 80 ha konnten danach noch indirekt gemeldet werden, indem mehrere Fragebögen bzw. Abgrabungsinteressen eingereicht werden. Angesichts der räumlichen Auswirkungen, die eine solche Meldung haben kann – nämlich die Flächeninanspruchnahme für eine Abgrabungsnutzung auf Jahrzehnte mit all seinen Auswirkungen – wurde und wird ein mit dieser Beschränkung verbundener potentieller Mehraufwand als verhältnismäßig erachtet.

### 8.2.2. Meldung eines AI von öffentlicher und privater Seite

Der Träger der Regionalplanung unterstellt, dass die gemeldeten Abgrabungsinteressenbereiche für eine Abgrabung grundsätzlich zur Verfügung stehen. Schließlich werden die Abgrabungsinteressen von Akteuren gemeldet, die mit den Anforderungen an die Rohstoffgewinnung und mit den lokalen Besonderheiten grundsätzlich sehr gut vertraut sind. In jedem Falle dürfte es kaum einen Personenkreis geben, der damit besser vertraut wäre als die (in der Region tätigen) Abgrabungsunternehmen einerseits sowie die Kommunen andererseits. Im Übrigen trägt die bei diesem Personenkreis anzunehmende Vertrautheit mit den Anforderungen an eine Rohstoffgewinnung die Erwartung, dass Hindernisse einer umfänglichen Ausnutzung der BSAB lediglich in einem Maße entgegenstehen, welches deren Eignung nicht grundsätzlich in Frage stellt<sup>125</sup>. Auf diese Weise sollen Fehlplanungen vermieden werden. Unbeschadet dessen ist es verwaltungsgerichtlich bestätigt, dass es Abbauinteressenten grundsätzlich überlassen bleiben kann, auf ihrer Ansicht nach besonders förderungswürdigen Vorkommen hinzuweisen, wenn in einer Region abbauwürdige Lagerstätten weitflächig vorhanden sind<sup>126</sup>.

Dass den privaten Belangen eines Abgrabungsunternehmens durch Meldung eines Abgrabungsinteresses eine solch große Bedeutung beigemessen wird, liegt auch in der Tatsache begründet, dass Abgrabungen zwar räumlich gesteuert werden können, nicht jedoch der Transport bzw. Weiterverarbeitung der gewonnenen Rohstoffe. Insofern dient die Meldung von Abgrabungsinteressen auch einer möglichst gleichwertigen, bedarfsgerechten bzw. effizienten Verteilung künftiger Abgrabungsbereiche. Dieses Argument gilt für kommunale gemeldete Abgrabungsinteressen nur in begrenztem Maße. Gleichwohl zeigt der Planungsprozess, dass der weitaus überwiegende Teil der gemeldeten Abgrabungsinteressen seitens der Unternehmen getätigt wurde. Zudem beziehen sich viele der kommunal gemeldeten Abgrabungsinteressen auf Unternehmensmeldungen.

Bei den Meldungen durch Unternehmen unterstellt der Regionalplangeber ferner, dass die lagernden Bodenschätze aus technischer und betriebswirtschaftlicher Sicht tatsächlich und wirtschaftlich gewonnen werden können und die vorkommenden Roh-

---

<sup>125</sup> Urteil des VG Düsseldorf v. 19.02.2019 – 17 K 8130/16, RN 122

<sup>126</sup> Urteil des BVerwG v. 22.05.2014 – 4 B 56.13

stoffqualitäten hinreichend sind. Schließlich sieht der LEP NRW ausdrücklich die Berücksichtigung von Rohstoffqualitäten sowie betrieblicher Entwicklungsvorstellungen vor.

Hinweis zur Meldung eines kommunalen Abgrabungsinteresses: Mitunter fraglich war, ob ein Fragebogen zur Meldung eines Abgrabungsinteresses vom Rat der jeweiligen Kommune beschlossen sein muss oder ob alleiniges Verwaltungshandeln ausreicht. Gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB sind Gemeinden zuständig für die eigenverantwortliche Aufstellung der Bauleitpläne als weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe, die die kommunale Planungshoheit verwirklicht. Von welchem Gemeindeorgan der (Aufstellungs-) Beschluss zu fassen ist und in welcher Art und Weise er ortsüblich bekannt zu machen ist, richtet sich nach Landesrecht und Ortsrecht<sup>127</sup>.

Im Übrigen stellt ein gemeldetes Abgrabungsinteresse keine Bauleitplanung dar, sondern lediglich eine Entwicklungsabsicht bzw. eine sonstige städtebauliche Planung im Sinne des § 13 Abs. 2 ROG. Im Ergebnis liegt es in der Verantwortung der Kommunen, welche internen Entscheidungswege eingehalten werden sollen. Gleiches gilt im Übrigen auch bei anderen Beteiligungs- bzw. Genehmigungsverfahren, in denen Kommunen Stellung als TÖB nehmen können. Unbeschadet haben Kommunen im Teilplan NR grundsätzlich die Möglichkeit, ihre Stellungnahmen und die Berücksichtigung dieser im Aufstellungsverfahren des Teilplans NR zu überprüfen (Beteiligungen, Synopsen). Die besondere Stellung der Kommune ergibt sich insbesondere aus der kommunalen Planungshoheit.

### 8.2.3. Meldung von AI entspricht dem Leitbild

Um dem Leitbild zu entsprechen, werden im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts mehrere Anreize geschaffen, damit Unternehmen und Kommunen möglichst konfliktarme und ergiebige Abgrabungsstandorte melden, insbesondere:

- Konfliktreiche Standorte kommen für eine Abgrabungsnutzung nicht in Frage (Ausschlussbelange, also Tabuzonen und sonstige Ausschlussbelange);
- Je konfliktärmer ein Standort ist, desto eher wird dieser als BSAB ausgewiesen (Eignungsbelange);

---

<sup>127</sup> Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 14. Aufl. 2019, BauGB § 2

- Je ergiebiger ein Standort ist, desto eher wird dieser als BSAB ausgewiesen (besonderer Eignungsbelang);
- Je ergiebiger ein Standort ist, desto größer kann der BSAB werden (Zeichenregel);
- Ein relativ konfliktarmer Standort (keine entgegenstehenden regionalplanerischen, bauleitplanerischen oder fachrechtlichen Belange) kann grundsätzlich mittels Erweiterungsklauseln erweitert werden (Z6).

#### 8.2.4. Meldung von AI ist abgeschlossen

Im Planungskonzept des Teilplans NR sowie in der Sitzungsvorlage des Erarbeitungsbeschlusses vom 13.03.2020 (RR 02/2020) wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass im Zuge der (ersten) öffentlichen Auslegung Abgrabungsinteressen letztmalig gemeldet werden können. Dies gilt folglich auch für die Veränderung oder Aufhebung bereits gemeldeter Abgrabungsinteressen. Seit Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung können keine Abgrabungsinteressen mehr in das Regionalplanverfahren gespeist werden bzw. neue oder geänderte Abgrabungsinteressen finden zwar Eingang in den Abwägungsvorgang, werden aber im Vergleich mit frist- und formgerechten Meldungen mit geringerem Gewicht berücksichtigt. Abgrabungsinteressen, die nach Ende der ersten öffentlichen Auslegung gemeldet werden, sind insofern präkludiert.

Dem Regionalplangeber und der Regionalplanungsbehörde ist bewusst, dass es bestimmten privaten und öffentlichen Interessen entgegenkäme, wenn im Zuge der zweiten und dritten öffentlichen Auslegung Abgrabungsinteressen nochmals gemeldet werden könnten; dies ist aus Sicht bestimmter Akteure nachvollziehbar. Gleichwohl hat der Regionalplangeber im Zuge der Planungspraxis die Gesamtheit der teils gegenläufigen Belange im Blick, dazu zählt auch die möglichst *zeitnahe* vollumfängliche Wiederherstellung der Steuerungswirkung des Abgrabungsgeschehens im Regierungsbezirk Köln. Der Regionalplangeber verfolgt im Ergebnis einen anderen Planungsansatz und legt neben einer einheitlichen Systematik zur Ermittlung der Potentialflächen gemäß gesamträumlichen Planungskonzept auch das Ziel einer möglichst zeitnahen vollumfänglichen Wiederherstellung der Steuerungswirkung des Abgrabungsgeschehens im Regierungsbezirk Köln zugrunde.

Dieses Vorgehen erscheint dem Plangeber somit auch aus Gründen der Verfahrensführung bzw. Verfahrensökonomie geboten. Andernfalls wäre zu besorgen, dass der

Teilplan NR mit großer zeitlicher Verzögerung – im Extremfall niemals – zu einem Abschluss käme, da mit jedem neu zu berücksichtigenden Abgrabungsinteresse der äußerst komplexe Abwägungsvorgang für sämtliche Abgrabungsinteressen vollständig neu durchlaufen werden müsste. In der Zeitspanne des sich daraus ergebenden zeitlichen Verzugs (ggf. erneute öffentliche Auslegungen) wäre zu besorgen, dass sich die rechtlichen Gegebenheiten verändern und/oder neue Kenntnisse über tatsächliche abwägungsrelevante Belange zu Tage treten und/oder sich politische Veränderungen ergeben – jeder einzelne dieser Aspekte könnte wiederum zu einem weiteren Verzug führen. Insofern ist es bei Planverfahren dieser Dauer und dieses räumlichen Umfangs erforderlich und üblich, bei gewissen Datengrundlagen mit einer Art Stichtagregelung zu arbeiten. Das gewählte Vorgehen ist in Summe verhältnismäßig.

Dem Plangeber erscheint die Datenbasis von insgesamt rund 230 „neuer“ Abgrabungsinteressen (176 als Erweiterung und 52 Neuaufschlüsse) zuzüglich 92 Bestandsmeldungen aus drei Meldezyklen über drei Jahre (2017 bis 2020, s.o.) als hinreichend, um auf dieser Basis zweckdienliche BSAB im Sinne des Leitbildes des Teilplans NR festzulegen. Der Regionalplangeber hat sich mit dem Leitbild bei der Festlegung von BSAB selbst einem Optimierungsgebot unterworfen (möglichst ergiebige und möglichst konfliktarme Abgrabungsstandorte festzulegen), wobei der Rahmen des Möglichen auch durch die zeitliche Beschränkung der Meldefrist von Abgrabungsinteressen begrenzt wird. Der Regionalplangeber hat sich nicht und ist grundsätzlich nicht verpflichtet, die absolut „besten“ Bereiche auszuweisen. Zugleich hat sich der Plangeber jedoch grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, sehr gut geeignete Abgrabungsstandorte, die erst nach Ende der Meldefrist in Erscheinung treten, als BSAB mittels Z10 bzw. G1 nachträglich festzulegen.

Im Übrigen erscheint der Meldezeitraum von drei Jahren in drei Meldezyklen auch verhältnismäßig angesichts der Dauer des Gesamtverfahrens<sup>128</sup>. Seit der Möglichkeit der letzten Meldung sind ca. 4 1/2 Jahre vergangen – dieser Zeitraum ist nach Auffassung des Plangebers insbesondere angesichts der vorherigen dreijährigen Meldefrist von Abgrabungsinteressen nicht unverhältnismäßig. Im Übrigen stand es jedem Unternehmen frei, nicht nur in den letzten vier Jahren, sondern auch in den Jahren zuvor sich

---

<sup>128</sup> inklusive informellem Verfahren voraussichtlich insg. neun Jahre, 1. Abgrabungskonferenz 2017. Förmliches Verfahren: Frühzeitige Unterrichtung 2019, Erarbeitungsbeschluss 2020.

die Zukunft des eigenen Abgrabungsgeschehens unabhängig vom Regionalplanverfahren rechtlich zu sichern (Genehmigungen, Vorbescheide) – viele Unternehmen haben diese Möglichkeiten bekanntlich genutzt und nutzen sie auch aktuell im besonderem Maße: Seit mehreren Jahren ist Genehmigungsebene im Regierungsbezirk Köln von einer außergewöhnlich hohen Dynamik und Antragsdichte geprägt.

Unbeschadet dessen sei darauf hingewiesen, dass die Abwägungskompetenz allein beim Regionalrat Köln liegt. Ein Belang (wie die Meldung von Abgrabungsinteressen), der allein aufgrund des Planungswillens des Plangebers überhaupt über ein abwägungsrelevantes Gewicht verfügt, kann folglich auch vom Plangeber angemessen limitiert werden. Wenn diesem Belang ein besonders hohes Gewicht beigemessen wird, müssen diesbezüglich insbesondere die Gebote der Gleichbehandlung und Verhältnismäßigkeit in besonderem Maße gewahrt werden. Beides ist bei der o.g. Präklusion von Abgrabungsinteressen aus zuvor und nachfolgend genannten Gründen gewährleistet:

- Die Präklusion gilt für private und kommunale Abgrabungsinteressen gleichermaßen. Jedwedes nach Ende der öffentlichen Auslegung eingegangene neue bzw. geänderte Abgrabungsinteresse findet keinen durchschlagenden Eingang in den schematischen Abwägungsvorgang zur Festlegung von BSAB (Ausschlussbelange, Detailanalyse, Zeichenregeln). Im Zuge der zweiten und dritten öffentlichen Auslegung gemeldete Abgrabungsinteressen finden also auch keinen Eingang in diesen Abwägungsvorgang.
- Gleiches gilt nicht nur für den Ausschlussbelang der Abgrabungsinteressen, sondern für sämtliche Ausschlussbelange, welche maßgeblich durch die Meldung Dritter abwägungsrelevant werden. Neben den gemeldeten Abgrabungsinteressen sind dies die folgenden Ausschlussbelange:
  - o Verzicht auf Schutzabstand bei lokalem Konsens<sup>129</sup>,
  - o Darstellungen des Flächennutzungsplans, sofern von Kommunen geltend gemacht<sup>130</sup>,

---

<sup>129</sup> Vgl. Kapitel 8.3.5

<sup>130</sup> Vgl. Kapitel 8.9

- o Keine Neuaufschlüsse und keine Reservegebiete in (vom Braunkohlentagebau) besonders erheblich vorgeprägten Kommunen<sup>131</sup>.

Die übrigen Ausschlussbelange konnten im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung weiterhin geltend gemacht werden, da es sich hierbei grundsätzlich um fachrechtlich begründete Belange besonderer Art<sup>132</sup> handelt bzw. um Belange der Regionalplanung.

- Dem Regionalrat als Plangeber steht es zu, das gesamträumliche Planungskonzept im Laufe des Planverfahren zu verändern. Die etwaige Annahme, hieraus eine grundsätzliche Pflicht abzuleiten, dass Abgrabungsinteressen – von privater oder kommunaler Seite – im Lichte des veränderten Plankonzepts stets nachgemeldet werden können, geht fehl. Diese Abwägungsentscheidung obliegt dem Regionalrat.
- Durch ein geändertes gesamträumliches Planungskonzept verändert sich zwar der Bewertungsmaßstab. Der Bewertungsgegenstand – welcher maßgeblich durch die Abgrabungsinteressen gebildet wird – kann jedoch unverändert bleiben.
- Eine Pflicht zur Möglichkeit der Nachmeldung lässt sich auch nicht aus dem Entstehen neuer Ausschlussbelange herleiten, durch die größere Teilräume einer Abgrabungsnutzung von vornherein entzogen werden (insb. ehemaliges Braunkohlentagebauvorfeld). Vielmehr müssen Nutzungen im Außenbereich gem. § 35 BauGB jederzeit mit dem Entstehen entgegenstehender Belange rechnen. Zudem würde es eine Ungleichbehandlung darstellen, wenn nur diese Akteure nachmelden dürften, die von diesem Ausschluss betroffen wären (insb. bestimmte Unternehmen), da hierdurch die Schlüssigkeit des Planungskonzepts nicht mehr gewahrt wäre: Eigentum ist für die Regionalplanung grundsätzlich nicht entscheidungserheblich.
- Kommunen sind gegenüber Privaten bzw. Abgrabungsunternehmen insoweit konzeptionell privilegiert, als sie im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung mittels einiger Eignungsbelange auf das Planungsergebnis weiterhin Einfluss nehmen konnten. Diese Privilegierung stellt keine unverhältnismäßige Bevorzugung und keine Ungleichbehandlung dar, schließlich verfügen Kommunen –

---

<sup>131</sup> Vgl. Kapitel 8.10

<sup>132</sup> Vgl. Kapitel 8.8

im Gegensatz zu Privaten – über die grundgesetzlich verankerte kommunale Planungshoheit. Deshalb konnten Kommunen in ihrem Hoheitsgebiet auf den zweiten Planentwurf zum Teilplan NR in gewisser Weise – mittels der Eignungsbelange, nicht mittels Ausschlussbelangen – reagieren (Gegenstromprinzip). Im Übrigen stellen Eignungsbelange kein unmittelbares K.O.-Kriterium dar, sondern haben (lediglich) Einfluss auf die Bewertung – sehr gut geeignete Standorte haben weiterhin eine große Wahrscheinlichkeit als BSAB festgelegt zu werden. Diesem Mechanismus sind alle potentiellen Abgrabungsstandorte gleichermaßen ausgesetzt – auch insofern findet keine Ungleichbehandlung einzelner Unternehmen statt.

- Unbeschadet dessen sind private Abgrabungsinteressen im Teilplan NR bereits mit einem überaus hohen Gewicht berücksichtigt: Sie bilden den maßgeblichen Untersuchungsrahmen. Diese große Möglichkeit der Einflussnahme wird von Seiten anderer Privater sowie von behördlichen Seiten regelmäßig als unverhältnismäßige Einflussnahme beanstandet.
- Im Ergebnis sind Abgrabungsinteressen im Teilplan NR umfassend berücksichtigt – ein Abwägungsausfall ist nicht erkennbar. Die Abgrabungsinteressen bilden unzweifelhaft einen wichtigen Aspekt der Abwägungsentscheidung, sind jedoch im Kontext des übergeordneten Planungsziels zu sehen. Dieses liegt darin, im Rahmen des gesamträumlichen Planungskonzeptes eine bedarfsgerechte Versorgung mit standortgebundenen Rohstoffen i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG sicherzustellen. Angesichts der großflächig verteilten Rohstoffvorkommen markiert die Fokussierung der Potentialfläche (nach Abzug der Ausschlussbelange) auf Abgrabungsinteressenbereiche einen plausiblen Zwischenschritt. Mit dem verfügbaren Flächenpool wird dieses Ziel erreicht. Nachteile für die Sicherung der Rohstoffversorgung im Regierungsbezirk zeichnen sich – auch in Anbetracht der erweiterten Bestandsschutzregelungen und Flexibilisierungsinstrumente (vgl. textliche Ziele 4, 6 und 10 sowie Grundsatz 1) – nicht ab (vgl. Kapitel 15.4 und 15.5). Für den Plangeber sind weder ein Abwägungsdefizit noch eine Abwägungsfehleinschätzung noch eine Abwägungsdisproportionalität erkennbar.
- Schlussendlich führt eine Gegenbetrachtung zu keinem anderen Ergebnis: Wenn der Teilplan NR nicht maßgeblich auf Abgrabungsinteressen basieren würde, sondern auf einem darüber hinausgehenden Flächenpool, würden die

erfolgten konzeptionellen Änderungen des Teilplans NR im Zuge des zweiten Planentwurfes nicht dazu führen, dass der Flächenpool neu ermittelt worden wäre. Vielmehr würde man sich aus dem bereits bestehenden Flächenpool bedienen, sofern damit ein ausreichender Versorgungszeitraum gesichert werden kann. Letzteres ist vorliegend unzweifelhaft der Fall.

### 8.3. Schutzabstände von 300 m zu ASB, Bauflächen und Ortslagen

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                                        | Datengrundlage                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Schutzabstand von 300 m zu Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)</li> </ul>                 | Regionalplan Köln                     |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Schutzabstand von 300 m zu Bauflächen (insb. W, M, Gemeinbedarf)</li> </ul>                | Flächennutzungspläne                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Schutzabstand von 300 m zu regionalbedeutsamen Ortslagen <math>\geq 2</math> ha</li> </ul> | Raumanalyse anhand ALKIS und Luftbild |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Verzicht auf Schutzabstand bei „lokalem Konsens“</li> </ul>                                | Fragebögen, kommunale Stellungnahme   |

#### 8.3.1. Schutzabstand von 300 m zu ASB

Die Siedlungsentwicklung für Wohnen und andere sensible Nutzungen vollzieht sich laut LEP vornehmlich innerhalb der regionalplanerisch festgelegten ASB. Um einerseits die Entwicklungspotentiale bzw. die Vollzugsfähigkeit der ASB zu sichern und andererseits die bereits bebauten Bereiche vor (zusätzlichen) Beeinträchtigungen langfristig zu bewahren, sollen sich neue Abgrabungsstandorte grundsätzlich nur in einem Mindestabstand zu festgelegten ASB entwickeln dürfen. Zudem werden so bestehende oder potentielle Freiraum- und Naherholungsbereiche gesichert. Der Vorsorgeabstand kann ferner zum Schutz des Ortsbildes beitragen und dient somit der Ermittlung möglichst konfliktarmer Abgrabungsstandorte.

Der Vorsorgeabstand begründet sich auch in Anlehnung an den Abstandserlass NRW. Demnach sollen „Anlagen zur Gewinnung [...] von Sand, [...], Kies, Ton oder Lehm“ zu Wohngebieten einen Abstand von 300 m einhalten<sup>133</sup>. Dem Plangeber ist bewusst, dass es sich bei dem Abstandserlass um eine Empfehlung für die Ebene der Bauleitplanung handelt. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird die Schutzwürdigkeit der Wohngebiete generalisierend für ASB angesetzt, da diese den räumlichen Entwicklungsspielraum für Kommunen unmittelbar beeinflussen. Schließlich soll Wohnbaulandentwicklung vornehmlich im ASB erfolgen. Im Übrigen werden die ASB in Abstimmung mit den Kommunen, also im Gegenstromprinzip, festgelegt.

<sup>133</sup> Vgl. Abstandserlass NRW, Anlage 1, lfd. Nr. 146

Dem Regionalplangeber ist bewusst, dass der Vorsorgeabstand des Abstandserlasses von 300 m auf Ebene der Bauleitplanung und Genehmigungsplanung im Einzelfall aufgrund fachrechtlicher Regelungen und unter bestimmten Auflagen bzw. Nebenbestimmungen zum Teil deutlich unterschritten werden kann. Dem Plangeber ist auch bewusst, dass selbst bei einer großen räumlichen Nähe zwischen Wohn- und Abgrabungsnutzung die örtliche Bewohnerschaft im Einzelfall tatsächlich nur geringfügig beeinträchtigt sein bzw. sich nur geringfügig beeinträchtigt fühlen kann. Das Ziel der vorliegenden Regionalplanung ist es jedoch, räumliche Nutzungskonflikte *vorsorglich* für die Allgemeinheit zu vermeiden. Hierzu bedient sich die Regionalplanung ihrer generalisierenden Betrachtungsweise.

Da es sich bei einer Abgrabung um eine gewerbliche Nutzung handelt, ist die unmittelbare Nachbarschaft von GIB und Abgrabungsfläche aus immissionsschutzrechtlichen Gründen grundsätzlich möglich. Ein Vorsorgeabstand um GIB ist daher nicht erforderlich, im Übrigen in Ermangelung einer rechtlichen bzw. fachlichen Grundlage schwerlich herzuleiten und quantifizierbar.

### 8.3.2. Schutzabstand zu Bauflächen von 300 m

Der Abstandserlass NRW sieht vor, dass von „Anlagen zur Gewinnung [...] von Sand, [...], Kies, Ton oder Lehm“ zu Wohngebieten ein Abstand von 300 m eingehalten werden soll. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird die Schutzwürdigkeit von *Wohngebieten* generalisierend auch für die korrespondierenden *Wohnbauflächen* sowie für die übrigen Bauflächen mit ähnlichem Schutzniveau (z.B. gemischte Baufläche, Gemeinbedarfsfläche) angesetzt. Diese Generalisierung ist erforderlich, da im Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht die Definition eines Baugebietes – sofern kein Bebauungsplan vorliegt – stets vorhabenbezogen erfolgt; so könnte z.B. ein im Flächennutzungsplan vollständig als gemischte Baufläche dargestellter Ortsteil im Baugenehmigungsverfahren bzw. Immissionsschutzgutachten überwiegend als faktisches allgemeines Wohngebiet zu beurteilen sein. Diese Generalisierung ist aufgrund der typisierenden, eher verallgemeinernden Betrachtungsweise und des räumlichen Maßstabes der Regionalplanung sachgerecht.

Auch unabhängig vom Abstandserlass NRW erscheint dem Regionalplangeber ein Schutzabstand zu denjenigen Bauflächen erforderlich, die als weiche Tabuzone definiert wurden. Hierdurch werden Spielräume für die Siedlungsentwicklung vorgehalten

und diese vorsorglich – im Sinne der Vollziehbarkeit der Planung – vor heranrückenden Abgrabungsnutzungen geschützt. Zudem wird das Ortsbild geschützt und Bereiche für die Naherholung freigehalten.

### 8.3.3. Schutzabstand von 300 m zu Ortslagen

Sofern eine Ansiedlung über ein gewisses siedlungsstrukturelles Gewicht verfügt, soll diese Ansiedlung im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept berücksichtigt werden und ihr vorsorglich ein Schutzabstand analog zum Abstanderlass NRW zugesprochen werden. Bei diesen Ansiedlungen handelt es sich einerseits um die bereits erwähnten, im jeweiligen Flächennutzungsplan dargestellten Bauflächen (siehe oben). Im Regierungsbezirk Köln sind jedoch nicht sämtliche Ansiedlungen mit siedlungsstrukturellem Gewicht in Flächennutzungsplänen als Bauflächen dargestellt. Viele dieser Ansiedlungen befinden sich mitunter vollständig oder teilweise außerhalb von dargestellten Bauflächen. Hierbei handelt es sich häufig um im Zusammenhang bebaute Ortsteile gem. § 34 BauGB. Diese Ansiedlungen verfügen somit auch häufig über ein städtebauliches bzw. bauplanungsrechtliches Gewicht.

In im Zusammenhang bebauten Ortsteilen ist eine Abgrabung aus tatsächlichen Gründen (bebaute Fläche) und rechtlichen Gründen (kein Einfügen der im Außenbereich privilegierten Nutzung einer Abgrabung in einen Ortsteil nach § 34 BauGB) in der Regel unzulässig. Im Zusammenhang bebaute Ortsteile sollen im Rahmen der vorliegenden Untersuchung angemessen berücksichtigt werden, um vorsorglich darauf hinzuwirken, dass in den Ortsteilen gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewährleistet bleiben (Abstanderlass NRW analog) und Entwicklungsspielräume vorsorglich gesichert werden.

Im Zusammenhang bebaute Ortsteile können nicht als harte Tabuzone definiert werden, da das Vorliegen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils in der Regel im Einzelfall sowie vorhaben- und ortsbezogen von der Baugenehmigungsbehörde festgestellt wird. Näherungsweise und im Einzelfall können Ortsteile von Gemeinden durch Satzung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgelegt werden (sog. Innenbereichssatzungen nach § 34 BauGB); Innenbereichssatzungen liegen jedoch weder für sämtliche Kommunen des Regierungsbezirks Köln vor, noch treffen diese eine Aussage über die Grenze des Außenbereichs. Auch Landschaftspläne oder -verordnungen treffen keine verbindliche Aussage über die Grenze zwischen Innen-

und Außenbereich. Es bleibt also festzustellen, dass keine Planwerke vorliegen, in denen die Außengrenzen sämtlicher im Zusammenhang bebauter Ortsteile des Regierungsbezirks verbindlich festgelegt wären. Zugleich weist die ständige höchstgerichtliche Rechtsprechung darauf hin, dass das Vorliegen eines Ortsteils baurechtlich nicht nach einem schematischen, mathematischen Raster ermittelt werden kann, sondern es stets auf den Einzelfall und auf die örtlichen sowie regionalen Besonderheiten ankomme. Zudem wird ein Ortsteil baurechtlich stets anhand der spezifischen (siedlungsstrukturellen) Gegebenheiten innerhalb *einer* Gemeinde ermittelt, so dass alleine aus diesem Grund eine generalisierende bauplanungsrechtliche Ortsteilermittlung (eigentlich) entfällt<sup>134</sup>.

Aus diesen Gründen können in der vorliegenden Untersuchung kleinere Ortsteile, die nicht als Bauflächen dargestellt sind, nicht als weiche Tabuzone definiert werden. Die erforderlichen Daten liegen für den gesamten Regierungsbezirk schlicht nicht vor, so dass ein Ausschluss auf Ebene der Tabuzonen konzeptionell verwehrt ist. Daher verbleibt der Regionalplanung alleinig die Möglichkeit, diesen Belang auf Ebene der Detailanalyse angemessen zu berücksichtigen. Auf diese Untersuchungsebene können Ortsteile einzelfallbezogenen und zugleich generalisierenden näherungsweise identifiziert werden. Eine generalisierende Betrachtungsweise ist dem Wesen der Regionalplanung nicht fremd. Analog zu den Bauflächen wird auch den regionalplanerisch bedeutsamen Ortslagen ein Schutzabstand von 300 m zugesprochen. Dem Regionalplangeber erscheint es erforderlich, schutzwürdige Ortslagen zu ermitteln, um auf eine möglichst verhältnismäßige Planung hinzuwirken. Um der Schutzbedürftigkeit der Bevölkerung vorsorglich gerecht zu werden, erscheint es alternativlos, dass die Regionalplanung selbst diese schutzwürdigen Siedlungen näherungsweise bestimmen muss. Es handelt sich um eine näherungsweise Bestimmung, bei der nur Ortslagen  $\geq 2$  ha identifiziert werden (Untergrenze der regionalplanerischen Darstellbarkeit). Dadurch unterscheidet sich die regionalplanerische Bestimmung von *Ortslagen* wesentlich von der baurechtlichen Bestimmung von *Ortsteilen* gem. § 34 BauGB. Eine solche generalisierende Betrachtungsweise steht der Planungsebene der Regionalplanung – im Gegensatz zur Bauleitplanung – rechtlich zu.

---

<sup>134</sup> Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang/Reidt BauGB § 34 Rn 14-16

Die Methodik erfolgt derart, als dass von der Regionalplanungsbehörde Köln im Umfeld von 600 m eines jeden gemeldeten Abgrabungsinteresses anhand einer geodatenbasierten Raumanalyse einzelfallbezogen ermittelt wird, welche Ansiedlungen offensichtlich über ein gewisses siedlungsstrukturelles bzw. städtebauliches Gewicht im Sinne der Rechtsprechung zu § 34 BauGB verfügen. Die Ortslagenermittlung erfolgt ausschließlich anhand einer kartographischen Auswertung und Luftbildauswertung und nicht durch Ortsbegehungen. In der GIS-basierten Raumanalyse werden nur Hauptgebäude mit Hausnummern berücksichtigt, die sich in einer Nähe von max. 100 m zueinander befinden<sup>135</sup>. Sodann werden zwei Fälle unterschieden:

1. Isolierte Ortslagen: Wenn sich mehr als 10 Gebäude<sup>136</sup> zueinander in dieser Nähe isoliert im (vermeintlichen) Außenbereich befinden, wird diese Ansiedlung einer Einzelfalluntersuchung unterzogen. Es wird zunächst geprüft, ob es sich um einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil gem. § 34 BauGB mit schutzwürdiger Wohnnutzung handeln könnte (insb. Bebauungszusammenhang, gewachsene Struktur). Falls das zu bejahen ist, es sich also nicht offensichtlich um eine bandartige Siedlung, um ein Konglomerat an Gehöften oder um ein Gewerbegebiet handelt, wird der Ortsteil zeichnerisch abgegrenzt, angelehnt an die baurechtlichen Regelungen (Abgrenzung entlang der hinteren Hauskanten, offensichtliche Baulücken mit einbeziehen). Abschließend wird die Flächengröße des so abgegrenzten Fläche ermittelt. Ist die Fläche größer/gleich 2 ha, so handelt es sich um eine Ortslage mit regionalplanerischem Gewicht im Sinne dieses Ausschlussbelanges.
2. Gebäude angrenzend an Bauflächen: Wenn sich einzelne Gebäude in der Nähe zu einer Baufläche (W, M, Gemeinbedarf) befinden und diese Baufläche tatsächlich baulich genutzt ist, wird das vorgenannte Vorgehen analog angewendet, allerdings unter Einbeziehung der Gebäude, die sich innerhalb der Baufläche befinden. Ist die Gesamtfläche  $\geq 2$  ha, so handelt es sich um eine Ortslage mit regionalplanerischem Gewicht bzw. die Baufläche wird für die Analyse faktisch erweitert.

Im Ergebnis werden sog. „Ortslagen“ identifiziert, denen die Regionalplanungsbehörde vorsorglich ein regionalplanerisches Gewicht und damit eine erhöhte Schutzwürdigkeit

---

<sup>135</sup> Pauschalisierender Ansatz in Anlehnung an die hierzu ergangene Rechtsprechung

<sup>136</sup> Die untere Grenze für einen Ortsteil wird bei sechs Gebäuden vermutet (Battis/Krautzberger/Löhr/Mitschang/Reidt BauGB § 34 Rn 16).

zuspricht. Die regionalplanerische Einschätzung einer Ortslage stellt eine eigene regionalplanerische Bewertung dar, die sich zwar an den rechtlichen Anforderungen des § 34 BauGB inhaltlich orientiert, diese aber nicht gänzlich erfüllen muss.

Der Regionalplangeber geht bei der soeben erläuterten Methodik bewusst restriktiv vor: Einerseits wird in der Raumanalyse die Mindestgröße isolierter Ortslagen bei 10 Gebäuden angelegt (rechtlich begründbar wären grundsätzlich auch 6). Andererseits werden bei der zeichnerischen Abgrenzung tendenziell fragliche Baulücken (i.d.R. ab rund 100 m) in Zweifelsfällen tatsächlich eher als Ende des Bebauungszusammenhangs gewertet, auch wenn in Einzelfällen Baulücken bis zu 130 m noch Teil des Bebauungszusammenhangs i.S.d. § 34 BauGB sein können<sup>137</sup>. Dieses restriktive Vorgehen ist aus Gründen der Rechtssicherheit und konzeptionellen Schlüssigkeit erforderlich. Etwaige geringfügige Ungenauigkeiten bei der zeichnerischen Abgrenzung sind aufgrund der regionalplanerischen Unschärfe irrelevant.

Der Regionalplangeber wendet aus den folgenden Gründen eine eher restriktive Methodik an: Aus rechtlicher Sicht soll in diesem Planungskonzept nur solchen Ansiedlungen im Freiraum eine erhöhte Schutzwürdigkeit zugesprochen werden, die höchstwahrscheinlich auch fachrechtlich tatsächlich darüber verfügen. Andernfalls könnten unter Umständen BSAB – aus baurechtlicher Perspektive – unnötigerweise verkleinert werden bzw. nicht festgelegt werden. Der umgekehrte Fall erscheint dem Plangeber rechtlich weniger angreifbar: Sollte ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil gem. § 34 BauGB durch den Regionalplangeber nicht als Ortslage erkannt werden, so ist diese Siedlung dennoch einer Abgrabungsnutzung nicht schutzlos ausgeliefert – ihre immissionsschutzrechtlich zugestandene Schutzwürdigkeit wäre ohnehin im Zulassungsverfahren einzelfallbezogen zu ermitteln und sicherzustellen. Demgegenüber wird regionalbedeutsamen Ortslagen durch die Regionalplanung vorsorglich ein pauschaler Schutzabstand zugesprochen.

Sofern die betroffene Kommune der Auffassung ist, dass einer regionalplanerischen Ortslage keine regionalplanerische Schutzwürdigkeit oder kein Vorsorgeabstand zugesprochen werden soll, so hat sie nachzuweisen, dass es sich um keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil handelt. Alternativ kann die Kommune der Regionalpla-

---

<sup>137</sup> Urteil des BVerwG v. 14.11.1991 – 4 C 1/91

nungsbehörde einzelfallbezogen mitteilen, dass für ein bestimmtes Abgrabungsinteresse der regionalplanerische Vorsorgeabstand aus Sicht der Kommune nicht angelegt werden soll<sup>138</sup>. Aus Sicht der Regionalplanung kommt die Aberkennung einer Schutzwürdigkeit nur dann in Frage, wenn es sich um eine Siedlung bzw. Ortslage handelt, in deren Umfeld sich eine bestehende Abgrabung erweitern möchte. In diesen Fällen kann davon ausgegangen werden, dass die unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen der Abgrabungserweiterung (insb. Immissionen) von den lokalen Akteuren hinreichend genau abgeschätzt werden können.

Umgekehrt kann und soll eine Kommune der Regionalplanung mitteilen, wenn ein im Zusammenhang bebauter Ortsteil oder eine regionalplanerisch bedeutsame Ortslage nicht berücksichtigt wurde. Dies würde dann erneut durch die Bezirksregierung geprüft werden. Einzelhöfe, Splittersiedlungen und nicht im Zusammenhang bebaute Ortsteile werden im vorliegenden Planungskonzept nicht als Ausschlussbelang berücksichtigt, da sie – wie Abgrabungsnutzungen auch – städtebaulich dem Außenbereich zugeordnet sind.

Abschließend sei auf die Feststellung des OVG NRW hingewiesen, dass die Regionalplanung nicht die Aufgabe hat, die Vorhabenzulassung gewissermaßen fallgenau vorwegzunehmen, sondern sich auf die Abgrenzung von Bereichen in einer allgemeinen Größenordnung beschränken kann. Dem Regionalplangeber ist grundsätzlich unbenommen, selbst zu bestimmen, wie weit die Steuerungswirkung reichen soll, mit der von ihm geschaffene Ziele Beachtung beanspruchen. Dies gilt auch für immissionschutzrechtliche Anforderungen an gesundes Wohnen<sup>139</sup>. Insofern steht der Regionalplanung ein weiter Ermessensspielraum im Umgang mit Vorsorgeabständen zu, den der Regionalplangeber im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept mit der Berücksichtigung regionalplanerisch bedeutsamer Ortslagen und der entsprechenden Schutzabstände nutzt.

#### 8.3.4. Verzicht auf Schutzabstände bei lokalem Konsens

Üblicherweise werden in Konzentrationszonenplanungen vorsorglich Schutzabstände zu Siedlungen als weiche Tabuzone definiert, insbesondere im Bereich der Windenergieplanung. Schließlich bietet sich dieses Vorgehen angesichts der Möglichkeit einer

---

<sup>138</sup> Meldung eines „lokalen Konsenses“

<sup>139</sup> Urteil des OVG NRW v. 06.09.2007 – 8 A 4566/04, hier in Bezug auf von Windenergiekonzentrationszonen

schematischen Erhebungsweise an. Der erste Entwurf des vorliegenden Planungskonzepts, der im Zuge der Frühzeitigen Unterrichtung zur Diskussion gestellt wurde (September 2018), sah diese Einordnung ebenfalls vor.

Im Laufe des Jahres 2019 wurde im Zuge der „Feinjustierung“ des gesamträumlichen Planungskonzepts erkennbar, dass es bestimmte Einzelfälle gibt, in denen sich Abgrabungen bereits heute wesentlich näher als 300 m zu Siedlungen befinden. Ferner wurden Fälle bekannt (außerhalb des Regierungsbezirks Köln), in denen Abgrabungen und Siedlungsentwicklung konzeptionell von vornherein mitgedacht werden. Auf diese Weise wurden beispielsweise Projekte im Sinne von „Wohnen am Baggersee“ oder „Terrassenblick auf das rekultivierte Naturschutzgebiet“ verwirklicht. Solche städtebaulichen Entwicklungen sind der Ausnahmefall und können nur dort entstehen, wo im Einzelfall die räumlichen, rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen gegeben sind. Das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept möchte jedoch – im Sinne einer angemessenen und flexiblen Planung – auch auf solche innovativen Vorhaben reagieren können, diese zumindest nicht von vornherein ausschließen.

Um eine solche einzelfallbezogene Flexibilität zu ermöglichen, werden die Schutzabstände zu Siedlungen der Detailanalyse zugeordnet. Grundsätzlich ist das Vorgehen identisch zur Anwendung einer weichen Tabuzone: Anhand von Kartenmaterial werden die ASB, Bauflächen und Ortslagen ermittelt und mit einem Schutzabstand versehen. Sämtliche Abgrabungsinteressen oder Teilflächen davon, die sich innerhalb des Schutzabstandes befinden, entfallen (da Ausschlussbelang). Die konzeptionelle Neuerung besteht nun darin, dass in den Einzelfällen, in denen die betroffene Kommune für ein bestimmtes Abgrabungsinteresse den Schutzabstand für entbehrlich hält, – also insofern ein „lokaler Konsens“ besteht – der Schutzabstand für dieses Abgrabungsinteresse nicht angelegt wird, sofern dies die Kommune als Träger der kommunalen Planungshoheit gegenüber der Regionalplanung ausdrücklich mitteilt.

Den Kommunen stand die nachfolgenden Möglichkeiten offen, um von dieser Regelung Gebrauch zu machen: Bis zum Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung konnten Kommunen mittels Fragebögen ein Abgrabungsinteresse melden. In diesem Fragebogen wurde unter dem Feld „1.7 Lokaler Konsens“ ein weiteres Feld eingefügt, mit dem die Kommune sich ausdrücklich dafür aussprechen konnten, den Vorsorge-

abstand von 300 im konkreten Einzelfall zu unterschreiten. Eine kommunale Stellungnahme mit vergleichbarer Eindeutigkeit wird im Einzelfall ebenfalls als ausreichend gewertet.

Dieses Vorgehen ist rechtlich möglich, da die Vorsorgeabstände für die Regionalplanung nicht bindend sind (der Abstandserlass NRW ist nur für die kommunale Bauleitplanung bindend), also vollständig der Abwägung des Regionalplangebers unterliegen. Ein näheres Heranrücken zwischen Wohn- und Abgrabungsnutzung, als es der Abstanderlass NRW vorsieht, wäre in diesen Einzelfällen von überörtlichem Interesse. Es handelt sich um Vorhaben, in denen in Einzelfällen ein Teilraum von öffentlicher wie privater Seite als relativ konfliktarm erkannt wird. Die übrigen Ausschlussbelange sind davon unbenommen. Die immissionsschutzrechtlichen Regelungen bleiben den Zulassungsverfahren vorbehalten. Sonstige regionalplanerische Erfordernisse bezüglich der Siedlungsentwicklung sind unbenommen zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

#### 8.3.5. Meldung des Verzichts auf Schutzabstände ist abgeschlossen

Der Verzicht auf die Rücknahme des vorsorglichen Schutzabstandes wird nur dann wirksam, wenn ein deckungsgleiches bzw. sich überschneidendes Abgrabungsinteresse sowohl von privater wie von kommunaler Seite aus gemeldet wurde und die Kommune darauf hingewiesen hat, dass der vorsorgliche Schutzabstand in dem jeweiligen Einzelfall unterschritten werden kann. Da dieser Belang also von der Meldung von Abgrabungsinteressen abhängt, gilt die Präklusion für Abgrabungsinteressen analog. Dementsprechend war der Stichtag für das letztmalige Melden eines Schutzabstandsverzichts das Ende der ersten öffentlichen Auslegung.

Durch diese Regelung wird die kommunale Einflussnahme nur geringfügig beschränkt. Der Plangeber geht grundsätzlich davon aus, dass entsprechende Fälle aufgrund ihres besonderen Stellenwertes bereits im Vorfeld bekannt waren und entsprechend von der Kommune im Zuge der frühzeitigen Unterrichtung bzw. der ersten öffentlichen Auslegung geltend gemacht wurden.

Im Übrigen handelt es sich beim Verzicht auf den Vorsorgeabstand um eine Möglichkeit der Flexibilisierung, welche allein durch den Plangeber ermöglicht wurde. Folglich steht es dem Plangeber zu, diese Möglichkeit auch zu limitieren. Hiervon macht der

Plangeber Gebrauch im Sinne der Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts.

Durch diese Regelung wird der Absterberlass NRW ab dem zweiten Planentwurf des Teilplans NR ohne Ausnahme umgesetzt. Hierdurch wird weder unverhältnismäßig in die Rechte Dritter eingegriffen noch erfolgt eine anderweitige unverhältnismäßige Benachteiligung.

#### 8.4. Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                                    | Datengrundlage                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>GIB, sofern Abgrabungsinteresse und mit Regionalplanüberarbeitung unvereinbar</li></ul> | Aktueller Regionalplan Köln<br>Regionalplan Köln, Entwurf 2021 |

Wie bereits erläutert, werden vorsorglich sämtliche im derzeit rechtswirksamen Regionalplan Köln als GIB festgelegten LEP-VI-Flächen (Bereiche für flächenintensive Großvorhaben) der weichen Tabuzone zugeordnet. Dies liegt vor allem in der entgegenstehenden landesplanerischen Zweckbestimmung jener Bereiche begründet.

Für die restlichen GIB-Darstellungen (insbesondere solche ohne Zweckbindung) erscheint hingegen eine differenzierte Vorgehensweise sachgerecht. Zwar sind Abgrabungen gewerbliche Nutzungen und insofern vereinbar mit der vorrangigen Funktion der GIB, nämlich der Unterbringung insbesondere von emittierenden Industrie- und Gewerbebetrieben. Gleichzeitig sind sie jedoch aus bauplanungsrechtlicher Perspektive privilegierte Außenbereichsvorhaben und damit sowohl Freiraum- als auch Gewerbenutzung. Dies unterscheidet sie vom Großteil der restlichen gewerblichen und industriellen Vorhaben, die ihrerseits regelmäßig auf eine gewerblich-industrielle Bauleitplanung und damit auf eine räumliche Lage innerhalb regionalplanerisch dargestellter GIB *angewiesen* sind.

Aus diesem Grund sollen zukünftig keine BSAB in regionalplanerisch festgelegten GIB dargestellt werden. Da jedoch parallel zur Aufstellung des vorliegenden Teilplans NR auch der Regionalplan Köln neu aufgestellt wird, kann dieser Aspekt nicht der pauschalen Ausschlusswirkung der weichen Tabuzone zugeordnet werden. Schließlich stehen mit der Neuaufstellung des Regionalplans auch sämtliche aktuellen GIB-Darstellungen auf dem Prüfstand. In der Konsequenz sind Fallkonstellationen denkbar, in

denen sich ein Abgrabungsinteressenbereich auf einen rechtswirksamen GIB erstreckt, der jedoch im neuen Regionalplan nicht mehr dargestellt werden soll. Um in diesen Fällen eine Abgrabungsnutzung nicht vorab pauschal auszuschließen, ist dieser Belang der Ebene der Detailanalyse zugeordnet.

Im Ergebnis werden grundsätzlich sämtliche bestehenden, heute rechtswirksamen GIB als sonstiger Ausschlussbelang definiert. In den Fällen, in denen heute verlässlich erkennbar ist, dass bestehende GIB im Zuge der Regionalplanüberarbeitung zurückgenommen werden sollen (und für diese GIB zugleich ein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde), wird der jeweilige GIB jedoch nicht als Ausschlussbelang gewertet.

Die GIB, die im Zuge der Regionalplanüberarbeitung neu festgelegt werden (also derzeit noch nicht als GIB dargestellt sind), werden im Teilplan NR konzeptionell bei den Zeichenregeln (Kapitel 11) berücksichtigt. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass ein etwaiger räumlicher Konflikt zwischen Abgrabungsinteresse bzw. BSAB und in Aufstellung befindlichen GIB regionalplanerisch gelöst werden kann.

Hinweis: Die Formulierung dieses Ausschlussbelanges analog zu BSN bzw. Waldbereichen erscheint dem Plangeber nicht verhältnismäßig, auch wenn sie im Einzelfall zu identischen Ergebnissen führen würde (= „festgelegte (und zugleich) in Aufstellung befindlichen GIB“). Stattdessen wurde bewusst die Formulierung gewählt: „GIB, sofern Abgrabungsinteresse und mit Regionalplanüberarbeitung unvereinbar“. Für die gewählte Formulierung sprechen insbesondere zwei Gründe: Planerische Vollzugspraktikabilität und konzeptionelle Schlüssigkeit. Planerisch praktikabler erscheint es, wenn nur diejenigen Fälle berücksichtigt werden, in denen eine beabsichtigte GIB-Rücknahme tatsächlich Abgrabungsbelange tangiert; die Prüfung der gesamten Schnittmenge aus bestehenden und in Aufstellung befindlichen GIB erscheint daher nicht erforderlich. Im Übrigen würden in Aufstellung befindliche GIB konzeptionell doppelt zum Tragen kommen, sofern die Schnittmenge aus bestehenden und in Aufstellung befindlichen GIB zu Grunde gelegt würde: nämlich als sonstiger Ausschlussbelang und bei der 3. Zeichenregel.

Die unterschiedlichen Formulierungen wurden darüber hinaus auch aufgrund der unterschiedlichen Datengrundlagen gewählt: Die in Aufstellung befindlichen BSN und Waldbereiche basieren im Wesentlichen einerseits auf tatsächlichen Gegebenheiten, andererseits auf Fachbeiträgen Dritter. Daher ist davon auszugehen, dass sich die in Aufstellung befindlichen BSN und Waldbereiche im weiteren Planungsprozess nicht

wesentlich verändern werden; hier können also große Flächen pauschal miteinander verschnitten werden. GIB hingegen basieren grundsätzlich auf vergleichsweise kleinflächigeren Planungsabsichten kommunaler und regionaler Akteure. Daher ist davon auszugehen, dass sich bestimmte GIB im weiteren Regionalplanungsprozess noch verkleinern oder vergrößern werden oder gänzlich zur Disposition stehen. Die meisten Änderungen von GIB tangieren den Teilplan NR offenbar jedoch nicht (da der Teilplan GIB keine Schutzabstände zuspricht), sondern nur diejenigen GIB, die mit Abgrabungsinteressen kollidieren und insofern in direkter Flächenkonkurrenz zu den Abgrabungsinteressen stehen.

## 8.5. Nassabgrabungen in Trinkwasserschutzzone III B

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                            | Datengrundlage |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Nassabgrabungen in festgesetzten Trinkwasserschutzzonen (WSZ) III B</li> </ul> | Verordnungen   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Nassabgrabungen in geplanten Trinkwasserschutzzonen (WSZ) III B</li> </ul>     | ELWAS-WEB      |

Gemäß der „Landesweiten Wasserschutzegebietsverordnung oberirdischer Bodenschatzgewinnung“ (LwWSGVO-OB) sind Nassabgrabungen in *festgesetzten* Trinkwasserschutzzonen III B untersagt, Trockenabgrabungen sind möglich. Die LwWSGVO-OB bezieht sich nicht auf *geplante* Trinkwasserschutzzonen. Dennoch soll dem Trinkwasserschutz in geplanten Zonen III B im Rahmen des Teilplans NR aus Vorsorgegründen ein gleichwertiger Schutzstatus zugesprochen werden wie in festgesetzten Trinkwasserschutzzonen III B. Allein die Bestimmung des maßgeblichen Grundwasserstandes (zwecks Bestimmung einer Nass- bzw. Trockenabgrabung) unterscheidet sich aus tatsächlichen Gründen, die nachfolgend erläutert werden.

Da die Ermittlung des maßgeblichen Grundwasserstandes einzelfallbezogen erfolgen muss, wird dieser Belang der Detailanalyse als sonstiger Ausschlussbelang zugeordnet. Auf diese Weise wird die Möglichkeit eröffnet, einen wesentlichen Regelungsgehalt des LwWSGVO-OB regionalplanerisch umzusetzen, nämlich die Öffnung der Schutzzone III B für Trockenabgrabungen.

### 8.5.1. Festgesetzte Trinkwasserschutzzone III B

Die LwWSGVO-OB erlaubt innerhalb der Trinkwasserschutzzone III B Abgrabungstätigkeiten, sofern diese oberhalb des „höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes“ verbleiben. Folglich ist für die Anwendung der landeswasserrechtlichen Regelungen der LwWSGVO-OB die Kenntnis des „höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes“ i.S.v. § 2 Abs. 3 unerlässlich – anders ausgedrückt, die Frage, ob es sich um eine Nass- oder um eine Trockenabgrabung handelt.

Die LwWSGVO-OB wendet sich vornehmlich an die Zulassungsebene. Die zuständige Wasserbehörde trifft Entscheidungen oder diese ergehen im Einvernehmen mit ihr. Die Verordnung lässt jedoch offen, wer im Zuge von Regionalplanverfahren für die Ermittlung des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes zuständig ist. Bei dieser Ermittlung dürfte es sich nicht um eine Entscheidung i.S.d. § 6 LwWSGVO-OB handeln, schließlich bezieht sich dieser Paragraph offensichtlich auf die Zulassungsebene. Die erforderlichen Daten liegen nicht flächendeckend in Form von Karten vor, sondern müssen einzelfallbezogen mit Fachkenntnis ermittelt werden.

Die Regionalplanung wendet im vorliegenden Planverfahren das folgende Vorgehen zur Ermittlung des „höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes“ an:

1. Die Obere Wasserbehörde hat auf Bitten der Regionalplanungsbehörde für sämtliche gemeldeten Abgrabungsinteressen in festgesetzten WSZ III B die höchsten zu erwartenden Grundwasserstände einzelfallbezogen ermittelt. Bei den Abgrabungsinteressen handelt es sich vornehmlich um Erweiterungen bestehender Abgrabungen, für die regelmäßig sehr gute Kenntnisse der örtlichen Grundwasserstände vorliegen.
2. Befinden sich gewinnbare Rohstoffvorkommen auch unterhalb des höchsten zu erwartenden Grundwasserspiegels, würde die Gewinnungstiefe in den regionalplanerischen Berechnungen derart angepasst werden, dass sie oberhalb des Grundwassers verbleibt. Auf diese Weise wird eine Trockenabgrabung „simuliert“.
3. Die ermittelten Daten konnten im Zuge der öffentlichen Auslegungen insbesondere von den Unteren Wasserbehörden, aber auch von anderen Akteuren geprüft werden.

Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die so ermittelten höchsten zu erwartenden Grundwasserstände ausschließlich zur Berechnung und Bewertung der gewinnbaren Rohstoffvorkommen durch die Regionalplanungsbehörde dienen (örtlich anstehende Rohstoffvolumina bzw. Rohstoffergiebigkeit). Von den ermittelten Grundwasserständen geht keine Bindungswirkung für Dritte aus. Es werden keine Entscheidungen im Sinne des § 6 LwWSGVO-OB vorweggenommen. Aus diesem Grund werden auch nicht die Unteren Wasserbehörden gebeten, die erforderlichen Grundwasserstände zu ermitteln.

Dem Regionalplangeber ist bewusst, dass es in Zulassungsverfahren zu abweichenden Gewinnungstiefen kommen kann. Gründe hierfür könnten insbesondere eine genauere Kenntnis der Grundwasserstände sein, ebenso wie andere rechtliche Vorschriften (z.B. erhöhte Mindestabstände zu dem Grundwasserkörper) oder geologische Besonderheiten. Letztere können insbesondere bei höher anstehenden Tonschichten entstehen, die aus Gründen des Trinkwasserschutzes nicht durchstoßen werden dürfen. Diese Tonschichten sind jedoch im Einzelfall zu ermitteln und können im Zuge der generalisierenden Betrachtung der Regionalplanung schwerlich berücksichtigt werden. Grundsätzlich geht der Regionalplangeber davon aus, dass abweichende Gewinnungstiefen in Zulassungsverfahren keine signifikanten Auswirkungen auf das gesamte Mengengerüst des Teilplans NR haben werden. Im Übrigen berücksichtigt der Teilplan NR bereits eine Toleranz von 2,5 m, die sich aus der Genauigkeit der Rohstoffkarte NRW ergibt.

#### 8.5.2. Ausnahme: BSAB in festgesetzten Trinkwasserschutzzonen

Die LwWSGVO-OB sieht eine Ausnahme vor, indem sie in § 9 Regelungen zum Bestandsschutz trifft: „Die Verbote der §§ 4 und 5 gelten nicht für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen in Bereichen, die vor dem 16. Juli 2016 nach den Bestimmungen des Raumordnungsrechts auf Ebene der Regionalplanung festgelegt worden sind, in diesem Fall gelten jeweils die Regelungen einer Wasserschutzgebietsverordnung nach § 35 Absatz 1 Satz 1 des Landeswassergesetzes“.

Im Zuge der Aufstellung des Teilplans NR wurden Abgrabungsinteressen in drei festgesetzten Trinkwasserschutzzonen gemeldet:

**Tabelle 13: Von AI betroffenen Trinkwasserschutzgebiete**

| Verordnung   | Gemäß der jeweiligen Verordnung<br>sind in der Zone III B verboten...                                                                                                                                                                     | Bewertung                                                       |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| Niederkassel | 7. Nassabgrabungen                                                                                                                                                                                                                        | Nassabgrabungen verboten                                        |
| Urfeld       | 14. das oberirdische Gewinnen von Bodenschätzen (Abgrabungen), soweit das Grundwasser angeschnitten oder freigelegt wird                                                                                                                  |                                                                 |
| Zündorf      | 13. das oberirdische Gewinnen von Bodenschätzen (neue Abgrabungen), soweit das Grundwasser angeschnitten oder freigelegt wird;<br>ausgenommen: das Erweitern oder Ändern von Abgrabungen, die gemäß § 3 Abs.1 Nr.13 genehmigt worden sind | Erweiterungen bestehender Nassabgrabungen im Einzelfall möglich |

Entsprechend dieses Befundes wird in den Trinkwasserschutzzonen (Urfeld, Zündorf), in denen sich ein Nassabgrabungsverbot aus der jeweiligen Wasserschutzgebietsverordnung ergibt, im Zuge der Berechnungen des Teilplans NR (Gewinnungstiefe) der höchste zu erwartende Grundwasserstand gemäß LwWSGVO-OB zu Grunde gelegt. Zwar wird die Begrifflichkeit des „höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes“ nicht explizit in den jeweiligen Verordnungen genutzt; diese Verordnungen meinen jedoch offenbar dasselbe: Die Verordnungen nehmen entweder Bezug zu dem „höchsten Grundwasserstand“ oder dem „höchsten bekannten Grundwasserstand“. Selbst wenn hiermit ein anderer Grundwasserstand als bei der LwWSGVO-OB gemeint sein sollte, ist der Regionalplangeber der Auffassung, dass im Sinne des vorsorgenden Grundwasserschutzes der höchste zu erwartende Grundwasserstand gemäß LwWSGVO-OB angenommen werden sollte.

Im Falle der Trinkwasserschutzzone Zündorf sind innerhalb eines BSAB im Einzelfall Erweiterungen bestehender Nassabgrabungen als Nassabgrabung grundsätzlich möglich. Folglich wird diesbezüglich den Berechnungen des Teilplans NR bei der Gewinnungstiefe die maximal mögliche Gewinnungstiefe laut Rohstoffkarte NRW zu Grunde gelegt.

### 8.5.3. Geplante Trinkwasserschutzzone III B

Es wurden Abgrabungsinteressen in den geplanten WSZ Dirmerzheim, Holzweiler und Oberelvenich gemeldet. Diese drei WSZ sind von den Sumpfungsmaßnahmen des Braunkohlentagebaus betroffen. Folglich sind hier die Grundwasserstände ungefähr zwischen 5 und 20 m abgesenkt, teilweise sind die Grundwasserkörper entleert. Die Grundwasserspiegel werden voraussichtlich erst in 20 bis 30 Jahren merklich ansteigen. In der Laufzeit des Regionalplans kann also davon ausgegangen werden, dass die heutigen Grundwasserstände grundsätzlich erhalten bleiben.

Vor diesem Hintergrund ist es der Regionalplanung möglich, ihren Berechnungen und Bewertungen der gewinnbaren Rohstoffvorkommen in den o.g. geplanten Trinkwasserschutzzonen III B den heutigen Grundwasserstand zu Grunde zu legen. Dies erscheint dem Regionalplangeber als angemessener Kompromiss zwischen wasserrechtlicher Vorsorge, nachvollziehbarem Handeln und effizienter Rohstoffgewinnung:

- Auf Basis der vorliegenden Kenntnisse wird sichergestellt, dass der Grundwasserkörper zu keinem Zeitpunkt freigelegt wird. Damit ist dem vorsorgenden Trinkwasserschutz hinreichend Rechnung getragen.
- Die Ermittlung des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes unterliegt stets einer gewissen Prognoseunsicherheit. Schließlich steht hier ein Zustand in Rede, der sich erst in mehreren Jahrzehnten, unter Umständen erst in mehr als 100 Jahren vollständig eingestellt haben wird.
- Würden die heute vorliegenden Modellierungen des höchsten anzunehmenden Grundwasserstandes den regionalplanerischen Berechnungen und Bewertungen zu Grunde gelegt werden, so würde das einer effizienten Rohstoffgewinnung nicht gerecht. Grundsätzlich ist es in den nächsten ~20 Jahren fachrechtlich möglich, dass Rohstoffe heute als Trockenabgrabung in geplanten WSZ III B gewonnen werden, auch wenn diese Bereiche sehr langfristig unterhalb des Grundwasserspiegels liegen werden (durch Wiederanstieg des Grundwassers). In diesen Fällen würde der langfristige Trinkwasserschutz durch eine entsprechende (Teil-)Verfüllung gesichert werden, die im Zulassungsverfahren abschließend und einzelfallbezogen festgeschrieben werden kann.

Der pauschale räumliche Ausschluss von Abgrabungen in geplanten Wasserschutzzonen III B erscheint auf Ebene der Tabuzonen aus mehreren Gründen unverhältnis-

mäßig: Einerseits widerspräche dies dem Sinn und Zweck des neuen Landeswassergesetzes und der LwWSGVO-OB. Andererseits waren Trockenabgrabungen in geplanten Wasserschutzzonen III B mit den wasserschutzrechtlichen Belangen in der jüngeren Zulassungspraxis regelmäßig vereinbar. Auch umfassen geplante Wasserschutzzonen III B sehr große Flächen. Eine generelle Freigabe sämtlicher Abgrabungen in geplanten Wasserschutzzonen III B widerspräche ebenfalls dem Zweck des LWG NRW und der LwWSGVO-OB sowie dem Zweck des Trinkwasserschutzes generell, da hierdurch die Umwandlung geplanter Wasserschutzzonen III B in festgesetzte mitunter erheblich erschwert werden könnte. Im Ergebnis werden im vorliegenden Planungskonzept – insbesondere aus Vorsorgegründen – Nassabgrabungen in geplanten Trinkwasserschutzzonen III B auf Ebene der Detailanalyse als sonstiger Ausschlussbelang berücksichtigt.

## 8.6. Schutzabstände von 300 m zu Natura 2000

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                         | Datengrundlage                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Schutzabstand von 300 m zu Natura 2000-Gebieten (Regelvermutung)</li> </ul> | LANUV                                                                             |
| Geringerer Schutzabstand bei nachgewiesener Nichterheblichkeit                                                     | Vorprüfung d. Vorhabenträgers<br>Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde |
| Erweiterter Schutzabstand bei fachlicher Erforderlichkeit                                                          | Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde                                  |

Die EU-Mitgliedstaaten sind durch die FFH-RL (Richtlinie 92/43/EWG) sowie durch die V-RL (Richtlinie 2009/147/EG) verpflichtet, besondere Schutzgebiete von gemeinschaftlichem Interesse auszuweisen. Diese sog. Natura 2000-Gebiete sollen ein zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten zur Wahrung des europäischen Naturerbes sicherstellen und umfassen sowohl Gebiete nach der FFH-RL als auch europäische Vogelschutzgebiete nach der V-RL. Die erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten ist aufgrund fachrechtlicher und europarechtlicher Regelungen grundsätzlich auszuschließen: In Natura 2000-Gebieten sind nach Vorgabe des § 33 BNatSchG alle Veränderungen und Störungen unzulässig, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung führen können. So müssen bauliche Projekte innerhalb sowie im näheren Umfeld von Natura 2000-Gebieten im Rahmen des jeweiligen Zulassungsverfahrens die strengen Anforderungen der FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34

BNatSchG erfüllen. Eine erhebliche Beeinträchtigung liegt vor, wenn die Veränderungen und Störungen in ihrem Ausmaß oder in ihrer Dauer dazu führen, dass ein Natura 2000-Gebiet seine Funktionen in Bezug auf die Erhaltungsziele oder die für den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteile nur noch in eingeschränktem Umfang erfüllen kann<sup>140</sup>.

Die VV-Habitatschutz konstatiert<sup>141</sup>, dass in der Regel keine erheblichen Beeinträchtigungen vorliegen, wenn bauliche Anlagen, Bauflächen oder Baugebiete einen Mindestabstand von 300 m einhalten. Abgrabungen sind von dieser Regelvermutung jedoch ausdrücklich ausgenommen, es sei denn, sie können Auswirkungen auf den Grundwasserhaushalt in Natura 2000-Gebieten haben. Abgrabungsnutzungen können den Mindestabstand also grundsätzlich sowohl unter- wie auch überschreiten – abhängig vom Vorhaben bzw. Einzelfall. Das konkrete Vorhaben, von dem etwaige Beeinträchtigungen des Natura 2000-Gebiets ausgehen könnten, ist in der Regel erst auf Ebene und zum Zeitpunkt der Genehmigungsplanung bekannt, nicht auf Ebene der Regionalplanung.

Auch die Europäische Kommission erkennt in einem Leitfaden<sup>142</sup>, dass eine Gewinnung Nichtenergetischer Rohstoffe in Natura 2000-Gebieten und in ihrer Umgebung zwangsläufig bzw. regelmäßig Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete hat. Diese Auswirkungen können mit Schäden an natürlichen Lebensräumen und schweren Störungen wildlebender Arten verbunden sein. Allerdings seien die Auswirkungen nicht ausnahmslos nachteilig. Art und Umfang der Auswirkungen hängen von einer Reihe von Faktoren ab und seien daher im Einzelfall zu untersuchen.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen legt der Regionalplangeber in pauschalisierender Betrachtungsweise zunächst die Regelvermutung der VV-Habitatschutz hinsichtlich der Schädlichkeit von Vorhaben im Umfeld von Natura 2000-Gebieten für sämtliche Abgrabungen (also Nass- und Trockenabgrabung) zugrunde und wertet Flächen innerhalb des 300 m-Abstandes um Natura 2000-Gebiete als sonstigen Ausschlussbelang. Der hierin zum Ausdruck kommende Vorsorgegrundsatz würdigt

---

<sup>140</sup> <https://ffh-vp.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-vp/de/einleitung/verfahren>

<sup>141</sup> Verwaltungsvorschrift zur Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinien 92/43/EWG (FFH-RL) und 2009/147/EG (V-RL) zum Habitatschutz (Runderlass des MUNLV vom 13.04.2010): Kapitel 4.1.4.2 und 4.2.2

<sup>142</sup> Europäische Kommission 2010: Leitfaden Nichtenergetische mineralgewinnende Industrie und Natura 2000 (nicht rechtsverbindlicher Standpunkt der Kommissionsdienststelle). Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2011

zum einen die „Pufferfunktion“ von Bereichen in unmittelbarer Nachbarschaft dieser naturschutzfachlich besonders wertvollen Flächen. Zum anderen kann auf Ebene der Regionalplanung nicht für jeden BSAB zweifelsfrei prognostiziert werden, ob es sich letztendlich um eine Nass- oder Trockenabgrabung und damit um eine „schädliche“ Abgrabung im Sinne der VV-Habitatschutz handelt bzw. handeln wird. Weiterhin erscheint die gewählte Einstufung auch angesichts der vielfach vorhandenen konfliktäreren Standortalternativen im Planungsraum *ohne* potentielle Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten gerechtfertigt.

Um diejenigen Einzelfälle im gesamträumlichen Planungskonzept angemessen berücksichtigen zu können, in denen das Vorhaben bereits auf Ebene der Regionalplanung bekannt ist bzw. eine Nicht-Beeinträchtigung bereits nachgewiesen wurde, wird der Schutzabstand von 300 m jedoch als sonstiger Ausschlussbelang und nicht als weiche Tabuzone definiert. Eine Einzelfallbetrachtung auf Ebene der weichen Tabuzonen ist nicht möglich, weshalb dieser Belang der Detailanalyse zugeordnet wird. Im Einzelfall kann somit jede/r Beteiligte nachweisen, dass für ein bestimmtes Abgrabungsinteresse ein höherer oder geringerer Schutzabstand erforderlich ist. Mit der nachfolgend dargelegten Möglichkeit der einzelfallbezogenen Betrachtung kommt das gesamträumliche Planungskonzept demnach sowohl dem Leitfaden der Europäischen Kommission als auch den nationalen Regelungen (VV-Habitatschutz) nach.

Der Regionalplangeber sieht zwei Hauptakteure, die einzelfallbezogen eine Über- oder Unterschreitung des Regel-Mindestabstandes von 300 m geltend machen könnten, und zwar einerseits die zuständigen Naturschutzbehörden, andererseits die Abgrabungsunternehmen. Sollte die zuständige Naturschutzbehörde andere Schutzabstände für erforderlich erachten, so ist dies im Zuge der Beteiligungsverfahren zur Regionalplanaufstellung hinreichend zu begründen. Die Regionalplanungsbehörde würde daraufhin unter Umständen eine entsprechende FFH-Vorprüfung gemäß § 34 BNatSchG beauftragen<sup>143</sup>. Werden von privater Seite – also insbesondere von Abgrabungsunternehmen – andere (voraussichtlich geringere) Schutzabstände geltend gemacht, sind von privater Seite entsprechende Gutachten vorzulegen, aus denen ersichtlich wird, dass erhebliche Beeinträchtigungen mit Sicherheit ausgeschlossen wer-

---

<sup>143</sup> „Wenn im Einzelfall vernünftige Zweifel bestehen, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen auftreten werden, hat die zuständige Landschaftsbehörde den Projektträger über die Notwendigkeit zur Durchführung einer FFH-Vorprüfung zu informieren.“ (vgl. VV-Habitatschutz, 4.1.4, letzter Absatz)

den können. Diese Gutachten werden von der Regionalplanungsbehörde auf Schlüssigkeit geprüft, bzw. es würde eine eigene Vorprüfung in Auftrag gegeben<sup>144</sup>. Die endgültige Entscheidung bzgl. der anzulegenden Schutzabstände erfolgt im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde<sup>145</sup>. Von der Regelvermutung abweichende Schutzabstände können selbstredend auch von anderen Akteuren begründet angeregt werden; die Regionalplanungsbehörde würde zu Vorgesagtem analog verfahren. Im Rahmen der öffentlichen Auslegungen wurden keine entsprechenden Gutachten vorgelegt.

Um eine Vorprüfung durchführen zu können, sind vom Vorhabenträger die erforderlichen Unterlagen einzureichen. Aus den Unterlagen müssen die bau-, anlagen- und betriebsbezogenen Auswirkungen abgeleitet und quantifiziert werden können. Neben der Vorhabenbeschreibung sind Angaben über die Schutz- und Erhaltungsziele sowie über die Bedeutung der Natura 2000-Gebiete notwendig, die beeinträchtigt werden könnten.<sup>146</sup>

Kann nicht sicher ausgeschlossen werden bzw. besteht die Möglichkeit, dass ein Vorhaben erhebliche Beeinträchtigungen auf die betroffenen Lebensraumtypen und -arten haben kann, gilt die Lage eines Abgrabungsinteresses innerhalb der 300 m Schutzabstand als Ausschlussbelang. Schließlich gibt es eine Vielzahl konfliktärmerer Standorte, bei der eine Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebietes sicher ausgeschlossen werden kann.

Unbeschadet dessen behält es sich der Regionalplangeber vor, die abschließende Beurteilung der erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebietes einzelfallbezogen auf die Zulassungsebene abzuschichten.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> <https://ffh-vp.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-vp/de/faq/10>

<sup>145</sup> Der Regionalplan erfüllt in NRW die Funktion des Landschaftsrahmenplans (§ 18 LPIG NRW)

<sup>146</sup> [https://ffh-vp.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-vp/web/babel/media/lana\\_ffh\\_vp\\_050304.pdf](https://ffh-vp.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-vp/web/babel/media/lana_ffh_vp_050304.pdf)

<sup>147</sup> Urteil des OVG NRW v. 06.09.2007 – 8 A 4566/04

## 8.7. Bereiche für den Schutz der Natur (BSN)

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                                         | Datengrundlage                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Festgelegte und in Aufstellung befindliche BSN, sofern funktional beeinträchtigt</li></ul> | Aktueller Regionalplan Köln<br>Regionalplan Köln, Entwurf 2021 |

Die im LEP zeichnerisch festgelegten „Gebiete für den Schutz der Natur“ sind für den landesweiten Biotopverbund zu sichern und in den Regionalplänen über die Festlegung von „Bereichen zum Schutz der Natur“ (BSN) zu konkretisieren bzw. auf Basis eines naturschutzfachlichen Fachbeitrages um weitere, für den regionalen Biotopverbund bedeutsame Bereiche zu ergänzen. Die Bereiche zum Schutz der Natur sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erhalten und zu entwickeln<sup>148</sup>.

Mit den Bereichen für den Schutz der Natur (BSN) werden Bereiche regionalplanerisch gesichert, die für den Biotopverbund von sehr großer Bedeutung sind. Die Festlegung dient dem dauerhaften Erhalt der biologischen Vielfalt des Regierungsbezirks Köln sowie dem Erhalt des räumlichen Zusammenhangs, der darauf ausgerichtet ist, dass ein funktionaler Austausch zwischen den wertvollen Lebensräumen erhalten bleibt bzw. ermöglicht wird. BSN sind gemäß LPIG DVO als Vorranggebiete festgelegt, also als Ziele der Raumordnung ab einer Größenordnung von 10 ha. Konkurrierende Planungen und Maßnahmen, die die im BSN bereits bestehende oder entwickelbare Biotopverbundfunktion oder den Schutz und die Entwicklung wertvoller Lebensräume beeinträchtigen, sind ausgeschlossen. Eine entsprechende Beeinträchtigung wird insbesondere durch großräumige und dauerhafte Flächenverluste sowie durch Zerschneidungswirkungen hervorgerufen. Dies ist in der Regel bei der Ausweisung neuer Bauflächen der Fall.

Abgrabungsnutzungen sind mit den Schutzzwecken eines BSN nicht grundsätzlich unvereinbar. Die Frage, ob eine Abgrabungsnutzung die Funktionen bzw. regionalplanerischen Ziele eines BSN beeinträchtigt, ist im Einzelfall zu entscheiden. Liegt eine Beeinträchtigung vor, ist eine Abgrabungsnutzung nicht möglich. In diesem Fall hätte das Ziel des BSN Vorrang vor einer Abgrabungsnutzung. Ob ein BSN durch eine Abgrabungsnutzung beeinträchtigt wird, hängt insbesondere von den Funktionen des BSN,

---

<sup>148</sup> LEP 7.2-2 Ziel Gebiete für den Schutz der Natur

der Wertigkeit und Schutzwürdigkeit der potentiell betroffenen Flächen, dem räumlichen Zuschnitt des BSN sowie von der Lage und Größe des jeweiligen Abgrabungsinteresses ab.

Solche einzelfallbezogenen Entscheidungen können im Rahmen des gesamträumlichen Planungskonzepts alleinig auf Ebene der Detailanalyse erfolgen. In der Konsequenz werden bestehende und in Aufstellung befindlichen BSN als sonstige Ausschlussbelang definiert, sofern sie funktional beeinträchtigt sind. Die Einzelfallprüfung erfolgt anhand der gemeldeten Abgrabungsinteressen.

Es werden bestehende *und* in Aufstellung befindliche BSN zu Grunde gelegt. Dies begründet sich durch die jeweiligen rechtlichen Wirkungen: Bestehende BSN des aktuellen Regionalplans Köln sind zu *beachtende* Ziele der Raumordnung und können nicht negiert werden. Die in Aufstellung befindlichen BSN des Regionalplanentwurfes 2021 sind als in Aufstellung befindliche Ziele zu *berücksichtigen*. Letztere wurden anhand aktueller Datengrundlagen auf Basis des Fachbeitrages des Naturschutzes und der Landschaftspflege abgegrenzt und bilden den fachlichen und tatsächlichen Stand der Dinge ab. Im Ergebnis erscheint es dem Regionalplangeber sachgemäß, der Einzelfallbetrachtung beide Flächenkulissen zu Grunde zu legen, also die bestehenden und die in Aufstellung befindlichen BSN kumulativ.

Es sei darauf hingewiesen, dass die besonders hochwertigen bzw. schutzwürdigen Flächen der BSN konzeptionell bereits einer Abgrabungsnutzung von vornherein entzogen sind, durch die Einordnung der Biotopverbundflächen „herausragender Bedeutung – Stufe 1“ als weiche Tabuzone. Gleiches gilt für Naturschutzgebiete und Natura 2000 Gebiete.

Die einzelfallbezogene fachliche Beurteilung, ob ein konkretes Abgrabungsinteresse einen bestehenden oder in Aufstellung befindlichen BSN in seiner Funktion bzw. seinen Zielen beeinträchtigt, erfolgt maßgeblich durch die Regionalplanungsbehörde als zuständige Behörde. Unter Umständen wird sie dabei fachlich unterstützt durch Naturschutzbehörden bzw. Fachbehörden. Im Ergebnis steht keinem Abgrabungsinteresse die Funktion eines BSN erkennbar entgegen. Gleiches gilt für die zur Festlegung vorgesehenen BSAB. In diesem Zusammenhang sei auf die besondere Bedeutung des BSN im Bereich Alfter-Witterschlick / Buschhoven hingewiesen, welcher im Regionalplanverfahren des sachlichen und räumlichen Teilabschnitts „hochreiner weißer

Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville“ eine besondere Bedeutung eingenommen hat; dieser soll durch den vorliegenden Teilplan NR nicht berührt werden (verlässliche Planung, Vertrauensschutz).

Hinweis: Regionale Grünzüge werden nicht als Tabuzone definiert, da eine Abgrabungsnutzung ihren Zwecken nicht zwangsläufig entgegensteht. Laut LEP sind Regionale Grünzüge vor einer siedlungsräumlichen Inanspruchnahme zu schützen. Abgrabungen stellen aus raumordnungsrechtlicher (und bauplanungsrechtlicher) Sicht jedoch keine siedlungsräumliche Entwicklung dar, sondern eine gewerbliche Art der Freiraumnutzung (bzw. eine Nutzung des Außenbereichs).

## 8.8. Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile, Ersatz- und Ausgleichsflächen

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                                                                                            | Datengrundlage                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile sowie Ersatz- und Ausgleichsflächen, sofern Schutzziele entgegenstehen</li> </ul> | Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde |

Landschaftsschutzgebiete<sup>149</sup> sind im Freiraum bzw. Außenbereich des Regierungsbezirks Köln sehr großflächig ausgewiesen, in Teilräumen nahezu flächendeckend. Zugleich zeigt sich in der Zulassungspraxis, dass Abgrabungsvorhaben regelmäßig mit den Schutzziele und dem Charakter von Landschaftsschutzgebieten vereinbar<sup>150</sup> sind bzw. entsprechende Befreiungen erteilt werden. Folglich wäre es nicht zielführend, Landschaftsschutzgebiete im vorliegenden Planungskonzept pauschal als Ausschlussbelang zu definieren. Trotzdem stehen in einigen Teilräumen bzw. in Einzelfällen die Festsetzungen von Landschaftsschutzgebieten einem Abgrabungsvorhaben entgegen. Die unterschiedliche Steuerungswirkung von Landschaftsschutzgebieten beruht insbesondere in der jeweiligen Formulierung der entsprechenden Schutzzwecke und des Gebietscharakters; beides ist maßgeblich von den lokalen Gegebenheiten abhängig, aber auch von der landschaftsplanerischen Planungspolitik bzw. -praxis der jeweils zuständigen Naturschutzbehörde.

<sup>149</sup> Durch die Kreise als Untere Naturschutzbehörde in Landschaftsplänen festgesetzt oder durch die Bezirksregierung Köln als Höhere Naturschutzbehörde als ordnungsbehördliche Verordnungen

<sup>150</sup> Gem. § 26 BNatschG sind in einem Landschaftsschutzgebiet alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Würde der Teilplan NR Landschaftsschutzgebiete in keiner Weise berücksichtigen, hätte dies zur Folge, dass Landschaftsschutzgebiete im gesamten Regierungsbezirk keine Steuerungswirkung gegenüber Abgrabungsvorhaben entfalten würden – weder auf Ebene der Regionalplanung noch auf Ebene der Fachplanung bzw. Zulassung. Schließlich erfüllt der Regionalplan die Funktion des Landschaftsrahmenplans und würde BSAB als letztabgewogene Vorranggebiete auch innerhalb von Landschaftsschutzgebieten festlegen; diese BSAB wären sodann von Landschaftsplänen bzw. Verordnungen verbindlich zu beachten.

Geschützte Landschaftsbestandteile gem. § 29 BNatSchG sind rechtsverbindlich festgesetzte Teile von Natur und Landschaft, deren besonderer Schutz aus mehreren Gründen – z.B. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts – erforderlich sein kann. Gemäß Landesnaturschutzgesetz sind sie von der zuständigen Naturschutzbehörde in den Landschaftsplänen festzusetzen<sup>151</sup>. Zunächst ist festzuhalten, dass viele der gegenwärtig rechtswirksamen geschützten Landschaftsbestandteile bereits über die übrigen naturschutzfachlichen Tabu- bzw. Ausschlussbelange des vorliegenden Planungskonzeptes implizit erfasst sein dürften, nehmen Flächenschutzkategorien (z.B. Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete) doch i.d.R. einen Großteil der schutzwürdigen Flächenanteile der Landschaftspläne ein<sup>152</sup>. Nichtsdestoweniger existieren auch Fälle, in denen geschützte Landschaftsbestandteile „isoliert“ im Freiraum liegen.

Aus den folgenden Gründen werden sie daher – ebenso wie Landschaftsschutzgebiete – vorsorglich als sonstiger Ausschlussbelang eingestuft: Die Beseitigung geschützter Landschaftsbestandteile sowie alle Handlungen, die zu ihrer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung führen können, sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen zunächst verboten<sup>153</sup>. Ungeachtet der Landschaftsrahmenplanfunktion von Regionalplänen sind mögliche Beeinträchtigungen rechtsverbindlich festgesetzter geschützter Landschaftsbestandteile daher in der regionalplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Zudem belegt eine Auswertung der Landschaftsinformationssammlung

---

<sup>151</sup> Vgl. § 7 Abs. 5 LNatSchG NRW

<sup>152</sup> Bspw. liegen im Regierungsbezirk Köln Stand November 2022 rund 88% der in der Landschaftsinformationssammlung NRW erfassten gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteile zugleich in Naturschutzgebieten.

<sup>153</sup> Vgl. § 29 Abs. 2 BNatSchG

NRW, dass rund 62 % der derzeit rechtswirksamen geschützten Landschaftsbestandteile im Regierungsbezirk Köln eine Größe von über 2 ha und damit ein gewisses regionalplanerisches Gewicht aufweisen.

Im Sinne des Gegenstromprinzips sollen die Naturschutzbehörden im Zuge der Aufstellung des Teilplans NR in die Lage versetzt werden, die Festsetzungen ihrer Landschaftsschutzgebiete sowie die Schutzziele von rechtsverbindlich geschützten Landschaftsbestandteilen mit den Abgrabungsinteressen und den beabsichtigten BSAB abzugleichen. Sollte ein Konflikt erkennbar sein, der aus Sicht der zuständigen Naturschutzbehörde zu Gunsten der Festsetzungen eines Landschaftsschutzgebietes bzw. eines geschützten Landschaftsbestandteils zu entscheiden wäre, kann diese fachlich begründete Einschätzung der Regionalplanungsbehörde mitgeteilt werden. Sollte die Begründung plausibel sein, würde das jeweilige Landschaftsschutzgebiet als sonstiger Ausschlussbelang in den Teilen gewertet werden, für die ein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde. Bei der Plausibilitätsprüfung kann die Regionalplanungsbehörde im Zweifel auch zu einer abweichenden Bewertung kommen (Landschaftsrahmenplan), schließlich geht von der Stellungnahme lediglich eine Indizwirkung aus, die den Plangeber nicht von einer Prüfung und Bewertung entbindet.

Dieses Vorgehen ähnelt der Widerspruchsregelung nach § 20 Abs. 4 LNatSchG NRW für die Bauleitplanung. Auch im vorliegenden Regionalplanverfahren verfügt der Träger der Landschaftsplanung über die Möglichkeit, im Beteiligungsverfahren den beabsichtigen regionalplanerischen Festlegungen zu widersprechen. Der Unterschied liegt in der Verbindlichkeit des Widerspruchs, der in der Regionalplanung zu berücksichtigen ist, jedoch keinen unüberwindbaren Belang darstellt.

Die hier erläuterten Regelungen gelten für in Landschaftsplänen festgesetzte Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen analog. Diese Flächen gilt es langfristig zu sichern, sind sie doch aus fachrechtlichen Gründen für die Vollziehbarkeit anderer Planungen und Maßnahmen regelmäßig erforderlich. Sie sollen deshalb durch den Landschaftsrahmenplan nicht konterkariert werden, sofern die Erforderlichkeit von der zuständigen Naturschutzbehörde geltend gemacht wird. Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen können aufgrund ihrer Vielzahl, laufenden Veränderlichkeit und unterschiedlichen Betroffenheit von der Regionalplanung schwerlich flächendeckend erhoben und angemessen in die Abwägung eingestellt werden.

### *Meldung dieser Belange in zweiter öffentlicher Auslegung möglich*

Die Meldung von Abgrabungsinteressen, entgegenstehenden Bauleitplanungen und einer besonders erheblichen Vorprägung war nach Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung nicht mehr möglich<sup>154</sup>. Dies gilt nicht für den vorliegenden Ausschlussbelang: Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile sowie Ersatz- und Ausgleichsflächen, sofern Schutzziele entgegenstehen. Auf eine entsprechende Betroffenheit konnte auch (noch) in den anschließenden öffentlichen Auslegungen hingewiesen werden.

Die Unterschiede zu den o.g. präkludierten Ausschlussbelangen liegen in der unmittelbaren Wirksamkeit einer Meldung, in den Auswirkungen auf den Freiraum sowie in einer anders zu beurteilenden Verhältnismäßigkeit.

Die Ausschlussbelange des Landschaftsschutzes stehen im Teilplan NR unter dem Vorbehalt des Entgegenstehens von Schutzzielen. Insofern werden die Belange nicht allein durch Meldung wirksam, sondern sie unterliegen einer fachlichen Prüfung und erfordern einer besonderen Begründung – ebenso wie abweichende Schutzabstände zu NATURA 2000.

Die meisten der o.g. präkludierten Ausschlussbelange sind grundsätzlich mit der potentiellen Inanspruchnahme von Freiraum verbunden (durch Abgrabungen oder baulichen Nutzungen entgegenstehender Bauleitplanungen). Die Vorzeichen sind beim Ausschlussbelang der Landschaftsplanung jedoch andere: hier geht es um den Erhalt von Freiraumqualitäten. Diesen Freiraumqualitäten soll im Verhältnis zu den präkludierten Belangen ein höheres Gewicht beigemessen werden.

Im Übrigen sind die Belange des Landschaftsschutzes in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit bzw. Gleichbehandlung anders zu werten als die präkludierten Belange. Bei den präkludierten Belangen geht es insbesondere um die Sicherstellung eines Gleichgewichts zwischen den Einflussnahmemöglichkeiten kommunaler und privater Akteure, kurz: Die kommunale Seite soll nicht dadurch bevorteilt werden, dass sie wesentlich stärkeren Einfluss auf Ausschlussbelange nehmen kann als private Unternehmen. Die Belange des Landschaftsschutzes hingegen stehen gesondert neben diesen privaten und kommunalen Belangen: Den Trägern der Landschaftsplanung steht die

---

<sup>154</sup> Vgl. Kapitel 8.2.4

Möglichkeit, Abgrabungsinteressen zu melden, gar nicht zu. Deshalb ist es nicht unverhältnismäßig, wenn die Landschaftsplanung ihre Belange auch im weiteren Planverfahren vollumfänglich als Ausschlussbelang vertreten kann. Unbeschadet dessen ist die Planungsdynamik der Landschaftsplanung weitaus geringer ausgeprägt als auf Ebene der Bauleitplanung bzw. kommunalen Planung.

## 8.9. Darstellungen des Flächennutzungsplans

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                                                                            | Datengrundlage            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sonstige widersprechende Darstellungen des Flächennutzungsplans, sofern von der Kommune begründet geltend gemacht</li> </ul> | Stellungnahme der Kommune |

Flächennutzungspläne sind als Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen<sup>155</sup>. Das vorliegende Regionalplanverfahren bietet den Kommunen die Möglichkeit, sich im Zuge des Beteiligungsverfahrens im Sinne des Gegenstromprinzips einzubringen und auf bestimmte Darstellungen des Flächennutzungsplans hinzuweisen, die aus kommunaler Sicht einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen. Ohne kommunale Beteiligung berücksichtigt die Regionalplanung bestimmte Bauflächen (Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen und Gemeinbedarfsflächen) nebst Vorsorgeabständen, die sie für den gesamten Bezirk flächendeckend anhand der ihr vorliegenden Daten schematisch erheben kann. Einen unverhältnismäßigen Aufwand würde es allerdings darstellen, wenn von der Regionalplanung alle übrigen Darstellungen des Flächennutzungsplans daraufhin untersucht würden, ob sie einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen. Besonders prägnant wird dieser unverhältnismäßige Aufwand bei der einzelfallbezogenen Prüfung der Zweckbestimmungen von Sonderbauflächen bzw. Sondergebieten. Gleichsam können auch Darstellungen im Außenbereich einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen, z.B. Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen, Windenergiekonzentrationszonen oder Abgrabungskonzentrationszonen.

Der Kommune obliegt es also, die beabsichtigen BSAB (und gemeldeten Abgrabungsinteressen) im Beteiligungsverfahren daraufhin zu überprüfen, ob bestimmte Darstellungen des Flächennutzungsplans einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen. Dabei sind (selbstredend) alleinig rechtsverbindliche Darstellungen relevant, also geneh-

<sup>155</sup> § 1 Abs. 4 BauGB

mitgeteilt und bekannt gemachte Darstellungen. Wenn eine Kommune eine entgegenstehende Darstellung geltend macht, ist die Genehmigung und Bekanntmachung des Flächennutzungsplans der Regionalplanungsbehörde unaufgefordert vorzulegen. Von der Kommune ist ferner zu begründen, aus welchen städtebaulichen Gründen die jeweilige Darstellung einer Abgrabungsnutzung entgegensteht. Die Begründung wird von der Regionalplanungsbehörde auf Plausibilität geprüft. Kommunal begründete Darstellungen entfalten lediglich Indizwirkung und entbinden den Regionalplangeber nicht von einer Prüfung und Bewertung. Hierbei handelt es sich weniger um eine materielle Prüfung denn um eine überschlägige Rechtsprüfung.

Eine Besonderheit bezüglich der regionalplanerischen Prüftiefe stellen Konzentrationszonenplanungen dar. Werden Konzentrationszonen<sup>156</sup> als entgegenstehende Darstellung geltend gemacht, sind der kommunalen Stellungnahme – neben der Genehmigung und Bekanntmachung – unaufgefordert die Planbegründung und das Planwerk (textlich und zeichnerisch) beizufügen. Da von Konzentrationszonen eine besondere rechtliche Wirkung ausgeht, sich diese Wirkung auf das gesamte Gemeindegebiet erstreckt und die rechtlichen Anforderungen an eine Konzentrationszonenplanung verhältnismäßig hoch sind, erscheint dem Regionalplangeber eine vertiefte Prüfung erforderlich. Die Planungspraxis hat gezeigt, dass ältere, seinerzeit rechtmäßig ausgewiesene und genehmigte Konzentrationszonen den in jüngerer Zeit von den Verwaltungsgerichten entwickelten Anforderungen an die Erwirkung einer räumlichen Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB regelmäßig nicht entsprechen. Von diesem Umstand, dass einst beschlossene Planungen an jüngeren rechtlichen Anforderungen scheitern, ist schließlich auch die eignungsgebietliche Wirkung der derzeit festgelegten BSAB betroffen. Umso wichtiger scheint es dem Regionalplangeber, kommunale Konzentrationszonenplanungen einer vertieften Plausibilitätsprüfung zu unterziehen.

Diese Plausibilitätsprüfung beschränkt sich auf die Einhaltung der rechtlich vorgeschriebenen schrittweisen Untersuchung, also der Definition harter und weicher Tabuzonen, dem Durchführen einer Detailanalyse und dem Nachweis, dass der Nutzung in substantieller Weise Raum geschaffen wurde. Kommunale Konzentrationszonenplanungen, die diese Mindestanforderungen nicht erfüllen, werden im Teilplan NR

---

<sup>156</sup> Nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB

nicht als Ausschlussbelang berücksichtigt, da sie dem Regionalplangeber nicht hinreichend begründet erscheinen. Diese regionalplanerische Einschätzung hat keinerlei Auswirkungen auf die (bau-)rechtliche Außenwirkung der jeweiligen kommunalen Konzentrationszonenplanung. Die Regionalplanung unterliegt dieser kommunalen Außenwirkung jedoch nicht, sondern ihr steht es frei, ob und wie sie kommunale Belange berücksichtigt. Mit dem hier erläuterten Vorgehen ist eine gleichförmige Berücksichtigung kommunaler Belange durch die Regionalplanung gewährleistet.

Eine Kommune kann Darstellungen, die einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen, entweder durch Stellungnahme oder durch den Fragebogen gegenüber der Regionalplanung geltend machen. Ein Ratsbeschluss ist nicht zwingend erforderlich, gleichwohl empfehlenswert. Grundsätzlich obliegt es der Verantwortung der jeweiligen Kommune, ob und wie die kommunale Planungshoheit nach außen hin vertreten wird.

#### 8.9.1. Hinweise zu Abgrabungskonzentrationszonen

An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass in diesem Analyseschritt lediglich die ausschließende Wirkung der kommunalen Konzentrationszonenplanung zum Tragen kommt (Negativplanung), als solche also als Ausschlussbelag seitens der Regionalplanung zu Grunde gelegt wird. Die begünstigende Wirkung der kommunalen Konzentrationszonenplanung (Positivplanung) kommt bei den Eignungsbelangen zum Tragen sowie – potentiell durchgreifender – auch bei den Zeichenregeln (möglichst Flächen mit (begünstigender) verfestigter Bauleitplanung ausweisen). Auf diese Weise werden die wesentlichen Steuerungselemente kommunaler Abgrabungskonzentrationszonen vollumfänglich und angemessen gewürdigt.

#### 8.9.2. Hinweise zu Windparks

Ob kommunale Bauleitplanungen von Windparks bzw. Flächen für Erneuerbare Energien mit einer geplanten Abgrabungsnutzung vereinbar sind, ist von der jeweiligen Kommune zu beurteilen. Aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen können Windenergieanlagen grundsätzlich sehr nah an in Betrieb befindliche Abgrabungen herantreten. Im Regierungsbezirk Köln gibt es Beispiele, in denen sich Windenergieanlagen in einer genehmigten Abgrabung befinden und/oder unmittelbar daran anschließend bzw. sich in Randlage befinden. In diesen Fällen ist eine Abgrabungsnutzung offenbar nicht unmöglich oder wesentlich erschwert. Dem Regionalplangeber scheint die Vereinbarkeit jedoch grundsätzlich abhängig vom Einzelfall zu sein, schließlich müssen

die verkehrliche Erschließung sowie die Leitungswege gesichert sein – dies dürfte nur in Absprache zwischen Windenergiebetreiber, Abgrabungsunternehmen und Kommune möglich sein. Aus diesem Grund ist die Stellungnahme der Kommune für den Regionalplangeber wichtig, da die Kommune regelmäßig am besten einschätzen kann, ob eine Vereinbarkeit der beiden geplanten Nutzungen gegeben ist. Sofern die Kommune die kommunale Windenergieplanung als entgegenstehende Bauleitplanung gegenüber der Regionalplanung nicht geltend macht, geht der Regionalplangeber von einer Vereinbarkeit zwischen Windenergie- und Abgrabungsplanung aus. Dies gilt insbesondere für die Fälle, in denen tatsächliche Anlagenstandorte und/oder kommunale Windenergieplanungen zugleich von kommunal gemeldeten oder kommunal unterstützten (lokaler Konsens) Abgrabungsinteressen überlagert werden. Maßstab ist letztendlich die grundsätzliche Vollziehbarkeit des jeweils betroffenen BSAB.

Bei bestehenden Windparks bzw. Windenergieanlagen werden die Maststandorte als regionalbedeutsame Infrastrukturanlage im Zuge der Zeichenregeln (also bei Abgrenzung der BSAB) berücksichtigt. Ziel ist es, BSAB abzugrenzen, die über keine bzw. wenige Maststandorte verfügen oder über Maststandorte in Randlage befinden. Dies erfolgt aus Gründen der effizienten Rohstoffgewinnung (Böschungsverluste durch Windenergieanlagen in Abgrabung vermeiden).

### 8.9.3. Meldung seit zweiter öffentlicher Auslegung nicht möglich

Bauleitplanungen, die allein ab der zweiten öffentlichen Auslegung von Kommunen geltend gemacht werden, wird im Teilplan NR nicht das Gewicht dieses Ausschlussbelanges zugesprochen<sup>157</sup>. Dies resultiert insbesondere aus Gründen der Gleichbehandlung, da im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung auch Abgrabungsinteressen nicht mehr dieses Gewicht zugesprochen wird bzw. diese mit geringerem Gewicht berücksichtigt werden. Schließlich ermöglicht dieser Ausschlussbelang den Kommunen – wie auch die Meldung von Abgrabungsinteressen – (praktisch) unmittelbaren und durchgreifenden Einfluss auf das Planungsergebnis. Zwar ist der Durchgriff nicht genauso unmittelbar wie bei der Meldung von Abgrabungsinteressen. Schließlich entfalten kommunal begründete Darstellungen lediglich Indizwirkung und entbinden den Regionalplangeber nicht von einer Prüfung und Bewertung. Da es sich hierbei jedoch

---

<sup>157</sup> vgl. Kapitel 8.2.4

weniger um eine materielle Prüfung denn um eine überschlägige Rechtsprüfung handelt, dürfte dieser Ausschlussbelang in der Regel allein durch die Meldung unmittelbar abwägungsrelevant werden. Insofern ist er mit der Meldung von Abgrabungsinteressen vergleichbar.

Diese Regelung trägt dazu bei, dass private und kommunale Ausschlussbelange gleichwertig gewichtet sind. Kommunen ist es also nicht möglich, auf Abgrabungsinteressen, die im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung erstmalig gemeldet wurden, mit einer entsprechenden Bauleitplanung mit dem Gewicht eines Ausschlussbelanges zu reagieren. Sollten entgegenstehende Bauleitplanungen dennoch tangiert sein und dies geltend gemacht werden, so werden diese vom Regionalplangeber als Eignungsbelang gewichtet. Aufgrund der gewissenhaften Abgrenzung der BSAB inklusive diverser Vorabstimmungen mit dem Regionalrat (im Zuge von Arbeitsgemeinschaften) wäre ein solch erheblicher räumlicher Nutzungskonflikt wahrscheinlich bereits erkennbar geworden.

Rechtswirksame Bauleitplanungen, die vor dem Beschluss zur zweiten öffentlichen Auslegung seitens der Regionalplanungsbehörde erkannt wurden, werden im Teilplan NR als Ausschlussbelang berücksichtigt. Die Regionalplanungsbehörde erlangt von solchen Bauleitplanungen in der Regel im Zuge des Tagesgeschäfts Kenntnis (§ 34 LPlG NRW, hausinterne Beteiligung bei Genehmigungen von Flächennutzungsplänen nach § 6 BauGB).

Der Stichtag für Bauleitplanungen (Beschluss der zweiten öffentlichen Auslegung) weicht von dem Stichtag der Abgrabungsinteressen ab (Ende der ersten öffentlichen Auslegung). Dieser abweichende Stichtag ist weder unverhältnismäßig noch stellt dies eine Ungleichbehandlung dar. Schließlich haben kommunale Bauleitplanung offenkundig einen anderen rechtlichen Stellenwert als die Meldung von Abgrabungsinteressen. Ein weiterer Unterschied besteht in der unterschiedlichen Kommunikation: Mit dem Erarbeitungsbeschluss war jedermann bekannt, dass im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung letztmalig Abgrabungsinteressen gemeldet werden konnten – für den Ausschlussbelang der entgegenstehenden Bauleitplanungen wurde selbiges nicht kommuniziert. Im Gegenteil, es wurde verlautbart, dass es Kommunen auch in der zweiten öffentlichen Auslegung möglich wäre, noch umfangreich auf das Ergebnis des Teilplans NR hinzuwirken. Das Vorgehen des Plangebers hat sich diesbezüglich also verändert. Eine Veränderung erscheint dem Plangeber insbesondere aus Gründen der

Verfahrensbeschleunigung erforderlich. Im Sinne eines nachvollziehbaren und verlässlichen Handelns, setzt der Regionalplangeber den Beschluss zur zweiten öffentlichen Auslegung als Stichtag fest, bis zu dem entgegenstehende Bauleitplanungen noch als Ausschlussbelang gewichtet werden können.

Unbeschadet dessen ist eine solche Neugewichtung der Belange der Bauleitplanung (Präklusion auf Ausschlussbelangebene) möglich, da die Planungsebene der Regionalplanung nicht an die Bauleitplanung gebunden ist. Im Übrigen bleibt das Gegenstromprinzip gewahrt.

## 8.10. Besonders erheblich vorgeprägte Kommunen

| Sonstiger Ausschlussbelang                                                                                                                                                                                  | Datengrundlage                                                                                  |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine Neuaufschlüsse und keine Reservegebiete in vom Braunkohlentagebau besonders erheblich vorgeprägten Kommunen, angemessene Erweiterungen sind möglich</li> </ul> | Geodatenbasierte Raumanalyse der Bezirksregierung Köln; Kommunale Fragebögen und Stellungnahmen |

Wie keine zweite Region in NRW ist der Regierungsbezirk Köln seit Jahrzehnten in besonderem Maße von der oberflächennahen Gewinnung energetischer (Braunkohle) und nichtenergetischer Rohstoffe (Kiese, Sande, Quarzkiese, Tone) Bodenschätze geprägt. Im Rheinischen Revier lagern nicht nur besondere Braunkohlevorkommen, sondern diese werden auch großflächig von nichtenergetischen Bodenschätzen überlagert. Insbesondere Kiese werden entweder in den Braunkohlentagebauen selbst (sofern technisch realisierbar), in den (ehemaligen<sup>158</sup>) Braunkohlentagebauvorfeldern oder im Umfeld der Tagebaue gewonnen. Das Rheinische Revier ist also sowohl von den „großen“ Braunkohlentagebauen als auch von verhältnismäßig „kleinen“ Kiesabgrabungen geprägt. Die Begriffe „groß“ und „klein“ beschreiben die realen Maßstäbe jedoch allenfalls ansatzweise: Absolut betrachtet umfasst allein der aktive Braunkohlentagebau Hambach eine Fläche von mehr als 4.000 ha – selbst wenn diese beispiellose Flächengröße in Relation gesetzt wird (z.B. entspricht diese Fläche der Hälfte des Stadtgebietes von Leverkusen), so scheint sie menschliche Maßstäbe zu übersteigen. Auch die vermeintlich „kleinen“ Abgrabungsflächen im Vor- und Umfeld der Tagebaue

<sup>158</sup> Ehemaliges Vorfeld = Flächen, die bis zur Leitentscheidung 2021 eigentlich für den Braunkohlenabbau vorgesehen waren, nunmehr jedoch nicht mehr beansprucht werden sollen

umfassen in der Regel tatsächlich Flächen von 10 bis mehr als 40 ha und sind damit erheblich größer als die meisten aktuellen Vorhaben der Siedlungsentwicklung<sup>159</sup>.

#### 8.10.1. Regionalplanerischer Handlungsbedarf

Im Zuge des vorliegenden Regionalplanverfahrens (Teilplan NR) wurden im Umfeld der aktiven Braunkohlentagebaue viele Abgrabungsinteressen gemeldet, vornehmlich durch Abgrabungsunternehmen. Insbesondere aufgrund der hohen Rohstoffergiebigkeit sah der Teilplan NR in einem Vorentwurf die umfangreiche Ausweisung von BSAB und Reservegebieten im unmittelbaren Umfeld des Braunkohlentagebaus Hambach vor (Januar 2020). Nach dem seinerzeitigen gesamträumlichen Planungskonzept handelte es sich nicht nur um einen besonders ergiebigen Teilraum, sondern auch um einen fachplanerisch eher konfliktarmen Raum, d.h. bauplanungs- und fachrechtliche Belange stehen Abgrabungen in diesem Teilraum in der Regel nicht entgegenstehen. Die regionalplanerische Einschätzung bzgl. der räumlichen Konfliktlage hat sich indes seither verändert.

Der Träger der Regionalplanung hat mit Fassung des Erarbeitungsbeschlusses am 13.03.2020 von seiner Planungskompetenz derart Gebrauch gemacht, als dass eine konzeptionelle Ergänzung des gesamträumlichen Planungskonzepts beschlossen wurde. Der Regionalplanungsträger hat festgestellt, dass der vorgelegte Vorentwurf des Teilplans in solchen Kommunen, die vom Braunkohletagebau besonders vorgeprägt sind, zu einer unverhältnismäßigen räumlichen Kumulation des Abgrabungsgeschehens führen würde. Die zahlreichen (vorgeschlagenen) neuen Abgrabungsstandorte (Neuaufschlüsse, Reservegebiete) würden diese Kommunen über Gebühr belasten, wären also raumstrukturell unverträglich bzw. würden die räumliche Tragfähigkeit dieser Teilräume überschreiten. Weitere (bzw. neue) Abgrabungsstandorte würden also insgesamt zu einer ungeordneten Entwicklung innerhalb der Braunkohleregion führen – und sollen daher ausgeschlossen werden. Folglich wurde das gesamträumliche Planungskonzept um einen entsprechenden sonstigen Ausschlussbelang ergänzt.

Die Ergänzung des gesamträumlichen Planungskonzepts konnte insbesondere beschlossen werden, da ausreichend Alternativstandorte im Regierungsbezirk Köln für

---

<sup>159</sup> Zum weiteren Vergleich: Die durchschnittliche Flächengröße eines Naturschutzgebietes in NRW beträgt ca. 90 ha.

die Bodenschatzgewinnung in Frage kommen und somit der landesplanerisch vorgegebene Mindestversorgungszeitraum auch mit anderen, raumstrukturell besser verträglichen Standorten grundsätzlich gedeckt werden kann. Dem Träger der Regionalplanung erschien eine Modifikation des gesamträumlichen Planungskonzepts erforderlich, um die besondere räumliche Situation des Abgrabungsgeschehens in der Braunkohleregion regionalplanerisch angemessen zu berücksichtigen. Dem Plangeber war und ist bewusst, dass es sich aus fachrechtlicher Sicht zwar um einen eher konfliktarmen Teilraum und aus geologischer Sicht um einen besonders ergiebigen Teilraum handelt. Gleichwohl ist der Plangeber der Auffassung, dass hier neue Abgrabungsstandorte aus vorsorgenden regionalplanerischen (überörtlichen, zusammenfassenden und fachübergreifenden) Gesichtspunkten unverträglich sind, da dieser Teilraum durch die Braunkohlentagebaue besonders erheblich vorgeprägt ist.

Mit Vorlage des gesamträumlichen Planungskonzeptes zum dritten Planentwurf (2024) wird, wie auch im Planungskonzept zum zweiten Planentwurf (2023), der seinerzeitige Planungswille (2020) ausdrücklich bekräftigt und materiell geschärft: In den von der Braunkohlengewinnung besonders betroffenen Kommunen sollen im Zuge des Teilplans NR nicht nur keine Neuaufschlüsse und Reservegebiete ausgewiesen werden, sondern darüber hinaus auch Erweiterungen nur noch in einem *angemessenen* Flächenumfang zulässig sein.

Bestehenden Abgrabungen sollen weiterhin die Möglichkeit der angemessenen Erweiterung zugestanden werden, da hierdurch die räumliche Struktur nicht grundsätzlich verändert wird, sondern bestehende Nutzungen (lediglich) verlängert werden<sup>160</sup>. Zwar gehen auch von jeder Erweiterung räumliche Wirkungen aus, jedoch verfügen Erweiterungen grundsätzlich über ein deutlich geringeres räumliches Konfliktpotential. Die räumlichen Wirkungen sind nach Auffassung des Plangebers grundsätzlich umso intensiver bzw. konfliktsteigernder zu bewerten, je unausgewogener das Verhältnis zwischen bestehender Abgrabungsfläche und Erweiterungsfläche ist: Je größer die zu erweiternde Fläche im Vergleich zur ursprünglichen, zu erweiternden Fläche, desto unverhältnismäßiger bzw. unangemessener erscheint eine solche Erweiterung. Eine Erweiterung ist nach Auffassung des Plangebers dann angemessen, wenn sie eine

---

<sup>160</sup> Bei Erweiterungen ist der Eingriff in Natur und Landschaft bereits erfolgt; von der bestehenden Abgrabung geht bereits eine Raumwirkung aus (insb. Zerschneidung des Raumes); von einer wesentlichen Intensivierung der Emissionen (Verkehr, Betriebsgeräusche, Staub) ist durch eine Erweiterung grundsätzlich nicht auszugehen.

Flächengröße von max. 50 % der zu erweiternden genehmigten Abgrabung umfasst. Dieser Schwellenwert wird definiert in Anlehnung an „angemessene Erweiterungen“ nach § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 BauGB. Diese baurechtliche Regelung erscheint insbesondere deshalb auf den Regionalplan, Teilplan NR übertragbar, da auch Abgrabungen grundsätzlich Nutzungen nach § 35 BauGB darstellen<sup>161</sup>. Eine Analogie zu § 35 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 BauGB wird ausdrücklich nicht gezogen, vielmehr wird diese Norm als Anknüpfungspunkt für eigene Überlegungen und eine Übertragung der Frage der Angemessenheit auf die regionalplanerische Ebene und das Thema „Abgrabung“ verstanden. Ein ähnlich geeigneter Anknüpfungspunkt drängt sich nicht auf.

Neuaufschlüsse hingegen stellen regelmäßig eine grundlegende Veränderung der Raumnutzung dar und führen potentiell zu einer Initiierung bzw. Intensivierung räumlicher Nutzungskonflikte. Durch Neuaufschlüsse entstehen gänzlich neue Abgrabungsstandorte, wohingegen Erweiterungen Verlängerungen bestehender (etablierter und oftmals akzeptierter) Standorte darstellen.

Diese Regelungen erscheinen dem Plangeber stringent und verhältnismäßig. Sie entsprechen im Übrigen auch der formulierten planerischen Leitlinie einer angemessenen Planung.

#### 8.10.2. Strukturwandel unterstützen, Bodenschatzgewinnung bremsen

Der besondere Umgang mit Abgrabungen im Rheinischen Revier erscheint dem Plangeber insbesondere aufgrund des umfassenden Strukturwandelprozesses erforderlich, welcher sich spätestens seit dem Beschluss des Bundestages zum beschleunigten Braunkohleausstieg und der Leitentscheidung des Landes NRW 2021 erheblich intensiviert hat und eine der größten raumentwicklungspolitischen Herausforderungen im Regierungsbezirk Köln (und im Land NRW) darstellt. Mit dem bereits begonnenen und noch bevorstehenden (Jahrzehnte andauernden) Strukturwandel kommt es zu erheblichen Veränderungen insbesondere der Raumstruktur, des Landschaftsbildes, der wirtschaftlichen Verflechtungen und letztlich auch der gesellschaftlichen Identität im Rheinischen Revier.

---

<sup>161</sup> Aufgrund des generalisierenden Charakters der Regionalplanung kann und soll keine Einzelfallermittlung des Grades der Angemessenheit im Zuge des Teilplans erfolgen (wie beim § 35 BauGB eigentlich vorgesehen), stattdessen ist ein allgemeingültiger Schwellenwert erforderlich.

Der Geltungsbereich und die Geltungsdauer des Teilplans NR fallen in den Raum und in die Zeit dieses Strukturwandels. Im Sinne einer vorsorgenden Planung soll der Teilplan NR den Strukturwandel dadurch unterstützen, dass in den durch Rohstoffgewinnung besonders betroffenen Teilräumen des noch aktiven Rheinischen Reviers keine neuen flächenintensiven und unverträglichen Abgrabungsstandorte entstehen. Neue Abgrabungsstandorte würden die Raumstruktur ihrerseits auf Jahrzehnte prägen und damit eine zusätzliche Herausforderung im ohnehin komplexen Prozess des Strukturwandels darstellen, insbesondere durch:

- Entzug der Abgrabungsfläche für andere Nutzungen (dauerhaft / temporär),
- Räumliche Zerschneidung,
- Emissionen,
- Verkehrsinduktionen,
- Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und der Kulturlandschaft.

Diese Auswirkungen sind (Kies-)Abgrabungen zwar grundsätzlich immanent. In der räumlichen Kulisse des „Rheinischen Kernreviers der Rohstoffgewinnung“ sind diese Auswirkungen jedoch erheblich stärker zu gewichten als in anderen Teilräumen. Das Rheinische Kernrevier ist durch die seit Generationen andauernde oberflächennahe Bodenschatzgewinnung und den damit verbundenen Planungen und Maßnahmen bereits besonders erheblich vorgeprägt. Das Rheinische Kernrevier stellt ein besonderes gewachsenes raumstrukturelles Gefüge dar und ist nach Auffassung des Plangebers grundsätzlich sensibel gegenüber jeder weiteren großflächigen oberirdischen Bodenschatzgewinnung. Vereinfacht ausgedrückt: Weitere Abgrabungen sind in der Lage, in diesem Teilraum „das Fass zum Überlaufen“ bringen – den Natur-, Landschafts- und Lebensraum also zu überfordern. Stattdessen sollen nach Auffassung des Plangebers die im Revier verbliebenen unzerschnittenen Freiräume mit ihren individuellen Raumqualitäten möglichst erhalten werden. Zusammenfassend soll der Teilplan NR den beginnenden, historisch einmaligen Strukturwandel durch planerische Zurückhaltung im Sinne einer vorsorgenden Planung unterstützen.

Welche konkreten Merkmale eine besonders erhebliche räumliche Vorprägung im Sinne des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzeptes begründen, wird nachstehend näher erläutert. Der Betrachtungs- und Beurteilungsgegenstand sind Kommunen als Träger der Bauleitplanung und damit grundlegender Adressat der Regionalplanung. Die Kreisebene erscheint dem Regionalplangeber als Betrachtungsebene

unangemessen, da sie durch ihre Größe nur eine recht undifferenzierte Beurteilung ermöglichen würde.

### 8.10.3. Merkmale besonders erheblich vorgeprägter Kommunen

Kommunen mit besonders erheblicher Vorprägung durch Braunkohlengewinnung unterscheiden sich von anderen Kommunen insbesondere durch die Kumulation von drei Merkmalskategorien:

1. Quantitativ: In diesen Kommunen nehmen (aktive oder frühere) Flächen der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung (insbesondere Braunkohlentagebaue) besonders hohe Flächenanteile ein. In diesen Kommunen spricht vieles dafür, dass hier der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung bereits in substantieller Weise Raum verschafft wurde (vgl. Anhang D).
2. Räumliche Nähe: Diese Kommunen gehören zum „Kernrevier der aktiven Rohstoffgewinnung“, befinden sich (ganz oder teilweise) in großer räumlicher Nähe zu den aktiven (noch nicht vollständig rekultivierten) Braunkohlentagebauen Garzweiler, Hambach oder Inden (vgl. Anhang E).
3. Qualitativ: Diese Kommunen sind von generationenübergreifenden Prägungsprozessen durch die Braunkohlengewinnung betroffen. Diese Prozesse wurden vor Jahrzehnten gesellschaftspolitisch initiiert, werden bis heute planerisch begleitet und sollen in den nächsten Jahrzehnten geordnet (weitgehend) beendet werden. Die Prägungsprozesse laufen teils parallel, teils zeitlich versetzt:
  - o Sozioökonomische Verhältnisse (inkl. Umsiedlungen)
  - o Strukturwandel (Planungen und Maßnahmen)
  - o Immissionen (insb. Staub, Lärm)
  - o Räumliche Zerschneidung (Naherholung, Landschaftsbild)
  - o Transformierte Kulturlandschaft (umfänglich und dauerhaft)

Im Folgenden wird erläutert, wie die o.g. Merkmalskategorien methodisch berücksichtigt werden.

### 8.10.4. Methodik

Der Plangeber hat sich im Zuge seiner Abwägungskompetenz dazu entschlossen, den folgenden sonstigen Ausschlussbelang im Zuge der Detailanalyse zu definieren: Keine

Neuaufschlüsse, keine Reservegebiete und keine unangemessenen Erweiterungen in vom Braunkohlentagebau besonders erheblich vorgeprägten Kommunen. Der Plangeber wendet eine eigens entwickelte Methodik an, um solche Kommunen zu identifizieren, denen der Status einer vom „Braunkohlentagebau besonders erheblich vorgeprägten Kommune“ im Sinne des Teilplans NR zugestanden wird.

Diese Methodik umfasst im Wesentlichen vier Schritte und orientiert sich an den vorgenannten Merkmalskategorien; die drei Merkmalskategorien werden um ein viertes ergänzt:

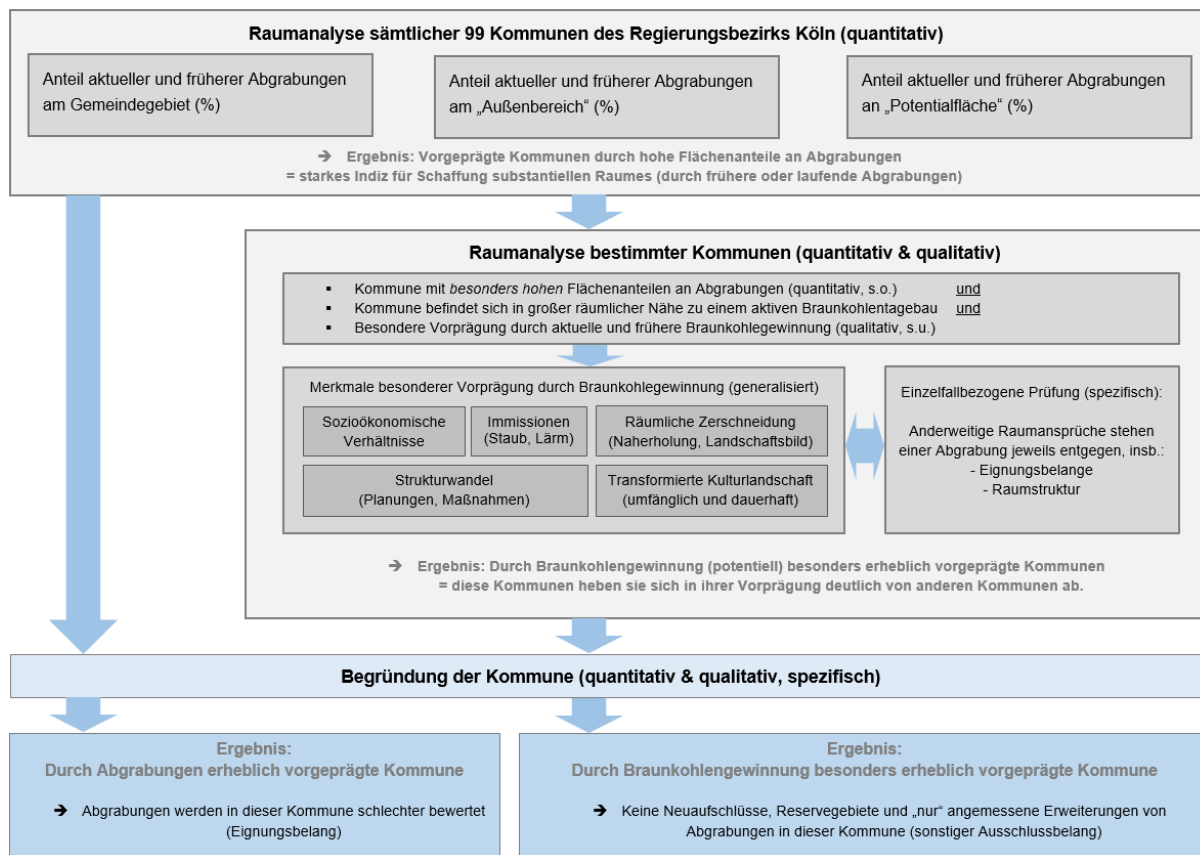
1. Quantitative Betrachtung (Flächenanteile Tagebaue an Kommune).
2. Konkreter Raumbezug (Nähe zu aktivem Braunkohlentagebau; Kernrevier)
3. Qualitative Merkmale einer braunkohlebedingten Vorprägung (generalisiert).
4. Spezifische Darlegung der Vorprägung durch kommunale Stellungnahme („gelebtes Gegenstromprinzip“).

Eine Kommune gilt nur dann als besonders erheblich vorgeprägt (im Sinne des Teilplans NR), sofern alle vier Merkmale auf diese Kommune zutreffen. Diese Merkmale bzw. Prüfschritte dienen dazu, eine offensichtliche und allgemein anerkannte Tatsache anhand neutraler Kriterien daten- und faktenbasiert zu beschreiben: Bestimmte von oberflächennaher Bodenschatzgewinnung betroffene Kommunen unterscheiden sich in ihrer räumlichen Struktur bzw. Vorprägung besonders erheblich von den übrigen Kommunen des Bezirks. Eine besondere konzeptionelle Behandlung dieser Kommunen erscheint dem Plangeber daher erforderlich. Die angewendete Methodik schafft nach Auffassung des Plangebers eine umfassende, neutrale und nachvollziehbare Grundlage, um einen „sonstigen Ausschlussbelang“ zu begründen. Diese Methodik wurde im Vergleich zum ersten Planentwurf (2020) argumentativ optimiert und an aktuelle Daten angepasst. Der wesentliche methodische Ansatz ist jedoch unverändert geblieben.

Diese Methodik entspricht grundsätzlich der Methodik zur Identifizierung „erheblich räumlich vorgeprägter Kommunen durch Bodenschatzgewinnung“ im Sinne des Teilplans NR (vgl. Eignungsbelang). Im Gegensatz dazu sind die Grenzwerte der quantitativen Merkmale nunmehr erhöht bzw. verschärft sowie um einen konkreten Raumbezug, qualitative Merkmale und das „gelebte Gegenstromprinzip“ ergänzt.

Beide Methoden sind in folgender Abbildung veranschaulicht und werden anschließend nähergehend erläutert:

**Abbildung 6: Methodik zur Identifizierung (besonders) erheblich vorgeprägter Kommunen**



### *Schritt 1: Flächenanteile von Tagebauen an Kommune*

Für jede der 99 Kommunen des Regierungsbezirks Köln werden die Flächenanteile aktueller und früherer Abgrabungen (= oberflächennahe Bodenschatzgewinnung, also inkl. Braunkohletagebaue) an jeweils drei Flächenkulissen ermittelt<sup>162</sup> anhand nachfolgender Indikatoren (s. Anhang D für Berechnungsergebnisse):

1. Gemeindegebiet;
2. „Außenbereich“ (Gemeindegebiet abzgl. Bauflächen);
3. „Potentialfläche“ (Gemeindegebiet abzgl. Tabuzonen).

Für die ersten beiden Indikatoren (Anteil von Abgrabungen am Gemeindegebiet und Außenbereich) wird jeweils der Durchschnittswert (Mittelwert) ermittelt, basierend auf

<sup>162</sup> Vgl. Kapitel 10.6.3. für eine detaillierte Erläuterung der drei Flächenkulissen.

Kommunen, in denen eine oberflächennahe Bodenschatzgewinnung tatsächlich erfolgt bzw. erfolgte<sup>163</sup>. Das betrifft die Hälfte aller Kommunen im Regierungsbezirk. Für diese beiden Indikatoren werden solche Kommunen identifiziert, die den Durchschnittswert mindestens im Doppelten übertreffen (Mittelwert x 2). Der Schwellenwert einer Verdoppelung erscheint dem Plangeber verhältnismäßig und schlüssig: Schließlich handelt es sich um einen „natürlichen“ Maßstab, andererseits wird dieser Maßstab bereits im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept bei der Definition der maximalen Flächengrößen verwendet, ist insofern konzeptionell schlüssig. In seiner Höhe scheint dieser Maßstab ferner geeignet, dürfte es doch unzweifelhaft sein, dass sich eine Kommune von anderen Kommunen tatsächlich und planerisch wesentlich unterscheidet, wenn sie über solch hohe Flächenanteile verfügt<sup>164</sup>.

Für den dritten Indikator (Anteil Abgrabungen an Potentialfläche) wird ein anderer Schwellenwert zu Grunde gelegt. Der Mittelwert des dritten Indikators beträgt 50 %. Eine Verdoppelung dieses Wertes (Mittelwert x 2, wie bei beiden anderen Indikatoren) erscheint dem Plangeber ungeeignet, handelt es sich doch mit 50 % bereits um einen sehr hohen Wert (der Median beträgt 10 %, das Maximum 550 %). Zu Verdeutlichung: Der Wert von 50 % besagt, dass die Hälfte der Fläche, die in der jeweiligen Kommune nach heutiger Kenntnis grundsätzlich für Abgrabungen (noch) zur Verfügung stehen würde (Potentialfläche), durch laufende oder frühere oberflächennahe Bodenschatzgewinnung an anderer Stelle im Gemeindegebiet bereits beansprucht wird bzw. wurde<sup>165</sup>. Welcher Wert ist nun geeignet, um in diesem dritten Indikator eine besonders erhebliche Vorprägung anzunehmen? Aus rechtlicher Sicht erscheint dem Plangeber ein diesbezüglicher Vergleich zur Windenergie-Rechtsprechung geeignet: Hier werden Werte zwischen 3,5 und 10 % der nach Abzug der harten Tabuzonen verbleibenden

---

<sup>163</sup> Durch diese Fokussierung werden im Sinne der Gleichförmigkeit nur diejenigen Kommunen miteinander verglichen, die grundsätzlich vor vergleichbaren räumlichen Herausforderungen stehen (Rohstoffgewinnung). Im Übrigen dient dies der Rechtssicherheit: Das Überschreiten höherer Durchschnittswerte spricht erst recht dafür, dass sich eine Kommune deutlich von anderen unterscheidet. Wären die Flächenanteile aller 99 Kommunen zu Grunde gelegt, wäre der Mittelwert geringer.

<sup>164</sup> Insb. bzgl. räumlicher Zerschneidung, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes, eingeschränkter städtebaulicher Entwicklungsperspektiven durch überformte Flächen (Baggersee, Rekultivierung in Tieflage)

<sup>165</sup> Beispiel Inden: Ein Wert von 500 % besagt, dass die Flächengröße, die heute noch abgegraben werden könnte (Potentialfläche), in der Vergangenheit im Gemeindegebiet tatsächlich bereits fünf Mal an anderer Stelle abgegraben wurde.

Fläche als hinreichend hoch erachtet, um substantiellen Raum als gegeben anzusehen<sup>166</sup>. Diese Werte sind selbstredend nicht unreflektiert auf den vorliegenden Sachverhalt übertragbar<sup>167</sup>. Dennoch wird hieraus ersichtlich, dass ein Wert von 50 % offenbar auch aus Sicht der Verwaltungsgerichte als sehr hoch einzustufen sein dürfte. Auch statistisch betrachtet handelt es sich um einen besonders hohen Wert, denn rund 90% aller Kommunen des Regierungsbezirks Köln weisen diesbezüglich geringere Flächenanteile auf. Ferner zeigen die Berechnungsergebnisse: Diejenigen Kommunen, die sich in den ersten beiden Indikatoren deutlich von den übrigen Kommunen unterscheiden, sind zugleich die Kommunen, die den Schwellenwert von 50 % im dritten Indikator überschreiten<sup>168</sup>. Vor diesen Hintergründen erscheint dem Plangeber der Mittelwert von 50 % (ohne Verdoppelung) aus rechtlichen und tatsächlichen Gründen als geeignet, um eine Vorprägung im dritten Indikator anzunehmen. In jedem Falle dürfte der Plangeber mit einem solche hohen Schwellenwert „auf der sicheren Seite“ sein. Bei einem Schwellenwert von 50 % spricht vieles dafür, dass eine Kommune in besonders erheblichem Maße durch oberirdische Bodenschatzgewinnung vorgeprägt ist bzw. dieser Nutzung in substantieller Weise Raum verschafft hat.

Die soeben erläuterten Schwellenwerte sind deutlich höher als die jeweiligen Schwellenwerte bei der Identifizierung von „erheblich vorgeprägten Kommunen“

**Tabelle 14: Schwellenwerte (besonders) erheblich vorgeprägter Kommunen**

|                                                                   | Anteil abgeschlossener und früherer Abgrabungen<br>(Bodenschatzgewinnung) ... |                                          |                                             |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------|
| Schwellenwert für...                                              | ...am<br>Gemeindegebiet<br>(Indikator 1)                                      | ...am<br>„Außenbereich“<br>(Indikator 2) | ...an<br>„Potentialfläche“<br>(Indikator 3) |
| Besonders erheblich<br>vorgeprägte Kommunen<br>(Ausschlussbelang) | 23 %                                                                          | 29 %                                     | 50 %                                        |
| Erheblich<br>vorgeprägte Kommunen<br>(Eignungsbelang)             | 3 %                                                                           | 4 %                                      | 15 %                                        |

<sup>166</sup> Vgl. Windenergie-Handbuch 2021

<sup>167</sup> Grundsätzliche Unterschiede zwischen den Nutzungen Abgrabung und Windenergie, insb. bzgl. des Umfangs und der Dauer des Eingriffs. Im vorliegenden Teilplan wurde als weiche Tabuzone das Minimum definiert, welches eigentlich bzw. in anderen Bundesländern auch als harte Tabuzone gelten könnte.

<sup>168</sup> Vgl. Anhang D

Die deutlich erhöhten Schwellenwerte erschienen dem Plangeber aufgrund der unterschiedlichen Rechtswirkung erforderlich und verhältnismäßig: Die Einstufung als „besonders erheblich vorgeprägte Kommune“ (Ausschlussbelang) führt (allein) dazu, dass in dieser Kommune keine Neuaufschlüsse, keine Reservegebiete und nur noch angemessene Erweiterungen möglich sind. Aufgrund der hohen Tragweite dieser Einstufung sind die rechtlichen Anforderungen an die Begründung besonders hoch. Der Plangeber geht davon aus, dass die Überschreitung der (hohen) Schwellenwerte als sehr starkes Indiz dafür dienen kann, dass in dieser Kommune der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung im erheblichen Maße substantiell Raum verschafft wurde. Die ständige höchstrichterliche Rechtsprechung gesteht es Plangebern zu, dass für eine Nutzung keine zusätzlichen Flächen mehr vorgesehen werden müssen, wenn diese Nutzung im Plangebiet bereits in substantieller Weise Raum verschafft wurde bzw. wird.

Mit dem Teilplan NR wird der Abgrabungsnutzung im gesamten Regierungsbezirk Köln in substantieller Weise Raum verschafft – jedoch an anderen Stellen des Plangebietes *außerhalb* der besonders erheblich vorgeprägten Kommunen. Der Plangeber sieht also davon ab, neue Abgrabungsstandorte in solchen Teilräumen vorzusehen, die bereits der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung in substantieller Weise Raum verschafft haben. Wie vorstehend dargelegt, handelt es sich hierbei zunächst um eine quantitative Betrachtungsweise; diese wird (nachfolgend) methodisch ergänzt um qualitative Merkmale. Ein solches „kombiniertes“ Vorgehen erscheint dem Plangeber verhältnismäßig und rechtlich „auf der sicheren Seite“. Der Plangeber ist gleichwohl der Auffassung, dass bereits allein die quantitative Betrachtung eine hinreichende Begründung darstellen dürfte, da die Schwellenwerte sehr hoch angelegt sind. Schließlich ist es unzweifelhaft und offensichtlich: Die so identifizierten Kommunen haben nachweislich beträchtliche Flächen für die oberirdische Bodenschatzgewinnung zur Verfügung gestellt und unterscheiden sich statistisch, tatsächlich und planerisch deutlich von den übrigen Kommunen. Allein statistisch betrachtet „spielen sie in einer anderen Liga“<sup>169</sup>. Dem Plangeber drängt sich keine andere oder besser geeignete Methodik auf, noch wurde diese von Dritten substantiell vorgebracht.

---

<sup>169</sup> Ihre Werte übersteigen die der anderen Kommunen um mindestens das 2,5-fache (vgl. Anhang D).

Die Einstufung als „erheblich vorgeprägte Kommune“ (Eignungsbelang) führt für sich genommen dazu, dass ein potentieller BSAB (bzw. ein Suchraum oder ein Abgrabungsinteresse) schlechter bewertet wird (bzw. weniger „Pluspunkte sammelt“). Eine solche Fläche hat es also grundsätzlich schwerer, sich gegen andere Flächen im Zuge der Abwägung durchzusetzen. Die Tragweite einer solchen Einstufung ist nicht unerheblich (Eignungsbelang höchster Gewichtung), stellt für sich genommen jedoch kein K.O.-Kriterium bzw. keinen Ausschlussbelang dar. Diese unterschiedliche konzeptionelle Gewichtung spiegelt sich auch in den rechtlichen Anforderungen an ihre Begründung wider: Der Plangeber verwendet grundsätzlich dieselbe quantitative Methodik (die drei o.g. Indikatoren), legt jedoch niedrigere Schwellenwerte an. Darüber hinaus werden geringere Anforderungen an die qualitative Begründung gestellt. Die quantitativen und die qualitativen Indizien zeigen, dass der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung in den so identifizierten Kommunen bereits in substantieller Weise Raum verschafft wurde. Wie zuvor erläutert, genügt den Verwaltungsgerichten grundsätzlich eine solche Feststellung, um in einem Plangebiet keine weiteren Flächen für die jeweilige Nutzung vorzusehen. Nach Auffassung des Plangerbers ist die Schwelle zur Schaffung substantiellen Raumes jedoch relativ zu betrachten: Da es im Regierungsbezirk Köln Kommunen gibt, die diese Schwellenwerte um ein Vielfaches überschreiten (die *besonders* erheblich vorgeprägte Kommunen), ist den erheblich vorgeprägten Kommunen grundsätzlich zuzumuten, dass in ihnen neue Abgrabungsstandorte entstehen können – sofern sich diese Abgrabungsstandorte in der Gesamtabwägung gegenüber den anderen Flächen durchzusetzen vermögen.

Wäre der Regierungsbezirk Köln nicht in einem solche erheblichen Maße vom Braunkohlentagebau betroffen, so würde die Abwägungsentscheidung des Plangebers unter Umständen anders ausfallen – vielleicht derart, dass bereits die Feststellung einer erheblichen Vorprägung (also die niedrigeren Schwellenwerte) genügen könnte, in einer Kommune keine Neuaufschlüsse mehr auszuweisen. Dieses Gedankenspiel soll die besonderen Rahmenbedingungen verdeutlichen, unter denen der Regionalplangeber seine Abwägungsentscheidung treffen muss.

Sämtliche Berechnungsergebnisse befinden sich in dem Anhang D. Weitere Erläuterungen zur grundsätzlichen Berechnung sind auch in Kapitel 10.6.3. dokumentiert.

## *Schritt 2: Große räumliche Nähe zu aktiven Braunkohlentagebauen („Kernrevier“)*

Eine große räumliche Nähe besteht nach Auffassung des Plangebers mindestens bis zu einer Entfernung von 5 km zum Rand der aktiven Braunkohlentagebaue. Maßgeblich sind hier die Grenzen der aktuellen Braunkohlenpläne, da dies der heutigen Rechtslage entspricht. Diese Entfernung erscheint dem Plangeber für die Regionalplanung und ihrer generalisierenden Betrachtungsweise insbesondere aus nachfolgenden Gründen verhältnismäßig:

- In dieser Entfernung bestehen regelmäßig unmittelbare Sichtbeziehungen in den offenen Braunkohlentagebau;
- Dies entspricht regelmäßig dem Radius der Naherholung (Fußläufigkeit);
- Mindestens bis zu dieser Entfernung kommt es regelmäßig zu mineralischen Staubbelastungen der Bewohner, insbesondere in Hauptwindrichtung<sup>170</sup>.

Unzweifelhaft dürfte sein, dass die (visuelle) Prägung bzw. die (gefühlte) Belastung durch aktive bzw. offene Braunkohlentagebaue mit zunehmender Distanz zu den Braunkohlentagebauen abnimmt. Aus der Karte in Anhang E wird ersichtlich, welche Kommunen sich in der Entfernung von 5 km zu den Braunkohlentagebauen befinden. Demnach liegen die Städte Frechen, Hürth und Brühl in einer Entfernung von 8-16 km zu den aktiven Braunkohlentagebauen. Diese Kommunen würden auf Basis des ersten Schrittes (Flächenanteile) zwar als besonders vorgeprägt gelten, da hier die ehemaligen Braunkohlentagebaue erhebliche Flächenanteile einnehmen<sup>171</sup>. Der Plangeber ist jedoch der Auffassung, dass diese Kommunen in deutlich geringerem Maße von den aktiven Braunkohlentagebauen betroffen bzw. vorgeprägt sind, insbesondere was Sichtbeziehungen, Naherholungsqualitäten, Immissionen und Intensität der räumlichen Zerschneidung betrifft.

Der Plangeber geht davon aus, dass allein die Einstufung einer Kommune als Teil des „Rheinischen Kernreviers der Rohstoffgewinnung“ eine hinreichende Begründung für einen Ausschlussbelang darstellt. Schließlich sind die tatsächlichen, räumlichen und alltäglichen Auswirkungen des Braunkohlentagebaus auf die Kommunen, die sich in

---

<sup>170</sup> Erfahrungen von Kommunen und Anwohnern aus Stellungnahmen der öffentlichen Auslegung

<sup>171</sup> Aus diesem Grund werden die Kommunen Frechen und Hürth in anderen Ausarbeitungen mitunter dem „Kernrevier“ zugerechnet (z.B. in „Einbindung des Rheinischen Reviers in die räumliche Entwicklung der gesamten Planungsregion Köln“, Fachbeitrag zur Neuaufstellung des Regionalplans Köln, Sept. 2021).

unmittelbarer Nähe befinden, offensichtlich. Diese Auswirkungen werden im nächsten Schritt weitergehend erläutert.

### *Schritt 3: Merkmale besonderer Vorprägung durch Braunkohlentagebaue*

Im Anhang F sind wesentliche Merkmale besonderer Vorprägung durch Braunkohlentagebaue aufgelistet. Diese Aufzählung umfasst wesentliche regionalplanungsbedeutende Merkmale, kann aufgrund der Komplexität des Themas jedoch nur beispielhaft, also nicht abschließend sein. Für den hier verfolgten Zweck erscheint dies dem Plangeber jedoch als zweckmäßig und ausreichend. Schließlich ist es unstrittig, dass das Rheinische Revier in besonderer Weise vom Braunkohlentagebau geprägt ist – das Ausmaß, die Dauer und die räumliche Dichte der Braunkohlentagebaue sind deutschlandweit beispiellos. Insofern erscheint es dem Plangeber nicht erforderlich, die Merkmale noch detaillierter auszuführen, handelt es sich doch letztlich um eine Beschreibung von Tatsachen. Sollte es jedoch erforderlich sein, können diese Tatsachen jederzeit umfassender bzw. detaillierter umschrieben werden.

Im Übrigen handelt es sich um eine generalisierende Auflistung. Einzelne Merkmale treten in bestimmten Kommunen des Rheinischen Reviers verstärkt auf, während sie in anderen Kommunen weniger relevant sind. Der Plangeber geht davon aus, dass diese Merkmale grundsätzlich bei Kommunen umso mehr zum Tragen kommen, je näher sie sich in unmittelbarer Nähe zu einem aktiven bzw. offenen Braunkohlentagebau befinden – und erst recht, wenn sich ein aktiver Braunkohlentagebau auf dem Gemeindegebiet selbst befindet.

Dem Plangeber erscheint grundsätzlich ein jedes Merkmal für sich bereits als hinreichend tragfähig, um den besonderen Umgang mit Abgrabungen in diesen Kommunen zu begründen (keine Neuaufschlüsse, keine Reservegebiete, nur angemessene Erweiterungen bestehender Abgrabungen). Da diese Merkmale in den Kommunen des „Rheinische Kernreviers der Rohstoffgewinnung“ zusammenfallen, stellen diese Merkmale erst recht eine hinreichende Grundlage dar, um die Vorprägung qualitativ zu erfassen.

### *Schritt 4: Spezifische Darlegung der Vorprägung durch kommunale Stellungnahme*

Ob eine Intensivierung der Nutzung der oberirdischen Bodenschatzgewinnung (durch neue Abgrabungsstandorte) tatsächlich die Aufnahmekapazität der definierten Räume

(also die räumliche Tragfähigkeit) überschreitet, kann und soll letztlich von den Betroffenen mit beurteilt werden, also von den Kommunen. Mit diesem Vorgehen wird die kommunale Selbstverwaltung bzw. Planungshoheit im Sinne des Gegenstromprinzips angemessen berücksichtigt. Die Möglichkeit dieser Einflussnahme wird jedoch nur solchen Kommunen eröffnet, die durch (frühere) Bodenschatzgewinnung und vom Braunkohlentagebau bereits tatsächlich und nachweislich räumlich erheblich vorgeprägt sind (Schritt 1) und sich in unmittelbarer Nähe zum Braunkohlentagebau befinden (Schritt 2).

In Schritt 4 werden die zuvor genannten Merkmale (Schritt 3) von den Kommunen durch Meldung der erheblichen Vorprägung grundsätzlich geltend gemacht und in ihren Ausprägungen kommunalspezifisch erläutert sowie ggf. um weitere Merkmale ergänzt. Insofern handelt es sich bei Schritt 4 um ein qualitativ-spezifisches Element, basierend auf den qualitativ-generalisierenden Merkmalen einer besonders erheblichen Vorprägung durch die Braunkohlengewinnung (Schritt 3). Die von den Kommunen geäußerten regionalplanungsrelevanten Argumente macht sich der Regionalplangeber grundsätzlich zu eigen. Die Argumente können den jeweiligen kommunalen Stellungnahmen entnommen werden.

Die kommunale Einschätzung ist Ausdruck der kommunalen Planungshoheit. Schließlich kann der Fall eintreten, dass sowohl der Regionalrat als auch die Kommune auf Basis raumstruktureller Kriterien zu der Einschätzung kommen, dass es sich durchaus um eine räumlich (besonders) erheblich vorgeprägte Kommune handelt, hieraus erwachsen aus Sicht der Kommune jedoch keine raumstrukturellen bzw. städtebaulichen Beeinträchtigungen, die ein regionalplanerisches Steuerungserfordernis auslösen bzw. begründen würden. Die kommunale Einschätzung ist somit Ausdruck des „gelebten Gegenstromprinzips“, mit dem gewährleistet wird, dass die Regionalplanung sowohl begründete wie auch verhältnismäßige Regelungen trifft. Zugleich wird den Kommunen durch diese Regelung kein unverhältnismäßiger Einfluss auf die Regionalplanung ermöglicht, da die Möglichkeit dieser Einflussnahme nur den Kommunen eröffnet wird, die im Vergleich zu allen anderen Kommunen des Regierungsbezirks Köln nach neutralen Maßstäben nachweislich als räumlich (besonders) erheblich vorgeprägt gelten und diese Möglichkeit für sich allein genommen *keine* Einordnung von Abgrabungsinteressen in den sonstigen Ausschlussbelang bewirkt (sondern nur in Kombination mit den drei weiteren Merkmalen).

Die Kommunen hatten im Rahmen der ersten öffentlichen Auslegung letztmalig die Möglichkeit, eine besonders erhebliche Vorprägung im Sinne des Teilplans NR schriftlich geltend zu machen. Eine solche Beschränkung ist aus verfahrenstechnischen Gründen erforderlich (eine Art Stichtagregelung), andernfalls könnte die vorliegende Planung niemals zu einem Ergebnis kommen. Eine solche Art der „Präklusion“ ist ferner rechtmäßig, da es sich um keine tatsächlichen, rechtlichen oder umweltfachlichen Belange handelt. Die Möglichkeit, eine Vorprägung mit durchgreifender Wirkung geltend zu machen, besteht einzig und allein aufgrund des Planungswillens des regionalen Planungsträgers – folglich steht es ihm ebenso zu, diese durchgreifende Einflussmöglichkeit einzuschränken<sup>172</sup>.

Diese Regelung ist im gesamträumlichen Planungskonzept der Detailanalyse zugeordnet, die sich dadurch auszeichnet, dass einzelfallbezogene (aber gleichförmige) Abwägungsentscheidungen getroffen werden können.

#### 8.10.5. Ergebnis

Die soeben erläuterten vier Schritte gelten kumulativ. Das bedeutet, dass eine Kommune nur dann als besonders erheblich vorgeprägt (im Sinne des Teilplans NR) gilt, sofern alle vier Schritte auf diese Kommune zutreffen. Dem Plangeber ist bewusst, dass für die konkrete Auswahl der Kommunen vor allem die Schritte 1 und 2 maßgeblich sind, also die quantitativen bzw. räumlich messbaren Merkmale. Die Schritte 3 und 4 dienen vor allem der Begründung und untermauern qualitativ die Verhältnismäßigkeit der Auswahl.

Unbeschadet dessen weist der Plangeber ausdrücklich darauf hin, dass er der Auffassung ist, dass jeder der o.g. Schritte für sich grundsätzlich eine hinreichende Begründung darstellt, um einen Ausschlussbelang zu begründen. Indem diese Schritte letztlich kumulativ wirken, ist der Plangeber nach vorliegender Auffassung jedoch erst recht „auf der sehr sicheren Seite“.

Die Ergebnisse können Anhang G entnommen werden.

---

<sup>172</sup> Ähnlich verhält es sich bei der Meldung von Abgrabungsinteressen, wobei hier die letztmalige Möglichkeit zur Anmeldung im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung bestand. Die längerdauernde Einflussmöglichkeit für Kommunen ist erforderlich, damit diese auf die veränderte, abschließende Flächenkulisse reagieren können.

Im Ergebnis *könnten* die folgenden zehn Kommunen als durch die Braunkohलगewinnung besonders erheblich vorgeprägt gelten (Schritte 1-3):

Aldenhoven, Bedburg, Bergheim, Elsdorf, Erkelenz,  
Eschweiler, Inden, Niederzier, Kerpen, Merzenich.

*Tatsächlich* gelten die folgenden (bzw. zuvor unterstrichen gekennzeichneten) Kommunen als besonders erheblich vorgeprägt. Diese Kommunen erfüllen sämtliche o.g. Merkmale und haben zugleich eine erhebliche räumliche Vorprägung frist- und formgerecht geltend gemacht (Schritt 4)<sup>173</sup>:

Bergheim, Elsdorf, Kerpen.

In diesen Kommunen wird der Teilplan NR keine BSAB für Neuaufschlüsse und keine Reservegebiete festlegen. Es werden alleinig BSAB im Umfang genehmigter Abgrabungen (sofern als Abgrabungsinteresse gemeldet) festgelegt sowie angemessene Erweiterungen genehmigter Abgrabungen.

Die Kommunen Alfter, Bornheim, Brühl, Jülich, Niederkassel, Titz und Wesseling haben auch eine räumliche Vorprägung geltend gemacht. Sie gelten jedoch nicht als besonders erheblich vorgeprägt i.S.d. gesamträumlichen Planungskonzeptes, da sie nicht sämtliche der o.g. Merkmale erfüllen. Von diesen Kommunen erfüllt alleinig Brühl die Maßstäbe des 1. Schrittes (besonders hohe Flächenanteile), jedoch erfüllt Brühl aufgrund seiner räumlichen Lage nicht den 2. Schritt<sup>174</sup>. Die übrigen Kommunen sind zwar zum Teil in beträchtlichem Umfang durch aktuelle oder abgeschlossene Abgrabungen betroffen. Relativ betrachtet (zu sämtlichen Kommunen des Regierungsbezirks Köln) nimmt die oberirdische Bodenschatzgewinnung jedoch keine herausragenden Flächenanteile ein.

#### 8.10.6. Rechtliche Einordnung

Dem Plangeber ist bewusst, dass die rechtlichen Anforderungen besonders hoch sind, wenn bestimmten (besonders erheblich vorgeprägten) Kommunen im Zuge der Abwägung das besondere Gewicht eines sonstigen Ausschlussbelanges für Neuaufschlüsse, Reservegebiete und unangemessene Erweiterungen zugesprochen werden soll. Genau aus diesem Grund wurde die soeben erläuterte Methodik entwickelt, um

---

<sup>173</sup> Die letztmalige Möglichkeit, eine besonders erhebliche Vorprägung geltend zu machen, bestand im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung.

<sup>174</sup> Das Gemeindegebiet liegt jedoch nicht in großer räumlicher Nähe zum aktiven Braunkohlentagebau im Sinne des Ausschlussbelangs.

anhand objektiver Kriterien schlüssig und nachprüfbar aufzuzeigen, weshalb welchen Kommunen dieser besondere Status zugesprochen wird. Dem Plangeber ist ferner bewusst, dass diese Methodik und das damit verbundene planerische Gewicht beispielsweise sein dürften. Tatsache ist jedoch auch: Die Braunkohleregion ist in verschiedenster Hinsicht ebenfalls beispielsweise. Dem Plangeber erscheint es also verhältnismäßig, für eine besondere regionalplanerische Herausforderung eine besondere regionalplanerische Konfliktlösung zu entwickeln und anzuwenden. Auf einen solchen planerischen Ansatz zu verzichten, hieße in der Konsequenz, den offensichtlich bestehenden räumlichen Konflikt ungelöst zu lassen. Insofern erscheint dem Plangeber ein planerisches Handeln zwingend erforderlich. Die gewählte Art und Weise scheint dem Plangeber schlüssig, nachvollziehbar, objektiv und verhältnismäßig. Alternative planerische Lösungsansätze, die zu einem vergleichbaren Ergebnis führen würden, sind weder erkennbar noch wurden diese im Verfahren von Seiten Dritter substantiell vorgebracht.

Der gewählte Ansatz erscheint dem Plangeber im Übrigen auch angemessen bzw. verhältnismäßig im engeren Sinne. Auf diese Weise wird ein Teilraum, in dem mehr als hunderttausend Menschen wohnen, leben und arbeiten vor Partikularinteressen (insb. einzelner Abgrabungsinteressenten) geschützt (zumindest für die Geltungsdauer des Regionalplans). Dadurch wird der Natur-, Kultur-, Wirtschafts- und Lebensraum erhalten und ein geordneter Strukturwandel durch regionalplanerische Zurückhaltung begleitet. Insofern handelt es sich um keine Negativplanung, sondern um eine dezidiert begründete und schlüssige regionalplanerische Abwägungsentscheidung des Plangebers, die in Abwägung mit dem konkurrierenden Raumnutzungsanspruch der Rohstoffgewinnung zu Gunsten des Erhaltens der vorhandenen (bzw. verbliebenen) Freiraumqualitäten zur Unterstützung des Strukturwandels ausfällt. Sollten Teile der Flächen, die durch diese Regelung vor einer Rohstoffgewinnung „geschützt“ wurden, in den nächsten Jahren durch bauliche Planungen und Maßnahmen des Strukturwandels beansprucht werden, so stünden diese Entwicklungen dem Ziel dieses Teilplans nicht entgegen. Solche Fälle wären erst durch diesen Teilplan ermöglicht, da diese Flächen andernfalls abgegraben, verritzt oder zur Abgrabung verbindlich vorgesehen hätten sein können.

Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass einzig die Ebene der Regionalplanung zu einer solch durchgreifenden räumlichen Steuerung rechtlich in der Lage ist und darüber hinaus den bundesgesetzlichen Auftrag hat, genau dies zu tun.

Der gewählte planerische Ansatz befolgt im Übrigen den Grundsatz der planerischen Gleichbehandlung auch in der Hinsicht, als sich diese Regelung ausnahmslos auf sämtliche Abgrabungsinteressen der betroffenen Kommunen bezieht. Abweichungen von dieser Regelung sind weder vorgesehen noch treten diese auf. Vereinfacht ausgedrückt: Diese (besonderen) Spielregeln gelten für alle gleich und werden gleich angewendet.

Mit diesem planerischen Ansatz wird im Sinne des § 1 ROG ein Teilraum entwickelt, geordnet und gesichert, indem unterschiedliche Anforderungen an den Raum vorsorglich aufeinander abgestimmt werden. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist eine nachhaltige Raumentwicklung. Die Regelung besagt nicht, dass in den besonders erheblich vorgeprägten Kommunen nie wieder Abgrabungen aufgeschlossen werden dürfen, sondern dass für die nächsten ca. 20 Jahre (Geltungsdauer des Regionalplans) eine Art „Verschnaufpause“ gelten soll, in der zeitweise keine neuen Abgrabungsstandorte entstehen. Die Versorgung dieser Teilregion mit den erforderlichen Kiesen und Sanden erscheint dem Plangeber durch die Ermöglichung angemessener Erweiterungen gewährleistet; im Übrigen durch umliegende Abgrabungen. In der Gesamtschau wird der Teilplan NR dem Belang der Rohstoffförderung im Regierungsbezirk substantiellen Raum verschaffen. Bei einer zukünftigen Fortschreibung wird diese Gesamtbewertung überprüft und unter Umständen werden andere Regelungen formuliert.

An dieser Stelle der allgemeine Hinweis: Der Regionalplanung steht es grundsätzlich zu, die grundgesetzlich verankerte Baufreiheit (auch von Abgrabungen) einzuschränken, sie kann insofern Inhalt und Schranke gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG bestimmen. Bauplanungsrechtlich betrachtet handelt es sich bei Abgrabungen um Nutzungen des Außenbereiches gem. § 35 BauGB. Im bauplanungsrechtlichen Außenbereich ist jederzeit mit dem Entstehen (neuer) entgegenstehender Belange zu rechnen. Die Erfordernisse der Raumordnung können solche entgegenstehenden Belange darstellen. Mittelbar erfolgt die Beachtung bzw. Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung in der Regel in fachgesetzlich geregelten Zulassungsverfahren (z.B. Abgrabungsgenehmigung gem. Abgrabungsgesetz NRW); beim Erfordernis einer Abgrabungsgenehmigung handelt es sich um ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt.

#### 8.10.7. Regelung ist im Einklang mit dem Leitbild

Mit dem hier erläuterten sonstigen Ausschlussbelang sind Erweiterungen bestehender Abgrabung auch in der Braunkohleregion weiterhin möglich. Unverhältnismäßig hingegen erscheint es dem Plangeber, in denjenigen Kommunen, die insbesondere vom Braunkohletagebau besonders erheblich vorgeprägt sind, neue (Kies-)Abgrabungen losgelöst von bestehenden Gruben aufzuschließen (Neuaufschlüsse) und dadurch die bestehende teilräumliche Kumulation von Standorten oberflächennaher Bodenschatzgewinnung (weiter) zu intensivieren.

Diese Regelung stellt eine – nach Kenntnis des Plangebers beispiellose – Modifizierung einer wesentlichen planerischen Grundannahme dar: Sowohl die bauleitplanerische als auch die regionalplanerische Ebene basieren eigentlich auf der planerischen Grundannahme, wonach potentiell konflikträchtige bzw. emittierende Nutzungen räumlich in den bereits vorgeprägten Bereichen gebündelt werden sollen, um auf diese Weise bisher unbelastete Teilräume zu schützen (z.B. Erweiterungen von Industriestandorten statt Neuansiedlungen, Konzentration von Windenergieanlagen, Freiflächenphotovoltaikanlagen entlang linearer Infrastrukturen). Diese Grundannahme liegt auch dem vorliegenden Teilplan in der Leitlinie „räumlich konzentrierende Planung“ zu Grunde.

Der Regionalrat sieht es nunmehr als erforderlich an, dieses planerische Paradigma derart zu modifizieren, als dass unterschieden wird zwischen der kleinräumigen, eher *vorhabenbezogenen* Konzentration des Abgrabungsgeschehens (also Erweiterungen bestehender Abgrabungen) einerseits und andererseits der *gemeindebezogenen* Konzentration des Abgrabungsgeschehens (Abgrabungsstandorte innerhalb einer Kommune). Die räumliche Kumulation soll also nicht mehr uneingeschränkt als Argument *für*, sondern im Einzelfall *gegen* die Ansiedlung weiterer Abgrabungen gelten. Dem Träger der Regionalplanung ist bewusst, dass hiermit (in besonderen Teilräumen) gewissermaßen ein Paradigmenwechsel in der räumlichen Planung im Allgemeinen und in der Regionalplanung im Besonderen vollzogen wird. Gleichwohl ist dieser aus o.g. Gründen erforderlich und verhältnismäßig.

#### 8.10.8. Meldung seit zweiter öffentlicher Auslegung nicht möglich

Die Definition der vom Braunkohlentagebau besonders erheblich vorgeprägter Kommunen im Sinne dieses gesamträumlichen Planungskonzeptes ist abgeschlossen. Im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung konnten entsprechenden Stellungnahmen von Kommunen zu einer Einstufung dieser Kommune als erheblich vorgeprägt führen (Eignungsbelang), nicht jedoch mehr als besonders erheblich vorgeprägt (Ausschlussbelang). Diese Präklusion ist erforderlich im Sinne der Gleichbehandlung, Verhältnismäßigkeit und Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzeptes, im Übrigen auch aus Gründen der Verfahrensführung bzw. Verfahrensökonomie<sup>175</sup>.

Unbeschadet dessen ist nicht erkennbar, dass eine weitere Kommune, die von dieser Regelung theoretisch Gebrauch machen könnte (Aldenhoven, Bedburg, Erkelenz, Eschweiler, Inden, Merzenich, Niederzier), dies beabsichtigt. Die Gründe für diese Einschätzung sind unterschiedlich: In einigen Fällen befinden sich in diesen Kommunen gar keine Abgrabungsinteressen. In anderen Fällen stehen alleinig Erweiterungen in Rede, da entweder keine Neuaufschlüsse als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden oder diese aufgrund anderer Belange entfallen (z.B. Lage innerhalb des ehemaligen Braunkohlentagebauvorfeldes). Unangemessene Erweiterungen sind in diesem Teilraum nicht erkennbar; Reservegebiete stehen nicht in Frage.

#### 8.11. Ergebnis: Gefilterte Abgrabungsinteressen

Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibende Potentialfläche („Weißfläche“) wird im Zuge des ersten Schrittes der Detailanalyse einzelfallbezogen daraufhin untersucht, welche Teilräume einer Abgrabungsnutzung entzogen sein sollen. Hierzu werden „sonstige Ausschlussbelange“ definiert. Diese wurden vorbereitend zum Teil von der Regionalplanungsbehörde erhoben. Viele der zugrunde gelegten Informationen zu den sonstigen Ausschlussbelangen resultieren zudem aus den Stellungnahmen zu den Beteiligungsverfahren, insbesondere zur ersten öffentlichen Auslegung des Teilplans NR im Jahr 2020.

Diejenigen Abgrabungsinteressen, die sich weder innerhalb einer Tabuzone befinden noch von einem sonstigen Ausschlussbelang betroffen sind, werden im vorliegenden

---

<sup>175</sup> Vgl. Kapitel 8.2.4 und 8.9.3 analog

Planungskonzept als „gefilterte Abgrabungsinteressen“ bezeichnet. Die gefilterten Abgrabungsinteressen durchlaufen sodann in einem nächsten Schritt eine mehrstufige Eignungsprüfung.

## 9. Detailanalyse: Suchräume

Die nach Abzug sämtlicher Ausschlussbelange verbleibenden „gefilterten Abgrabungsinteressen“ werden im weiteren Verfahren zunächst räumlich zusammengefasst. Durch das Zusammenfassen der Abgrabungsinteressen entstehen Suchräume, innerhalb derer zukünftig BSAB ausgewiesen werden (können). Gemeldete Abgrabungsinteressen und die daraus resultierenden Suchräume lenken bzw. fokussieren den regionalplanerischen Blick innerhalb der Potentialfläche auf bestimmte Teilräume. Für jeden Suchraum wird sodann die Rohstoffergiebigkeit ermittelt.

### 9.1. Die Zusammenfassung zu Suchräumen ist erforderlich

Die Zusammenfassung der gefilterten Abgrabungsinteressen zu Suchräumen ist insbesondere aus nachfolgenden Gründen erforderlich:

- Teilweise wurden mehrere Abgrabungsinteressen zur Erweiterung desselben Standortes genannt. Diese Abgrabungsinteressen überlagern sich teilweise, teilweise grenzen diese aneinander oder befinden sich in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander. Es entspricht dem üblichen Vorgehen räumlicher Planung im Allgemeinen und der Regionalplanung im Besonderen, Vorhaben im Verbund zu betrachten, sofern eine gebündelte Betrachtungsweise sachgerecht erscheint. In der vorliegenden Planung erscheint es sachgerecht und der Planung dienlich, Abgrabungsinteressen, die sich in unmittelbarer räumlicher Nähe zueinander befinden, auch zusammen zu betrachten und zu bewerten. Dies entspricht dem fachlichen Auftrag der Regionalplanung als zusammenfassende überörtliche Planung.
- Durch den Teilplan NR werden BSAB bereichsscharf festgelegt. Bei der konkreten Abgrenzung von (potentiellen) BSAB orientiert sich die Regionalplanungsbehörde zwar an den Grenzen der gemeldeten Abgrabungsinteressen derart, dass keine anderen als die gemeldeten Flächen betrachtet werden (vgl. Leitlinie umsetzungsorientierte Planung). Gleichwohl fühlt sich die Regionalplanung nicht strikt an die Grenzen der gemeldeten Abgrabungsinteressen innerhalb der Suchräume gebunden. Auf diese Weise können innerhalb der Suchräume BSAB zugeschnitten werden, die nach neutralen und nachvollziehbaren regionalplanerischen Kriterien möglichst optimal abgegrenzt werden (Zeichenregeln). Durch Zusammenfassen der Suchräume verschafft sich die Regionalplanung die erforderliche planerische

Freiheit bzw. den Gestaltungsspielraum. Zugleich wird eine Gleichförmigkeit bei der Abgrenzung sichergestellt, also eine willkürliche Abgrenzung unterbunden.

- Im Fokus der Regionalplanung steht die Festlegung zukünftiger BSAB, die aus regionaler Perspektive zweckmäßig erscheinen. Die Sicherung von Betriebsflächen für einzelne Unternehmen steht hingegen nicht im Fokus der Regionalplanung. Das Zusammenfassen von Suchräumen ist also geboten, um die regionale Perspektive zu wahren.
- Die Suchraumbildung wirkt im Übrigen darauf hin, dass ausreichende Abstände zwischen verschiedenen Abgrabungen gesichert werden (mindestens 200 m). Dadurch wird einer übermäßigen Zerschneidung der Landschaft entgegengewirkt.
- Die einzige erkennbare Alternative zum Zusammenfassen der Abgrabungsinteressen zu Suchräumen bestünde darin, diese nicht zusammenzufassen und die Detailanalyse alleinig anhand der gefilterten Abgrabungsinteressen durchzuführen. Ein solches Vorgehen erscheint dem Plangeber sowohl aufwändig, wenig zielführend als auch dem Auftrag der Regionalplanung nicht gerecht werdend. Schließlich müssten so mitunter sehr kleinteilige Flächen, die teilweise aneinander angrenzen, miteinander verglichen bzw. bewertet werden. Auch wäre die Regionalplanung an die gemeldeten Grenzen gebunden, hätte also wenig Raum für begründete Optimierungen der BSAB-Abgrenzungen. Für den Regionalplangeber ist schwerlich erkennbar, wie auf dieser Basis eine sinnvolle und neutrale Bewertung erfolgen könnte und wie BSAB nachvollziehbar, zweckdienlich und gleichförmig abgegrenzt werden könnten. Im Übrigen würden sich eine Vielzahl an methodischen Anschlussfragen stellen, die ihrerseits strittig sein könnten.
- Dem Plangeber ist bewusst, dass es sich bei der Suchraumbildung um eine neuartige Methodik handelt. Jedoch sind die räumlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in NRW (und auch im bundesweiten Vergleich) gleichfalls beispiellos. Im Ergebnis zeigt sich, dass diese Methodik zu einem zweckdienlichen Ergebnis führt. Bei einer etwaigen Fortschreibung des Teilplans NR könnten unter Umständen eine andere Methodik angewendet werden – eine der Suchraumbildung gleichwertig durchdachte und praktikable Alternative ist heute jedoch weder vorhanden noch erkennbar.

## 9.2. Methodisches Vorgehen

Im Sinne der Gleichbehandlung und Nachvollziehbarkeit erfolgt die räumliche Zusammenfassung der gefilterten Abgrabungsinteressen zu Suchräumen nach einer einheitlichen Methodik. Die Methodik erfolgt automatisiert anhand sog. „Puffer“ in der Geoinformationssystem-Software ArcGIS Pro. Mit der Puffer-Funktion wird der Umfang eines jeden gefilterten Abgrabungsinteresses um 100 m parallel nach außen verschoben (also vergrößert). Sofern sich die Puffer von mindestens zwei gefilterten Abgrabungsinteressen tangieren, werden die jeweiligen Puffer-Flächen zu einem Suchraum zusammengefasst. Diese Methodik generalisiert also die gefilterten Abgrabungsinteressen.

Gefilterte Abgrabungsinteressen werden dann nicht zu einem Suchraum zusammengefasst, wenn sie von einem Ausschlussbelang voneinander getrennt sind (Tabuzone oder sonstiger Ausschlussbelang). Dieses Vorgehen erscheint erforderlich, da Ausschlussbelange grundsätzlich nicht als BSAB festgelegt werden.

Die „Puffer-Distanz“ ergibt sich aus dem verwaltungsgerichtlich anerkannten Maximum der regionalplanerischen Interpretationsunschärfe von 100 m in Wirklichkeit bzw. 2 mm in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplans. Ohne eindeutige kartographische Bezugspunkte bzw. tatsächliche räumliche Zäsuren verfügt der Regionalplan in der Regel über diesen Interpretationsspielraum. Auch zeichnerisch ist eine geringere Distanz im regionalplanerischen Maßstab von 1:50.000 schwerlich darstellbar. Mit einer solchen Methodik sind die Suchräume dennoch hinreichend begrenzt und damit planerisch handhabbar.

Im Ergebnis werden also gefilterte Abgrabungsinteressen zu einem Suchraum zusammengefasst, wenn sie sich näher als 200 m zueinander befinden. Der Suchraum definiert einen Abgrabungsstandort, in dem ein potentieller BSAB zeichnerisch abgegrenzt wird. Im Übrigen wirken die Zeichenregeln für die Abgrenzung von BSAB darauf hin, dass die Abgrabungsinteressen nach Möglichkeit vom BSAB erfasst werden (vgl. Kapitel 11). Die Puffer-Fläche wird grundsätzlich nicht als BSAB ausgewiesen, sondern dient vorrangig zur Identifizierung der Suchräume.

Genehmigte bzw. in Betrieb befindliche Abgrabungen (ohne gemeldetes Abgrabungsinteresse) bleiben bei dieser schematischen bzw. technischen Suchraumbildung (zunächst) unberücksichtigt. Dadurch kann beispielsweise der Fall eintreten, dass zwei

Abgrabungsinteressen, die der Erweiterung derselben bestehenden Abgrabung dienen sollen, jeweils zu einem Suchraum zusammengefasst werden (also zu zwei Suchräumen), obwohl diese Abgrabungsinteressen eigentlich offensichtlich einen Abgrabungsstandort im regionalplanerischen Sinne darstellen. Diese der schematischen Suchraumbildung geschuldeten Situation wird durch eine manuelle Überprüfung gelöst: Es wird einzelfallbezogen anhand der örtlichen Situation geprüft, ob und wie benachbarte, schematisch ermittelte Suchräume zusammengefasst wurden. Bei dieser Prüfung ist insbesondere maßgeblich, ob bestehende Abgrabungen sowie sonstige räumliche Gegebenheiten (z.B. lineare Infrastrukturen) als verbindendes Element eingestuft werden oder als räumliche Zäsur. Bei der Entscheidung über die Zusammenfassung von Suchräumen handelt es sich stets um eine Einzelfallentscheidung, die entsprechend begründet wird. Nach Auffassung des Plangebers kann diese Beurteilung nicht schematisch erfolgen, sondern bedarf einer besonderen regionalplanerischen Betrachtung. Das konkrete methodische Vorgehen ist in Kapitel 11.1 im Zuge der ersten Zeichenregel erläutert – die Notwendigkeit der manuellen Überprüfung wurde erst bei der Abgrenzung der BSAB erkennbar. Die so geänderten BSAB sind maßgeblich für die weiteren Prüfschritte, insbesondere für die Ermittlung der Rohstoffergiebigkeit.

Jeder Suchraum wurde abschließend mit der Rohstoffkarte NRW verschnitten. Der Suchraum wurde sodann der bzw. den Rohstoffgruppen zugeordnet, welche an diesem Standort vorkommen – sofern es sich nicht besonders unergiebige Vorkommen handelt. Diese Zuordnung zu Rohstoffgruppen setzt sich bei den potentiellen und zur Festlegung vorgesehenen BSAB fort. Abweichend hiervon wird die gebündelte Gewinnung behandelt (vgl. Kapitel 10.2.2).

### 9.3. Kritik an der Suchraumbildung

Im Zuge des Erarbeitungsverfahrens wurde vereinzelt Kritik an der Methodik der Suchraumbildung geäußert. Diese Kritik bezieht sich weniger auf die soeben dargelegte Methodik der Suchraumbildung, sondern vielmehr auf die Konsequenzen, die sich durch die Bewertung von Suchräumen bzgl. ihrer Ergiebigkeit ergeben können. An dieser Stelle soll auf diese Kritik eingegangen werden bzw. die Sichtweise des Plangebers dargelegt werden. Die nachfolgende Argumentation greift zum Teil vor, es kom-

men also Aspekte zum Tragen, die eigentlich erst in den nachfolgenden Kapiteln ausgeführt werden. Gleichwohl erscheint es dem Plangeber angemessener, auf diese Kritik an dieser Stelle gebündelt einzugehen.

Ausgangspunkt der Kritik ist zunächst eine mathematische Tatsache, die sich zwangsläufig aus der Methodik der Suchraumbildung ergibt: je mehr Abgrabungsinteressen zu einem Suchraum zusammengefasst werden, desto eher könnte der Fall eintreten, dass einzelne Abgrabungsinteressen eine höhere oder niedrigere Ergiebigkeit aufweisen als der Suchraum insgesamt. Zugleich steigt aber auch mit zunehmender Anzahl nahe gelegener gemeldeter Abgrabungsinteressen die Wahrscheinlichkeit, dass kleinere, für sich betrachtete Abgrabungsinteressen mit geringer Ergiebigkeit durch das Zusammenfassen mit anderen Abgrabungsinteressen zu einem Suchraum eher profitieren. Allein die Methodik der Suchraumbildung stellt also für sich genommen keine generelle Bevorteilung oder Benachteiligung einzelner Abgrabungsinteressen dar.

Zu einer „gefühlten“ Benachteiligung einzelner Abgrabungsinteressen durch die Suchraumbildung kann es an zwei Stellen der Methodik kommen:

1. Besonders unergiebiges Suchräume entfallen (Detailanalyse → Vorbewertung)
2. Neuaufschlüsse sind überhaupt nur möglich, wenn sie besonders ergiebig sind (Detailanalyse → BSAB abgrenzen → maximale Flächengrößen).

Im ersten Fall greift die Kritik nicht durch, stehen doch Flächen zur Diskussion, die sich an der Grenze zwischen besonders unergiebig und unterdurchschnittlich ergiebig bewegen. Flächen mit solch geringen Rohstoffergiebigkeiten werden vom gesamträumlichen Planungskonzept ohnehin nicht favorisiert (vgl. Leitbild und Leitlinien). Im Zweifel können diese Flächen also nach Auffassung des Plangebers entfallen.

Zum zweiten Fall: Ein Abgrabungsinteresse (Neuaufschluss) mit besonders hoher Ergiebigkeit wird mit anderen weniger ergiebigen Abgrabungsinteressen (Neuaufschlüsse) zu einem Suchraum zusammengefasst. Der Suchraum wird aufgrund der anderen Abgrabungsinteressen insgesamt „nur“ als „überdurchschnittlich ergiebig“ gewertet. Neuaufschlüsse werden im Zuge der Detailanalyse 2 jedoch ausschließlich in besonders ergiebigen Suchräumen (höchste Kategorie bzw. „Premiumstandorte“) gezeichnet, nicht in überdurchschnittlich ergiebigen. Folglich würde das einzelne (für sich betrachtet besonders ergiebige) Abgrabungsinteresse auf Ebene der Detailanalyse 2

allein deshalb entfallen, da es mit anderen, weniger ergiebigen Abgrabungsinteressen zu einem Suchraum zusammengefasst wurde.

Diese Situation könnte als besondere Benachteiligung empfunden werden. Insbesondere wenn den weniger ergiebigen Abgrabungsinteressen ein strategisches Anmeldeverhalten durch Dritte unterstellt wird. Anders ausgedrückt: wenn die Gesamtergiebigkeit eines Suchraumes vorsätzlich durch Meldung weniger ergiebiger Abgrabungsinteressen herabgesetzt wird. Diesen denkbaren Fällen ist entgegenzuhalten, dass dem Plangeber kein strategisches Meldeverhalten dieser Art bekannt ist – insofern handelt es sich offenbar eher um eine theoretische Überlegung ohne tatsächliche Auswirkungen auf das Planungsergebnis. Selbst wenn es zu einer solchen strategischen Meldung gekommen wäre und diese durchschlagende Auswirkung auf das Planungsergebnis hätte, wäre dies dennoch aus den folgenden Gründen verhältnismäßig im Sinne des Planungskonzepts:

Im Teilplan NR sollen nur solche Abgrabungsstandorte im Zuge eines Neuaufschlusses festgelegt werden, die unzweifelhaft über besonders ergiebige Rohstoffvorkommen verfügen („Premiumstandorte“). Bei den Rohstoffvorkommen handelt es sich zunächst um tatsächliche und unveränderliche Merkmale, die allein durch Meldeverhalten nicht beeinflusst werden können. Durch Meldeverhalten beeinflusst werden kann allein der Betrachtungsraum bzw. der räumliche Fokus der Regionalplanung – eben die Abgrabungsinteressen. Der Regionalplangeber hat sich dazu entschlossen, die Ausweisung von BSAB maßgeblich auf Basis gemeldeter Abgrabungsinteressen zu vollziehen; der Untersuchungsraum wird also im Wesentlichen durch gemeldete Abgrabungsinteressen bestimmt. Die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens ist grundsätzlich höchstrichterlich bestätigt und wurde bei der Regionalplanaufstellung des Teilplans in seiner Methodik durch Dritte auch nicht durchgreifend bezweifelt. Allein durch gemeldete Abgrabungsinteressen wird der Regionalplangeber überhaupt erst in die Lage versetzt, zu erkennen, über welche Rohstoffergiebigkeiten ein bestimmter Standort verfügt und ob diese hinreichend sind.

Der Plangeber gesteht Abgrabungsinteressen also ein sehr hohes Gewicht zu Beginn der Abwägung zu (der Untersuchungsraum wird dadurch maßgeblich bestimmt), aber auch gegen Ende der Abwägung (bei der Abgrenzung von BSAB können Abgrabungsinteressen im Zuge der Zeichenregeln auch eine Rolle spielen). Die Ergiebigkeit und Bewertung einzelner Abgrabungsinteressen wirkt sich im Einzelfall mal sehr förderlich,

mal weniger förderlich auf das Planungsergebnis aus. Wenn das gesamträumliche Planungskonzept an mehreren Stellen also maßgeblich auf der Meldung von Abgrabungsinteressen beruht, ist auch in Kauf zu nehmen, dass sich gemeldete Abgrabungsinteressen in Einzelfällen auch negativ auswirken können. Zu keinem Zeitpunkt bestand die Verpflichtung – lediglich der Anreiz – möglichst ergiebige Abgrabungsinteressen zu melden. Die Meldung weniger ergiebiger Abgrabungsinteressen war grundsätzlich möglich. Der Plangeber ist der Auffassung, dass auch das (theoretische) Risiko, dass durch Meldungen Dritter die Gesamtergiebigkeit des Suchraumes sinken kann, jedem Beteiligten bewusst gewesen hätte sein müssen.

Im Übrigen stand es Jedem frei, von vornherein unzweifelhaft gute Abgrabungsinteressen zu melden, also solche, die sich in einem Teilraum befinden, der in größeren Flächenumfängen über besonders ergiebige Rohstoffreserven verfügt. Auch das Erkennen der umliegenden Rohstoffpotentiale obliegt primär der Verantwortung desjenigen, der ein Abgrabungsinteresse anmeldet. Genauso obliegt es ihm, geeignete Flächenzuschnitte und Flächengrößen anzumelden. Umgekehrt könnten auch Abgrabungsinteressen als Neuaufschlüsse gemeldet werden, die durch ihren Flächenzuschnitt und ihre Flächengröße „gerade noch so“ als besonders ergiebig gelten, die umliegenden Flächen aber geringere Rohstoffreserven aufweisen – also gewissermaßen eine Art Inselanlage melden. Wenn ein solche „Insellage“ gemeldet wird und kein weiteres Abgrabungsinteresse im Umfeld, könnte diese Fläche letztlich unter Umständen als BSAB ausgewiesen werden. Dieses Beispiel soll verdeutlichen, dass die Kritik an der Methodik der Suchraumbildung Auswirkungen in beide Richtungen haben kann, also hemmend oder unterstützend. Doch welches alternative Vorgehen käme in diesem Zusammenhang in Frage?

Die einzig praktikable Alternative wäre es aus Sicht des Plangebers, Neuaufschlüsse bei der Suchraumbildung gesondert zu betrachten. Entweder werden Neuaufschlüsse von der Suchraumbildung ausgenommen und jeweils solitär betrachtet oder es würden nur solche Neuaufschluss-Abgrabungsinteressen zu Suchräumen zusammengefasst werden, die für sich genommen *und* in Summe besonders ergiebig sind. Einem solchem Vorgehen ist zu entgegnen, dass dies aus Sicht des Regionalplangebers eine Bevorteilung bzw. besondere Behandlung von Neuaufschlüssen darstellen würde. Eine wesentliche Leitlinie des Planungskonzepts besteht jedoch darin, Erweiterungen grundsätzlich Neuaufschlüssen vorzuziehen. Insofern erscheint es dem Plangeber

konzeptionell schlüssiger, Neuaufschlüsse bei der Suchraumbildung grundsätzlich vergleichbar zu behandeln wie Erweiterungen, in jedem Fall nicht zu privilegieren.

Eine Privilegierung erscheint weder schlüssig noch erforderlich, auch ist nicht erkennbar, dass dies im Gesamtergebnis zu einem besseren Planungsergebnis führen würde. Dabei nimmt der Plangeber bewusst in Kauf, dass einzelne (für sich genommen) besonders ergiebige Abgrabungsinteressen nicht als BSAB ausgewiesen werden, sofern der Suchraum durch benachbarte, weniger ergiebige Abgrabungsinteressen insgesamt nicht ergiebig genug ist. Diesem Risiko unterliegen sämtliche Meldungen von Neuaufschlüssen. Ferner musste und muss dieses Risiko den Beteiligten bewusst sein, da die Regelungen der Suchraumbildung seit langem veröffentlicht sind (Januar 2020). Insofern erkennt der Plangeber weder eine Ungleichbehandlung noch einen Bruch in der konzeptionellen Schlüssigkeit. Vielmehr würde es einen konzeptionellen Bruch darstellen, wenn bestimmte Abgrabungsinteressen (Neuaufschlüsse) bei der Suchraumbildung gesondert behandelt würden. Dies würde eine unverhältnismäßige Bevorteilung dieser Neuaufschluss-Abgrabungsinteressen gegenüber den Erweiterungs-Abgrabungsinteressen darstellen. Neuaufschlüsse sollen jedoch nicht „vor die Klammer“ gezogen werden – ganz im Gegenteil: Hier käme dann die Leitlinie des gesamträumlichen Planungskonzepts „Erweiterung vor Neuaufschluss“ zum Tragen und zwar derart, als dass ein neuer Abgrabungsstandort in den betrachteten Flächen besonders ergiebig sein muss – an einen Neuaufschluss werden also deutlich höhere Anforderungen gestellt.

Aus dem Vorstehendem wird deutlich, dass sich der Plangeber ausführlich mit dieser vermeintlichen methodischen Schwäche auseinandergesetzt hat. Im Zuge der Abwägung kommt der Plangeber jedoch zu dem Ergebnis, dass es sich tatsächlich um keine methodische Schwäche handelt und zudem kein schlüssiges alternatives Vorgehen erkennbar ist.

## 9.4. Ergebnis: Suchräume

Aus den gemeldeten Abgrabungsinteressen werden je Rohstoffgruppe Suchräume gebildet. Jedes Abgrabungsinteresse ist hierbei einem Suchraum zugeordnet. Ein Suchraum kann aus mehreren oder auch nur aus einem Abgrabungsinteresse bestehen. Ein Abgrabungsinteresse kann mehreren Suchräumen zugeordnet werden, wenn an

diesem Abgrabungsstandort mehrere Rohstoffe gewonnen werden können bzw. sollen.

## 10. Detailanalyse: 1. Eignungsprüfung (Vorbewertung)

Die nach Abzug der Ausschlussbelange verbleibenden gefilterten Abgrabungsinteressen und die dazugehörigen Suchräume werden im Zuge der Eignungsprüfung daraufhin untersucht, inwiefern sie sich zur Festlegung als BSAB eignen. Zweck dieses mehrstufigen Verfahrens ist es, möglichst konfliktarme und ergiebige Standorte als BSAB und Reservegebiete im Sinne des Leitbildes und der Leitlinien auszuweisen.

Die mehrstufige Eignungsprüfung ist im Anhang B: Prüfvorgang zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten zusammenfassend dargestellt.

Zunächst werden die gefilterten Abgrabungsinteressen bzw. die in Suchräumen zusammengefassten gefilterten Abgrabungsinteressen auf ihre Ergiebigkeit hin untersucht. Ein Suchraum entfällt dann, wenn er besonders unergiebig ist im Sinne der in Schwellenwerte (erste Eignungsprüfung). Diese Vorbewertung ist für die nachfolgende zeichnerische Abgrenzung der potentiellen BSAB innerhalb der Suchräume erforderlich (zweite Eignungsprüfung). Im Zuge der dritten Eignungsprüfung werden die zeichnerisch abgegrenzten potentiellen BSAB anhand derselben Eignungsbelange bewertet, wie in der Vorbewertung. Auf diese Weise werden die potentiellen BSAB vergleichbar und es können diejenigen ausgewählt werden, die sich für eine Ausweisung am besten eignen (also die höchste Bewertung bzw. Punktzahl erreicht haben). Im Zuge der vierten und fünften Eignungsprüfung erfolgt das Vorgehen analog für Reservegebiete.

In diesem Kapitel werden zunächst die grundsätzliche Gewichtung und das Bewertungsverfahren der Eignungsprüfung erläutert. Anschließend werden die einzelnen Eignungsbelange erläutert und die jeweilige Gewichtung bzw. Punktzahl begründet (vgl. Anhang A: Gewichtung relevanter Belange).

### 10.1. Grundsätzliches zur Gewichtung und dem Bewertungsverfahren

Die Eignungsbelange werden grundsätzlich in drei Kategorien unterschiedlicher Gewichtung eingeteilt. Diese drei Kategorien sind in der Tabelle im Anhang A „Gewichtung relevanter Belange“ abgebildet.

- Belange der ersten Spalte („geeignet“) wirken sich positiv auf das Bewertungsergebnis aus. Sie werden einfach gewertet (+). Hierbei handelt es sich überwiegend

um umweltfachliche Belange in Form von Fachbeiträgen oder Fachinformationen, die der Beratung räumlicher Planungen dienen. Diese Belange verfügen grundsätzlich über keine eigene Rechtswirkung und keine fachinstitutionellen Möglichkeiten der unmittelbaren Durchsetzung dieser Belange. Sie bedürfen der Übersetzung in verbindliches Recht, z.B. Fachplanungsrecht, Bauleitplanung oder Raumordnung. Auch in Aufstellung befindliche kommunale Bauleitplanungen (Aufstellungsbeschluss) sowie beschlossene sonstige städtebauliche Planungen i.S.d. §§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB / 13 Abs. 2 ROG sind hier eingeordnet aufgrund ihrer sehr eingeschränkten rechtlichen Steuerungswirkung.

- Belange der zweiten Spalte („gut geeignet“) wirken sich positiver auf das Bewertungsergebnis aus. Sie werden doppelt gewertet (++). Hierbei handelt es sich zum Teil um umweltfachliche Belange, die jedoch regionalplanungsrechtlich erforderlich und zu berücksichtigen sind und von Landesbehörden erarbeitet werden. Ferner handelt es sich um das tatsächliche Merkmal der überdurchschnittlich guten verkehrlichen Anbindung eines bestimmten Abgrabungsstandortes; aufgrund seiner besonderen Spezifik und des unmittelbaren tatsächlichen Nutzens ist dieser verkehrliche Belang höher zu gewichten als die Belange der ersten Spalte.
- Belange der dritten Spalte („sehr gut geeignet“) wirken sich sehr positiv auf das Bewertungsergebnis aus. Sie werden dreifach gewertet (+++). Hierbei handelt es sich vor allem um Belange, denen im Zuge des Teilplans ein besonderes Gewicht beigemessen werden soll. Diese Belange spiegeln in besonderer Weise das Leitbild und einige der Leitlinien des Teilplans NR wider (insb. die Leitlinien: verlässliche Planung, räumlich konzentrierende Planung und angemessene Planung). Der dritten Spalte sind außerdem in Erarbeitung befindliche verfestigte städtebauliche Planungen zugeordnet, die grundsätzlich von der Regionalplanung zu berücksichtigen sind; sie sind wesentlich höher zu gewichten als in Aufstellung befindliche kommunale Planungsabsichten der ersten Spalte und können aufgrund ihrer rechtlichen Wirkung und ihrer Verfahrensvorschriften nicht geringer gewichtet werden als der lokale Konsens (s. Erläuterungen unten).

Die Bewertung der Rohstoffergiebigkeit erfolgt ebenfalls anhand dieser Kategorien, je nach Ausprägung der Ergiebigkeit. Es können die folgenden Punktwerte erzielt werden:

**Tabelle 15: Maximal erzielbare Punktzahlen in der Eignungsprüfung**

| Eignungsbelange zur Bewertung                                                                                                |                                    |                          |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------|
| Geeignet<br>+                                                                                                                | Gut geeignet<br>++                 | Sehr gut geeignet<br>+++ |
| Rohstoffvorkommen<br>je nach Ergiebigkeit (m³/ha) max. 3 Punkte                                                              |                                    |                          |
| Umweltfachliche Belange<br>▪ max. 6 Punkte                                                                                   | Regionalplanung<br>▪ max. 9 Punkte |                          |
| Verkehr<br>▪ max. 2 Punkte                                                                                                   |                                    |                          |
| Städtebauliche Belange                                                                                                       |                                    |                          |
| ▪ (max. 1 Punkt)                                                                                                             | -                                  | ▪ max. 9 Punkte          |
| Maximal erzielbare Gesamtpunktzahl: <b>33 Punkte</b><br>(städtebauliche Belange werden entweder als (+) oder (+++) gewertet) |                                    |                          |

Dem Plangeber ist bewusst, dass die Belange höchster Gewichtung in der Gesamtpunktzahl mehr als die Hälfte der erzielbaren Gesamtpunktzahl ausmachen können. Hieraus ergibt sich jedoch kein Ungleichgewicht, sondern es spiegelt die Prioritätensetzung des Plangebers wider.

#### 10.1.1. Möglichkeiten kommunaler Einflussnahme

Die Kommunen haben mehrere und in Summe gewichtige Möglichkeiten, auf das Bewertungsergebnis Einfluss zu nehmen. Der besondere Stellenwert der kommunalen Einflussnahmemöglichkeiten entspricht ebenfalls ausdrücklich dem Willen des Plangebers und stellt einen Ausdruck des Gegenstromprinzips dar. Im Übrigen erscheint dies dem Plangeber erforderlich, da privaten Abgrabungsinteressen allein durch den besonderen Stellenwert der Meldung von Abgrabungsinteressen ein besonders hoher Stellenwert im gesamträumlichen Planungskonzept beigemessen wird. Insofern fungieren die kommunalen Einflussnahmemöglichkeiten im Zuge der Eignungsprüfung gewissermaßen als kommunales Korrektiv – entweder in einschränkender Hinsicht, als dass Standorte schlechter bewertet werden (räumliche Vorprägung; entgegenstehenden Planungsabsichten bzw. Planungen), oder in positiver Hinsicht, als dass bestimmte Standorte gefördert werden können (positive Konzentrationszonenplanungen, lokaler Konsens). Im Übrigen ist die kommunale Einflussnahme grundsätzlich von anderen Prozessen abhängig: Um (positive oder negative) städtebaulichen Planungen geltend zu machen, erfordert dies eine vorhergehende umfassende (Bauleit-) Planung; eine räumliche Vorprägung kann nur geltend gemacht werden, wenn diese auch nach regionalplanerischen, neutralen Kriterien tatsächlich vorliegt.

Lediglich die Anforderungen an den lokalen Konsens sind vergleichsweise gering. Jedoch ist auch dies verhältnismäßig, da es sich einerseits um ein förderliches Kriterium handelt. Andererseits erscheint es dem Plangeber erforderlich, den Kommunen ein Instrument in die Hand zu geben, welches kein großes Planverfahren erfordert, insofern also niedrigschwellig ist. Ein ähnlich niedrigschwelliges Instrument stellt die Meldung der erheblichen Vorprägung dar, welches tendenziell als einschränkender Belang bezeichnet werden kann. Im Gegensatz dazu sind Bauleitplanungen als eher „hochschwellig“, da aufwändig und zeitintensiv, einzuordnen. Im Ergebnis stehen den Kommunen also jeweils zwei eher förderliche bzw. begünstigende und jeweils zwei eher einschränkende Instrumente zur Verfügung, von denen jeweils eines eher niedrigschwellig ist.

Im Ergebnis erscheint die Gewichtung der Eignungsbelange dem Regionalplangeber schlüssig, nachvollziehbar und angemessen. Eine andere, ähnlich ausgewogene Gewichtung, ist weder erkennbar noch drängt sie sich auf.

#### 10.1.2. Das Bewertungsverfahren

Jeder erfüllte Eignungsbelang wird entsprechend seiner Gewichtung mit einem, zwei oder drei Punkten (bzw. +, ++ oder +++) gewertet. Je mehr Belange ein zu bewertender Abgrabungsstandort erfüllt, desto mehr Punkte erhält er.

Um die Bewertungsergebnisse besser miteinander vergleichen zu können, werden sie in Relation zu dem maximal erzielbaren Punktwert gesetzt. Die Bewertungsstufen bzw. Grenzwerte werden entsprechend der Systematik bei der Einordnung der Rohstoffergiebigkeiten angewendet (vgl. Kapitel 8.1). Bei einer maximal möglichen Punktzahl von 33 Punkten beträgt der Durchschnitt 16,5 Punkte.

Hinweis: Die städtebaulichen Eignungsbelange der konkretisierten Planungsabsicht (+) und der verfestigten Planungsabsicht (+++) werden alternierend gewertet. Andernfalls würde die maximal erreichbare Punktzahl 34 betragen (vgl. Kapitel 10.5.1).

Davon ausgehend ergeben sich die folgenden Bewertungsstufen:

**Tabelle 16: Bewertungstabelle der Eignungsprüfung**

| Bewertungsstufen                                     | Faktor                  | Punkte | Grenzwert      |
|------------------------------------------------------|-------------------------|--------|----------------|
| Maximaler Punktwert                                  | -                       | 33     | -              |
| Hälfte bzw. „absoluter Durchschnitt“ ( $\emptyset$ ) | 0,5                     | 16,5   | -              |
| Besonders hohe Bewertung                             | $1,5 \times \emptyset$  | 24,8   | $\geq 25$ Pkt. |
| Überdurchschnittliche Bewertung                      | $1,25 \times \emptyset$ | 20,6   | 21 bis 24 Pkt. |
| Durchschnittliche Bewertung                          | $1,0 \times \emptyset$  | 16,5   | 13 bis 20 Pkt. |
| Unterdurchschnittliche Bewertung                     | $0,75 \times \emptyset$ | 12,4   | 9 bis 12 Pkt.  |
| Besonders niedrige Bewertung                         | $0,5 \times \emptyset$  | 8,3    | $\leq 8$ Pkt.  |

Für diese Gruppierung sprechen mehrere Gründe. Einerseits handelt es sich um einen neutralen Maßstab, der sich aus den Eignungsbelangen ergibt. Ferner handelt es sich in Bezug auf das gesamträumliche Planungskonzept um einen schlüssigen Maßstab. Zudem ist dieser Maßstab auch bei einer etwaigen Fortschreibung grundsätzlich anwendbar. Im Übrigen handelt es sich um einen praktikablen Maßstab, wie sich in der Anwendung gezeigt hat.

Demgegenüber wäre ein relativer Maßstab weniger praktikabel: Der Durchschnitt sämtlicher tatsächlich erreichten Punkte beträgt rund 20. Dieser Durchschnitt entspricht also bereits der „durchschnittlichen Bewertung“ nach o.g. Methodik („absoluter Durchschnitt“). Ausgehend von diesem Durchschnitt würden sich nach o.g. Methodik Bewertungskategorien ergeben, die deutlich höher sind. Die höchste Kategorie (ab 30 Punkten) würde von keiner Fläche tatsächlich erreicht werden und die meisten Abgrabungsinteressen bzw. BSAB würden sich in derselben Bewertungsgruppe befinden (überdurchschnittlich). Die Aussagekraft eines solchen Ergebnisses wäre begrenzt, folglich dem Entscheidungsprozess nicht dienlich. Ein relativer Maßstab erscheint dem Plangeber somit für die Bewertung ungeeignet.

Unbeschadet dessen ist es das Ziel der vorliegenden Planung, das Abgrabungsgeschehen in möglichst konfliktarme und ergiebige Standorte zu verlagern. Der ideale Standort erfüllt sämtliche Eignungsbelange, würde also die maximale Punktzahl erhalten. Alleine deshalb erscheint es sachgerecht, den absoluten Durchschnitt zu wählen. Ein solches Vorgehen entspricht der typisierenden und pauschalierenden Betrachtungsweise der Regionalplanung und erscheint sowohl zielführend als auch verhältnismäßig.

Die nachfolgend genannten Belange stellen hinreichend verfestigte raumbedeutsame Belange dar. Sie wurden zum Teil eigens für den Überarbeitungsprozess des Regionalplans Köln ermittelt bzw. erarbeitet, entweder durch die Regionalplanungsbehörde Köln selbst oder durch Dritte in Form von Fachbeiträgen bzw. Stellungnahmen. Andere Belange ergeben sich aus Planungsunterlagen oder -konzepten, die von Trägern öffentlicher Belange ohnehin erarbeitet bzw. vorgehalten werden.

Hinweis: Die Erhebung der betroffenen Belange mit der jeweiligen Gewichtung erfolgt für jede Fläche automatisiert mittels der Geoinformationssystem-Software ArcGIS Pro und der Tabellenkalkulation Excel (für: gefilterte Abgrabungsinteressen, Suchräume, potentielle BSAB und potentielle Reservegebiete). Ein Eignungsbelaug wird nur dann als berührt gewertet (wird also nur dann „bepunktet“), sofern er substantiell betroffen ist, also die Summe der jeweiligen Verschneidungsfläche  $\geq 2$  ha ist. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass kleinere maßstabs- und technikbedingte Verschneidungsflächen das Bewertungsergebnis nicht verfälschen. Die Grenze von 2 ha entspricht der maßstabsbedingten Unschärfe der Regionalplanung und kam bereits an anderen Stellen dieses Konzepts zum Tragen. Insofern ist dieses Vorgehen sowohl verhältnismäßig als auch schlüssig.

Hinweis: Das Bewertungsergebnis der Abgrabungsinteressen fließt (teilweise) auch in die Abgrenzung der BSAB ein. Das Bewertungsergebnis der BSAB spielt bei der letztendlichen Flächenauswahl der BSAB eine maßgebliche Rolle, gleichwohl kann die Flächenauswahl grundsätzlich um weitere Belange ergänzt werden (vgl. Kapitel 15).

## 10.2. Rohstoffvorkommen: Ergiebigkeit und gebündelte Gewinnung

| Gewichtung | Eignungsbelang                                                                        | Datengrundlage                                                                                                        |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| +          | ▪ Rohstoffergiebigkeit entspricht dem Durchschnitt ( $\emptyset$ )                    | Berechnungen der Regionalplanungsbehörde Köln auf Grundlage der Rohstoffkarte NRW mittels geodatenbasiertem „AM-Tool“ |
| ++         | ▪ Rohstoffergiebigkeit ist überdurchschnittlich ( $\geq \sim 1,25 \times \emptyset$ ) |                                                                                                                       |
| +++        | ▪ Rohstoffergiebigkeit ist besonders ergiebig ( $\geq \sim 1,5 \times \emptyset$ )    |                                                                                                                       |

### 10.2.1. Rohstoffergiebigkeit

Die ermittelten und erläuterten Schwellenwerte bezüglich der Rohstoffergiebigkeit werden in der Eignungsprüfung entsprechend obiger Tabelle gewichtet. Unterdurchschnittlich ergiebige Standorte sind auch berücksichtigt, indem sie keine Gewichtung erhalten und somit neutral bewertet werden. Zusammen mit den besonders unergiebigsten Standorten (die als sonstiger Ausschlussbelang gewichtet werden) sind somit alle fünf Ergiebigkeitsstufen in dem Planungskonzept berücksichtigt und entsprechend des Leitbildes gewichtet: Je ergiebiger ein Standort ist, mit desto mehr Punkten wird er bewertet, ist also eher in der Lage, sich gegenüber anderen Standorten durchzusetzen.

Die Ergiebigkeit wird in  $\text{m}^3/\text{ha}$  abgebildet. Je ergiebiger die Rohstoffvorkommen sind, desto besser eignet sich ein Standort für die Bodenschatzgewinnung und damit für die Festlegung als BSAB. Umgekehrt gilt: Je unergiebigster ein Standort ist, desto weniger eignet er sich für eine Festlegung als BSAB. Die Ergiebigkeit ist also ein qualitatives Merkmal, das sich je nach Ausprägung positiv, neutral oder negativ auswirkt.

Darüber hinaus kann die Ergiebigkeit auch als ein Indiz für das Konfliktpotential mit anderen Nutzungsansprüchen bzw. Nutzungen verstanden werden: Unergiebigste Standorte weisen tendenziell auf einen eher konfliktbehafteten Standort hin. Schließlich wäre hier bei einer Rohstoffgewinnung der Flächenverbrauch tendenziell größer als an einem ergiebigeren Standort, wodurch zum einen das Ziel des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden beeinträchtigt wäre. Zum anderen würde die höhere bzw. schnelle Flächeninanspruchnahme zu rascherer Neubeanspruchung von Raum füh-

ren, wodurch wiederum erneut räumliche Nutzungskonflikte ausgelöst werden könnten. Im Übrigen dürften die Umweltauswirkungen von ergiebigen und somit tiefer gelegenen Abgrabungen tendenziell geringer sein als von eher oberflächennahen (Lärm- und Staubschutz, optische Wirkung). Insofern stehen Ergiebigkeit und Konfliktarmut in einem Zusammenhang.

Im Zuge der Vorbewertung (Detailanalyse 1) wird die Rohstoffergiebigkeit besonders unergiebigster Abgrabungsstandorte als Ausschlussbelang gewertet. Ein Suchraum (und das jeweilige Abgrabungsinteresse) entfällt dann, wenn er besonders unergiebig ist. Ein besonders unergiebigster Suchraum stellt unzweifelhaft keinen angemessenen Abgrabungsstandort im Sinne des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts dar angesichts der Vielzahl besser geeigneter Standorte im Regierungsbezirk Köln – auch insbesondere bezüglich seiner Zukunftsfähigkeit bzw. Erweiterungsmöglichkeiten.

#### 10.2.2. Sonderfall: Gebündelte Gewinnung

Es ist erklärtes Ziel des vorliegenden Teilplans NR – im Sinne einer ressourcen- und flächensparenden Regionalplanung – auf eine möglichst effiziente und vollständige Ausnutzung der zukünftigen BSAB hinzuwirken<sup>176</sup>. Folgerichtig sollen Abgrabungsinteressen mit einer dokumentierten Absicht zur gebündelten Gewinnung mehrerer Lockergesteinsrohstoffe gesondert betrachtet und grundsätzlich positiv bewertet werden. Die Würdigung dieses Aspektes kann nicht pauschal, sondern nur einzelfallbezogen bei der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB auf der Ebene der Detailanalyse erfolgen. Konkret wird der Belang in der 2. Eignungsprüfung bei der Ermittlung des räumlichen Zuschnitts der potentiellen BSAB (maximale Flächengröße) berücksichtigt.

Sollen an bestimmten Standorten laut Angabe der Abgrabungsunternehmen bzw. Kommune zwei oder drei nichtenergetische Bodenschätze (Rohstoffgruppen) im Zuge einer gebündelten Gewinnung abgebaut werden, werden diese Abgrabungsinteressen bzw. Suchräume mittels eines gesonderten Verfahrens betrachtet. In diesen Fällen wird die Gesamtgewinnungstiefe zu Grunde gelegt, also die Summe der rohstoffbezogenen Gewinnungstiefen. Basierend auf dieser Gesamtgewinnungstiefe wird für jeden zu gewinnenden Rohstoff die jeweilige Ergiebigkeit ermittelt. Dem Plangeber ist bewusst, dass es sich dabei um fiktive Werte der Rohstoffergiebigkeit handelt. Anhand

---

<sup>176</sup> Vgl. Z5

dieser fiktiven Ergiebigkeit wird die Bewertungsstufe der maximalen Flächengröße für jede Rohstoffgruppe ermittelt (z.B. besonders ergiebig). Der „größte gemeinsame Nenner“ bezüglich der Flächengröße ist maßgeblich.

Der gewählte Ansatz soll am nachfolgenden Beispiel verdeutlicht werden: Ein Unternehmen möchte mittels Erweiterung Kies/Kiessand und Ton/Schluff auf einer Fläche von 60 ha gebündelt gewinnen (5 m Abraum, 16 m Kies/Kiessand, 8 m Ton/Schluff). Für Kies/Kiessand ergibt sich eine Ergiebigkeit von 180.000 m<sup>3</sup>/ha (durchschnittlich ergiebig), folglich beträgt die maximale Flächengröße eines potentiellen BSAB eigentlich 20 ha. Für Ton/Schluff beträgt die Ergiebigkeit 50.000 m<sup>3</sup>/ha (durchschnittlich ergiebig) und die maximale Flächengröße damit eigentlich auch 20 ha. Wird nunmehr aber die Gesamtgewinnungstiefe von 24 m zu Grunde gelegt, ergäbe sich für Kies/Kiessand eine fiktive Ergiebigkeit von 240.000 m<sup>3</sup>/ha (überdurchschnittlich ergiebig) und für Ton/Schluff 150.000 m<sup>3</sup>/ha (besonders ergiebig). Der „größte gemeinsame Nenner“ ist die Bewertungsstufe „überdurchschnittlich ergiebig“. Ein überdurchschnittlich ergiebiger Erweiterungsstandort, an dem Kies/Kiessand gewonnen werden soll, darf maximal 30 ha groß sein, bei Ton/Schluff wären es ebenfalls 30 ha. Im Ergebnis werden von den gemeldeten 60 ha demnach 30 ha als potentieller BSAB nach den Zeichenregeln abgegrenzt – also 10 ha mehr als bei der rein rohstoffgruppenbezogenen Betrachtung.

Diese Regelung erscheint erforderlich, um der beabsichtigten gebündelten Gewinnung konzeptionell Rechnung zu tragen. Gemäß Grundsatz 9.1-3 LEP NRW und dem Z5 des vorliegenden Teilplans NR soll auf eine gebündelte Gewinnung hingewirkt werden. Im ersten Planentwurf erfolgte dies noch durch eine pauschale positivere Bewertung im Zuge der Eignungsprüfung bei gebündelter Gewinnung. Diese Pauschalität wurde von mehreren Seiten während des Planverfahrens kritisiert. Der Regionalpangeber nimmt sich dieser Kritik mit der oben dargelegten Regelung an. Mit der neuen Regelung erfolgt eine verhältnismäßige und einzelfallbezogene Prüfung. Bei signifikanten Vorteilen einer gebündelten Gewinnung wird dem Standort eine größere maximale BSAB-Fläche zugestanden. Durch die gebündelte Gewinnung müssen für mindestens zwei Rohstoffe Rohstoffmengen von einem gewissen Gewicht gefördert werden. Auf diese Weise wird grundsätzlich vermieden, dass die gebündelte Gewinnung geringer Rohstoffmengen nicht bereits zu einer wesentlich besseren Bewertung des Abgrabungsstandortes führt (wie noch im ersten Planentwurf). Im Ergebnis handelt es sich

nach Auffassung des Plangebers um eine verhältnismäßige Regelung, die sich in zweierlei Hinsicht positiv auf das konkrete Abgrabungsinteresse auswirken kann:

- Die Maximale Flächengröße des BSAB kann steigen.
- Der Standort wird in der Eignungsprüfung besser bewertet, da er in der Ergiebigkeit steigen könnte.

### 10.2.3. Hinweise zu den Berechnungsalgorithmen des AM-Tools

Die Berechnungen der Regionalplanungsbehörde und die Berechnungen des Geologischen Dienstes im Zuge des jährlichen Abgrabungsmonitorings basieren grundsätzlich auf denselben Algorithmen des AM-Tools<sup>177</sup>. Gleichwohl wurden bestimmte Algorithmen des AM-Tools im Zuge der Erarbeitung des vorliegenden Teilplans von IT.NRW an die hiesigen Erfordernisse angepasst, um auch für Flächen deutlich kleiner als 10 ha belastbar anwendbar zu sein. Die konkrete zugrundeliegende Methodik der Volumenberechnung kann Anhang R der Planunterlage entnommen werden.

Letztendlich wird im vorliegenden Planungskonzept das AM-Tool mit zwei unterschiedlichen Funktionalitäten bzw. Berechnungsmethoden angewendet:

- Bei der Ermittlung der Rohstoffergiebigkeiten ( $\text{m}^3/\text{ha}$ ) von gemeldeten Abgrabungsinteressen, gefilterten Abgrabungsinteressen und Suchräumen werden die eigens von IT.NRW angewendeten Algorithmen angesetzt. Bei dieser Berechnung geht es um das technisch gewinnbare Rohstoffpotential der Flächen. Jede Fläche wird für sich (also als Neuaufschluss) betrachtet, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine potentielle Erweiterung handelt. Bei dieser Berechnung werden keine Schutzstreifen berücksichtigt. Dieses Vorgehen erscheint dem Plangeber erforderlich, da in diesen Planungsschritten auch viele kleinere Flächen untersucht werden, bei denen das Anlegen eines Schutzstreifens zu unsachgemäßen Ergebnissen führen würde. Im Übrigen können die Böschungen nicht schematisch herausgerechnet werden, da zu diesem Zeitpunkt nicht für sämtliche Flächen exakt absehbar ist, an welchen Stellen Bestand und Erweiterung aneinandergrenzen werden. Im Ergebnis handelt es sich

---

<sup>177</sup> Vergleich Methodenbericht des Geologischen Dienstes NRW zum Abgrabungsmonitoring NRW: [https://www.gd.nrw.de/zip/ro\\_berichtmonitoring.pdf](https://www.gd.nrw.de/zip/ro_berichtmonitoring.pdf)

um ein schlüssiges und alternativlos erscheinendes Vorgehen, welches gleichfalls für den vorgesehenen Zweck verhältnismäßig ist. Ermittelt wird also das tatsächlich vorhandene Rohstoffpotential – dieses ermittelte Rohstoffvolumen in m<sup>3</sup> wird durch die Größe der jeweils betrachteten Fläche in ha (GOK) dividiert. Im Ergebnis steht eine Rohstoffergiebigkeit in m<sup>3</sup>/ha.

Das Ergebnis in m<sup>3</sup>/ha wird auf die Tausender-Stelle gerundet. Etwaige Ungenauigkeiten und Prognoseunsicherheiten wurden bereits bei der Definition der maßgeblichen Schwellenwerte berücksichtigt (vgl. Kapitel 8.1.5), so dass die Tausender-Stelle verhältnismäßig erscheint. Eine Rundung auf die Zehntausender-Stelle würde im Einzelfall das Ergebnis erheblich verzerren<sup>178</sup>. Im Übrigen gilt diese Berechnungsmethodik für sämtliche betrachteten Flächen, so dass eine konzeptionelle Gleichbehandlung gewährleistet ist.

- Bei der Berechnung des Rohstoffvolumens der potentiellen BSAB zwecks Ermittlung Laufzeiten (also bei der Flächenauswahl der letztlich festzulegenden BSAB, vgl. Kapitel 15) wird die Methodik des Geologischen Dienstes zugrunde gelegt mit dem Ziel, die Berechnungsergebnisse des Abgrabungsmonitorings mit denen des Teilplans zu harmonisieren. Diese Harmonisierung ist erforderlich, um dem Ziel 9.2.2 LEP NRW gerecht zu werden, also BSAB für eine Laufzeit von mindestens 20 Jahren auszuweisen. Diese Methodik ist im Teilplan NR für potentielle BSAB anwendbar, da es sich hierbei um große Flächen handelt (> 10 ha) und absehbar ist, welche Böschungskanten aufgrund von Erweiterungen entfallen werden. Nach der Methodik des Geologischen Dienstes werden ausgehend vom Umfang einer Fläche innenliegend Schutzstreifen von 10 m angelegt. Grenzen der neu zu ermittelnden Flächen jedoch an eine genehmigte Abgrabung, so wird an der jeweiligen Berührungskante einerseits kein Schutzstreifen angelegt, andererseits wird an dieser gemeinsamen Grenze keine Böschung angesetzt, handelt es sich doch um eine Erweiterung. Da an dieser „überlappenden“ Fläche zwischen Bestandsabgrabung und Erweiterungspotential keine Böschungsverluste entstehen, erhöht sich das gewinnbare Rohstoffvolumen.

Das Ergebnis in m<sup>3</sup> wird auf die Hunderttausender-Stelle gerundet. Dies entspricht der Methodik des Geologischen Dienstes NRW. Im Übrigen erscheint

---

<sup>178</sup> Beispiel: Eine solche Rundungstoleranz würde im Extremfall einer Volumendifferenz von bis zu 250.000 m<sup>3</sup> entsprechen (5.000 m<sup>3</sup>/ha x 50 ha). Eine Rundungstoleranz dieser Höhe würde die Jahresförderung einiger Abgrabungsbetriebe erheblich übersteigen, ist also unverhältnismäßig.

dem Plangeber diese Rundung verhältnismäßig, da die Rundungstoleranzen von jeweils max. 50.000 m<sup>3</sup> im Vergleich zur maßgeblichen Gesamt-Jahresförderung von 13,5 Mio. m<sup>3</sup>/a verhältnismäßig gering sind (< 1%) und sich im Übrigen grundsätzlich gegenseitig ausgleichen dürften. Ferner stehen diese Rundungen der Rohstoffvolumina mit den Rundungen der Rohstoffergiebigkeiten nicht außer Verhältnis.

Hinweis: Im ersten Planentwurf des Teilplans NR wurden die zuvor genannten Regelungen bzgl. Erweiterungen (Verzicht auf Schutzstreifen und Böschung bei Erweiterungen) aus technischen Gründen noch nicht angewendet. In dieser Hinsicht unterscheiden sich die nachfolgenden Planentwürfe in der Berechnungsmethodik.

#### 10.2.4. Hinweise zu den restlichen Eignungsbelangen

Die übrigen nachfolgend erläuterten Eignungsbelange stellen grundsätzlich Merkmale bzw. Nutzungsansprüche Dritter dar, die unabhängig von ihrer Ausprägung in die Abwägung eingestellt werden. Ein jeder dieser Eignungsbelange wirkt sich *entweder* positiv *oder* negativ auf das räumliche Konfliktpotential aus. Positiv auswirken können sich bestimmte Eigenschaften einer Fläche, die eine Abgrabungsnutzung begünstigen (z.B. verkehrliche Anbindung, regionalplanerische Erwägungen, Befürwortung eines Standortes von Kommune und Unternehmen). Negativ können sich potentiell entgegenstehende bzw. konkurrierende Raumansprüche auswirken, die eine Abgrabungsnutzung erschweren (z.B. Raumansprüche von Fachplanungen oder Fachbeiträgen, laufende Bauleitplanverfahren oder städtebauliche Entwicklungskonzepte). Wird ein Eignungsbelang tangiert, der sich eher negativ auf eine Abgrabungsausnutzung auswirken würde (z.B. Lage innerhalb einer Biotopverbundfläche Stufe 2), führt dies in der eigentlichen „Bepunktung“ dazu, dass keine Pluspunkte gesammelt werden (es werden also keine Punkte „abgezogen“). Anders ausgedrückt: Flächen, die keine negativen Eignungsbelange tangieren, erhalten mehr Pluspunkte als solche Flächen, die viele negative Eignungsbelange tangieren. Umgekehrt kann die Betroffenheit negativer Eignungsbelange in der „Bepunktung“ teilweise durch positive Eignungsbelange ausgeglichen werden.

### 10.3. Umweltfachliche Belange

| Gewichtung | Eignungsbelang                                                     | Datengrundlage                            |
|------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| +          | Außerhalb von...                                                   | Fachbeitrag des Geologischen Dienstes NRW |
|            | ▪ Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung                          |                                           |
|            | ▪ Landwirtschaftliche Flächen (Standortwert I)                     | Fachbeitrag der Landwirtschaftskammer     |
|            | ▪ Lärmarmen Räumen herausragender Bedeutung                        |                                           |
|            | ▪ Unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen (> 10 qkm)                 | Fachbeitrag bzw. Kartenwerke des LANUV    |
|            | ▪ Landschaftsbildeinheiten herausragender Bedeutung                |                                           |
|            | ▪ Kulturlandschaftsbereichen von besonderer historischer Bedeutung | Fachbeitrag „Kulturlandschaft“ des LVR    |
| ++         | Außerhalb von...                                                   | ATKIS                                     |
|            | ▪ Tatsächlicher Wald > 2 ha                                        |                                           |
|            | ▪ Biotopverbundflächen Stufe 2                                     | Fachbeitrag des LANUV                     |

#### 10.3.1. Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung

Dieser Belang beruht auf der dritten Auflage der Karte der schutzwürdigen Böden von NRW, die vom Geologischen Dienst erarbeitet wurde. Der Maßstab dieser Karte entspricht mit 1:50.000 dem Planungsmaßstab der Regionalplanung. Es handelt sich um den Bodenschutz-Fachbeitrag für die räumliche Planung, insbesondere für die Regionalplanung. Die dritte Auflage der Karte der schutzwürdigen Böden wurde mit Erlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 28.08.2019 verbindlich eingeführt.

Im Bodenschutz-Fachbeitrag werden alle Böden hinsichtlich ihrer natürlichen Bodenfunktionen und der Archivfunktion in Abhängigkeit vom Grad der Funktionserfüllung je Funktion in zwei Stufen bewertet. Nicht bewertet werden die Nutzungsfunktionen des Bodens für die Landwirtschaft, für Siedlungen, Industrie, Verkehr und für die Rohstoffgewinnung; auch naturferne Böden sind ausgenommen<sup>179</sup>.

<sup>179</sup> Geologischer Dienst NRW 2018: 1. Die Karte der schutzwürdigen Böden von NRW 1:50.000; Bodenschutz-Fachbeitrag für die räumliche Planung.

Im vorliegenden Planungskonzept werden Böden der höchsten Stufe, also Böden mit „sehr hoher Funktionserfüllung“, als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Böden tangiert. Mit diesem Vorgehen wird dem Bodenschutz-Fachbeitrag und den gesetzlichen Erfordernissen entsprochen, indem das Schutzgut Boden in der vorliegenden Regionalplanung hinreichend berücksichtigt wird. Böden mit „hoher Funktionserfüllung“ können nicht berücksichtigt werden, da diese Böden im Regierungsbezirk Köln sehr großflächig ausgewiesen sind und deshalb keinen zweckdienlichen Eignungsbelang darstellen.

### 10.3.2. Landwirtschaftliche Flächen (Standortwert I)

Dieser Belang beruht auf der ersten Auflage des Landwirtschaftlichen Fachbeitrages für den Regierungsbezirk Köln (Entwurf September 2019). Der Fachbeitrag stellt die Bedeutung und die vielfältigen Funktionen der Landwirtschaft im Planungsraum dar. Er erfasst und analysiert die derzeitige Situation der Landwirtschaft. Im Fachbeitrag werden bedeutende Agrarräume definiert und kartographisch abgebildet.

Die Standortwertekarte des Fachbeitrages beurteilt die landwirtschaftliche Nutzbarkeit der Flächen auf Grundlage ihrer räumlichen Voraussetzungen für die Landwirtschaft. Sie dient dazu, agrarstrukturell bedeutsame Flächen in den Agrarregionen räumlich und inhaltlich von den geringer bewerteten Flächen abzugrenzen. Die landwirtschaftliche Standortbewertung wird ausschließlich nach landwirtschaftlichen Gesichtspunkten dargestellt. Es handelt sich um keine parzellen- oder flächenscharfe Darstellung der Bewertungen.

Im Rahmen der agrarstrukturellen Standortbewertung wird jeder Feldblock auf Grundlage von sechs Kriterien bewertet. Zur Bestimmung des Standortwertes (Gesamtwertung) werden die vorgenannten Bewertungskriterien je nach Ausprägung in ein bis drei Stufen pro Kriterium eingeteilt, jeweils bepunktet und zu einer Gesamtsumme addiert. Im Regierungsbezirk Köln liegen insgesamt rund 272.300 ha landwirtschaftliche Nutzfläche in der Standortwertestufe 1 (88,6 %), 34.400 ha (11,2 %) verbleiben in der Standortwertestufe 2 sowie 700 ha (0,3 %) in der Stufe 3.

Im vorliegenden Planungskonzept werden landwirtschaftliche Nutzflächen der Standortwertstufe 1 als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu

bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Flächen tangiert. Mit diesem Vorgehen wird dem landwirtschaftlichen Fachbeitrag und den gesetzlichen Erfordernissen entsprochen, indem das Schutzgut Landwirtschaft in der vorliegenden Regionalplanung hinreichend berücksichtigt wird. Die Berücksichtigung dieses Fachbeitrages erscheint insbesondere erforderlich, da die Nutzungsfunktion der Landwirtschaft im Bodenschutz-Fachbeitrag des Geologischen Dienstes nicht berücksichtigt wurde. Die Standortwertstufen 2 und 3 werden aus Gründen der gleichförmigen Gewichtung gegenüber den anderen umweltfachlichen Belangen nicht berücksichtigt; im Übrigen erscheint ihre Berücksichtigung nicht zweckdienlich.

### 10.3.3. Lärmarme Räume herausragender Bedeutung

Dieser Belang beruht auf dem Fachbeitrag Naturschutz und Landschaftspflege des LANUV für den Regierungsbezirk Köln (2019).

Im vorliegenden Planungskonzept wird die höchste Schutzwürdigkeit als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Flächen tangiert. Die übrigen Raumkategorien werden aus Gründen der gleichförmigen Gewichtung gegenüber den anderen umweltfachlichen Belangen nicht berücksichtigt; im Übrigen erscheint ihre Berücksichtigung nicht zweckdienlich.

### 10.3.4. Unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR)

Dieser Belang beruht auf den Kartenwerken des LANUV, die unter anderem auf dessen Internetseite öffentlich einsehbar sind<sup>180</sup>.

Ausgedehnte unzerschnittene Lebensräume sind für Tierarten mit hohem Raumbedarf und großem Aktionsradius unabdingbar. Große unzerschnittene Landschaftsräume sind wesentliche Bedingung für den Austausch der Gene und für das Überleben der Population. Auch für das Naturerleben der Menschen und die Erholungsqualität ist es wichtig, Räume zu erhalten, die großflächig unzerschnitten und nicht verlärmte sind. Zerschneidung, Verinselung, Barrierewirkung, Verlärmung und Licht- und Schadstoffemissionen, können in ihren Auswirkungen je nach Intensität und Ausbreitung auf den

---

<sup>180</sup> <http://uzvr.naturschutzinformationen.nrw.de/uzvr/de/start>

Naturhaushalt eine Vielzahl von negativen Folgen für die betroffenen Ökosysteme, Menschen und Tiere haben.

Abgrabungsnutzungen nehmen Freiraum in der Regel großflächig in Anspruch. Von ihnen geht – mindestens temporär – eine Barrierewirkung aus. Sie tragen zu einer Erhöhung nicht nur der örtlichen Emissionen bei, sondern induzieren auch Transport- und Berufsverkehre. Vor diesen Hintergründen, sind Abgrabungsstandorte grundsätzlich zu bevorzugen, die sich außerhalb unzerschnittener verkehrsarmer Räume befinden.

Im vorliegenden Planungskonzept werden die Größenklassen > 10 qkm als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Flächen tangiert. Kleinere UZVR treten nahezu flächendeckend im Bezirk auf und würden folglich keine substantielle Steuerungswirkung entfalten. UZVR der nächsthöheren Kategorie (> 50 qkm) entfalten ebenfalls keine substantielle Steuerungswirkung, da sie sich vornehmlich in Bereichen befinden, die für die Rohstoffgewinnung (Lockergesteine) ohnehin nicht in Frage kommen (Tabuzonen, insb. keine Rohstoffvorkommen).

#### 10.3.5. Landschaftsbildeinheiten herausragender Bedeutung

Dieser Belang beruht auf dem Fachbeitrag Naturschutz und Landschaftspflege des LANUV für den Regierungsbezirk Köln (2019).

Das Landschaftsbild, die Kulturlandschaft und das Naturerleben beruhen auf der visuellen Erscheinung der Landschaft. Alle Landschaftselemente stehen in gegenseitiger gestalterischer Wechselwirkung zueinander und bilden im Idealfall ein ausgewogenes Ganzes. Diese Räume mit ihren ästhetischen, kulturellen und naturbezogenen Eigenarten sind zu sichern. Landschaftsverluste und visuell wirksame Veränderungen durch die unterschiedlichsten Nutzungsansprüche gefährden die naturraumtypische Eigenart und Vielfalt. Daher wird es immer wichtiger, das Besondere bzw. das Charakteristische einer Landschaft zu erkennen, zu sichern und zu fördern.

Die räumliche Bezugseinheit für die Erfassung und Bewertung des Landschaftsbildes bilden die für den Planungsbereich definierten Landschaftsräume. Die Bewertung der Landschaftsbildeinheiten erfolgt anhand der Kriterien „Eigenart“, „Vielfalt“ und „Schönheit“. Für diese Kriterien wird die Übereinstimmung des Ist-Zustandes mit dem Soll-

Zustand, d. h. der angestrebten landschaftstypischen Ausprägung (Leitbild), mittels einer dreistufigen Skala, der entsprechende Wertpunkt zugeordnet. Der Gesamtwert einer Landschaftsbildeinheit ergibt sich aus der Summe der Wertpunkte. Aufbauend auf der flächendeckenden Bewertung werden Landschaftsbildeinheiten einerseits mit besonderer, andererseits mit herausragender Bedeutung ausgegliedert.

Abgrabungsnutzungen führen in jedem Falle grundsätzlich zu einer Zerstörung der Landschaft, nämlich in dem Bereich, der abgegraben wird. In begrenztem Maße können von Abgrabungen auch Fernwirkungen für das Landschaftsbild ausgehen, je nach lokaler Situation (Bewuchs, Topographie) und betriebswirtschaftlichen Abläufen (Höhe von Lager- und Abraumhalden). Deshalb sind Abgrabungsstandorte grundsätzlich zu bevorzugen, die sich außerhalb von besonders erhaltenswerten Landschaftsräumen befinden.

Im vorliegenden Planungskonzept wird die höchste Bewertung, also Landschaftsbildeinheiten herausragender Bedeutung, als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Flächen tangiert. Die übrigen Raumkategorien werden aus Gründen der gleichförmigen Gewichtung gegenüber den anderen umweltfachlichen Belangen nicht berücksichtigt; im Übrigen erscheint ihre Berücksichtigung nicht zweckdienlich.

#### 10.3.6. Kulturlandschaftsbereiche von besonderer historischer Bedeutung

Dieser Belang beruht maßgeblich auf dem „Fachbeitrag Kulturlandschaft zum Regionalplan Köln“ des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) (2016) sowie der Stellungnahme des LVR im Zuge der Frühzeitigen Unterrichtung vom 06.11.2018.

Die Bewahrung des kulturellen Erbes ist ein Beitrag zur Nachhaltigkeit und zur regionalen Identität. Sie stärkt die Eigenständigkeit von Landschaften und steuert damit einer Nivellierung der Regionen entgegen. Kulturlandschaft ist multitemporal, bewahrt also vielschichtige zeitliche Ebenen unserer Geschichte. Besonders zu berücksichtigen ist, dass historische Objekte nicht wiederherstellbar sind und Störungen daher unersetzbare Verluste bedeuten. Beim Einfügen neuer Strukturen sind folglich die Zeugnisse des kulturellen Erbes zu beachten und möglichst zu schonen. Die bedeutenden historischen Kulturlandschaftsbereiche sind im Regionalplan in der Abwägung

mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen zu berücksichtigen. Die Kulturlandschaftsbereiche sind von unterschiedlicher Größe, mitunter jedoch sehr großflächig. Die historischen Kulturlandschaftsbereiche sind oft als Ganzes oder in wesentlichen Teilen gesetzlich schützenswert.

Im Übrigen sind gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 5 ROG Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln. Historisch geprägte und gewachsene Kulturlandschaften sind in ihren prägenden Merkmalen und mit ihren Kultur- und Naturdenkmälern sowie dem UNESCO-Kultur- und Naturerbe der Welt zu erhalten.

Abgrabungsnutzungen können grundsätzlich historische Kulturlandschaftsbereiche beeinträchtigen, da in der Regel großflächige Eingriffe in die Landschaft erfolgen. In begrenztem Maße können von Abgrabung Fernwirkungen ausgehen (siehe zuvor). Deshalb sind Abgrabungsstandorte grundsätzlich zu bevorzugen, die sich außerhalb von historischen Kulturlandschaftsbereichen befinden. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass bestimmte prägende Landschaftsmerkmale eines Kulturlandschaftsbereiches nach erfolgter Abgrabung unter Umständen im Zuge einer Rekultivierung – zumindest teilweise und mittel- bis langfristig – wiederhergestellt werden können.

Im vorliegenden Planungskonzept werden historische Kulturlandschaftsbereiche besonderer Bedeutung als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Flächen tangiert.

#### 10.3.7. Biotopverbundflächen besonderer Bedeutung – Stufe 2

Dieser Belang beruht auf dem Fachbeitrag Naturschutz und Landschaftspflege des LANUV für den Regierungsbezirk Köln (2019).

Bei den Biotopverbundflächen „besonderer Bedeutung – Stufe 2“ handelt es sich insbesondere um die Kern-, Verbindungs-, Ergänzungs- und Entwicklungsräume, soweit sie nicht für eine Übernahme in die Verbundstufe 1 vorgesehen sind sowie um schutzwürdige bzw. entwicklungsfähige Flächen, die dem Aufbau und der Ergänzung des Biotopverbundsystems dienen. Flächen der Stufe 2 stellen Vorschläge für die Darstellung der Freiraumfunktion „Bereiche zum Schutz der Landschaft und landschaftsori-

entierten Erholung“ (BSLE) dar. BSLE stellen die landschafts- und naturschutzbezogenen Vorbehaltsgebiete im regionalplanerischen Freiraum dar und sind als solche von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen.

Abgrabungsnutzungen stellen grundsätzlich einen nicht unerheblichen Eingriff in die Landschaft und den Naturhaushalt dar. Da im Planungsbezirk Köln ausreichend Standortalternativen für Abgrabungsvorhaben vorhanden sind, erscheint es dem Plangeber verhältnismäßig grundsätzlich Flächen zu bevorzugen, die keine Biotopverbundflächen besonderer Bedeutung berühren. Aus Gründen der konzeptionellen Schlüssigkeit und aus Gründen der planerischen Vorsorge werden die Biotopverbundflächen „besonderer Bedeutung – Stufe 2“ im Teilplan NR als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein Abgrabungsstandort außerhalb von Biotopverbundflächen „besonderer Bedeutung – Stufe 2“ erhält in der Folge zwei Eignungspunkte (++).

Die Gewichtung dieses Merkmals (++) ergibt sich aus dem gesetzlichen Auftrag des Raumordnungsgesetzes und des Landesnaturschutzgesetzes NRW, wonach der Regionalplan die Funktion des Landschaftsrahmenplans erfüllt. Innerhalb der BSLE sind Flächen von „besonderer Bedeutung – Stufe 2“ die naturschutzfachlich zentralen Flächen der Landschaftsschutzgebiete und verfügen damit über ein besonderes Gewicht innerhalb des Landschaftsrahmenplans. Insofern hebt sich der Belang des Biotopverbundes „besonderer Bedeutung – Stufe 2“ von den zuvor erläuterten umweltfachlichen Belangen ab. Eine höhere oder niedrigere Gewichtung erscheint dem Plangeber weder angemessen noch schlüssig.

Dem Regionalplangeber ist bewusst, dass der folgende Fall theoretisch eintreten könnte: Ein Abgrabungsinteresse befindet sich innerhalb eines BSN und zugleich innerhalb einer Biotopverbundfläche Stufe 2. Die regionalplanerische einzelfallbezogene Detailanalyse kommt zu dem Ergebnis, dass die Funktion des BSN nicht durch diese potentielle Abgrabung beeinträchtigt wäre. In der Folge führt die Lage des Abgrabungsinteresses innerhalb des BSN zu keinem Ausschluss des Abgrabungsinteresses. Durch die Lage des Abgrabungsinteresses innerhalb des Biotopverbundes Stufe 2 hingegen würde die zu untersuchende Fläche hinsichtlich dieses Belanges nicht als „gut geeignet“ bewertet werden. Hierbei handelt es sich um keinen planerischen Widerspruch. Zwar sähe die Regionalplanung die Belange des BSN in diesem Einzelfall nicht erheblich beeinträchtigt, unbeschadet dessen wäre aber aus regionalplanerischer Perspektive ein Standort außerhalb des Biotopverbundes aus Vorsorgegründen

zu bevorzugen. Schließlich handelt es sich auch bei einer Abgrabung innerhalb eines Biotopverbundes um einen nicht unerheblichen Eingriff in Natur und Landschaft „auf Zeit“. Zudem stehen im Regierungsbezirk Köln ausreichend Alternativstandorte zur Verfügung, ein Eingriff in den Biotopverbund bzw. den Landschaftsraum wäre also nicht zwingend erforderlich. Im Zuge der Gesamtabwägung könnte sich das beispielhafte Abgrabungsinteresse gegenüber anderen letztlich dennoch durchsetzen, sofern viele andere Eignungsbelange erfüllt werden<sup>181</sup>. In diesem Falle wäre der Eingriff in den Biotopverbund auch aus Sicht der Regionalplanung in der Gesamtabwägung aller berührten Belange vertretbar.

#### 10.3.8. Tatsächlicher Wald $\geq 2$ ha

Grundlage für die Ermittlung dieses Belangs sind die Geodaten des „Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems“ (ATKIS), in denen der tatsächliche Wald im Regierungsbezirk Köln abgebildet ist.

Dieser Belang beruht im Wesentlichen auf den Ausführungen des Kapitels 7.3.4, die hier entsprechend gelten. Demnach wurden in waldarmen Kommunen tatsächliche Waldflächen  $\geq 2$  ha als Tabuzone gewertet. Diese Gewichtung wurde insbesondere durch den LEP und der besonderen Betroffenheit von waldarmen Kommunen durch Abgrabungsvorhaben im Regierungsbezirk Köln begründet.

Die wenigen nicht waldarmen Kommunen, in denen Rohstoffvorkommen von Lockergesteinen vorhanden sind, befinden sich gleichwohl grundsätzlich in von Waldarmut geprägten Kreisen bzw. Teilräumen. Der Waldflächenanteil je Einwohner ist im Regierungsbezirk Köln in zweifacher Hinsicht unterdurchschnittlich: Jedem Einwohner steht statistisch ein Waldflächenanteil von 472 m<sup>2</sup> zur Verfügung; der Durchschnittswert für das Land NRW liegt bei 518 m<sup>2</sup> und für die Bundesrepublik bei 1.418 m<sup>2</sup>.<sup>182</sup> Der absolute Waldanteil im Regierungsbezirk Köln entspricht mit rund 28 % ungefähr dem NRW-Durchschnitt, bleibt aber hinter dem bundesweiten Waldanteil zurück (32 %)<sup>183</sup>.

Der Regionalplangeber ist der Auffassung, dass Standorte aus Vorsorgegründen zu bevorzugen sind, die sich außerhalb von tatsächlichen Wäldern befinden. Schließlich stehen ausreichend Alternativstandorte im Bezirk Köln grundsätzlich zur Verfügung.

---

<sup>181</sup> Z.B. hohe Rohstoffergiebigkeit, gebündelte Gewinnung, Erweiterung einer bestehenden Abgrabung

<sup>182</sup> Landesbetrieb Wald und Holz NRW, 04/2018: Forstlicher Fachbeitrag für die Fortschreibung des Regionalplans der Bezirksregierung Köln.

<sup>183</sup> <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/waelder-entdecken/waldflaeche/>

Im Zuge einer Abgrabungsnutzung ist es erforderlich, dass etwaig auf der Abgrabungsfläche vorhandene Wälder und der Waldboden vollständig entfernt werden. Ersatz- und Ausgleichsmaßnahmen im Sinne von Neupflanzungen benötigen jedoch in der Regel Jahrzehnte bis sie die Funktion eines natürlichen Waldes gleichwertig übernehmen können; zu diesem Zeitpunkt dürfte der ursächliche Eingriff (Abgrabung) schon längst abgeschlossen sein.

Diese Regelung bezieht sich auf Waldflächen größer 2 ha. Bei Waldflächen dieser Größe handelt es sich nach Auffassung des Regionalplangebers – generalisierend betrachtet – um substantielle Waldflächen bzw. ihnen wird ein besonderes regionalplanerisches Gewicht zugesprochen. Kleine Waldflächen sind darüber hinaus im Regionalplan maßstabsbedingt schwerlich darstellbar.

Die Gewichtung dieses Merkmals (++) ergibt sich aus dem gesetzlichen Auftrag des Landesplanungsgesetzes NRW, wonach der Regionalplan die Funktion des forstlichen Rahmenplans erfüllt<sup>184</sup>. Die Inhalte des forstlichen Rahmenplans werden auch auf Grundlage des Fachbeitrages vom Landesbetrieb Wald und Holz erstellt. Im Ergebnis legt der Regionalplan Waldbereiche zeichnerisch fest und formuliert textliche Ziele und Grundsätze, die insbesondere die Waldinanspruchnahme regeln. Insofern hebt sich der Belang des tatsächlichen Waldes >2 ha von den zuvor erläuterten umweltfachlichen Belangen (+) in Bezug auf den rechtlichen Planungsauftrag ab. Eine höhere oder niedrigere Gewichtung erscheint dem Plangeber weder angemessen noch schlüssig.

---

<sup>184</sup> § 18 Abs. 2 LPlG NRW

## 10.4. Verkehrliche Anbindung

| Gewichtung | Eignungsbelang                                                                                                                                                                                                      | Datengrundlage                                          |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| ++         | <ul style="list-style-type: none"> <li>Überdurchschnittliche Nähe zur nächsten Anschlussstelle einer überregionalen Straße BAB oder B (Luftlinie) (<math>&lt; 0,75 \times \varnothing</math>-Entfernung)</li> </ul> | Geodatenbasierte Auswertungen der Bezirksregierung Köln |

Dieser Belang beruht auf einem bezirkswweit zugrunde gelegten Datensatz des klassifizierten Straßennetzes des Landesbetriebs Straßenbau NRW (OpenGeodata.NRW) und erfolgt in Form einer bezirkswweiten automatisierten, geodatenbasierten Auswertung. In diesem Zuge wird die kürzeste Distanz (Luftlinie) einer zu untersuchenden Fläche (Abgrabungsinteresse) zu den nächstgelegenen Anschlussstellen (Äste) von Bundesautobahnen (BAB) und Bundesstraßen (B) berechnet. Es erfolgt eine Beschränkung auf Äste der Bundesstraßen und nächstgelegenen BAB gem. o.g. Datensatz. Somit findet eine Vergleichbarkeit der Entfernung der Flächen innerhalb der einzelnen Teilregionen statt. Diejenigen Abgrabungsstandorte, die über eine überdurchschnittliche Nähe zu diesen überregionalen Anschlussstellen verfügen (also näher als  $0,75 \times$  der durchschnittlichen Entfernung sind), werden als „gut geeignet“ (++) bewertet.

Die Gewichtung entspricht der Gewichtung der überdurchschnittlichen Rohstoffergiebigkeit und damit der grundsätzlichen Gewichtungssystematik des vorliegenden Planungskonzepts. Zudem handelt es sich um ein tatsächliches Merkmal eines (potentiellen) Abgrabungsstandortes, welches Vorteile sowohl für die Umgebung als auch für den jeweiligen Abgrabungsbetrieb mit sich bringen dürfte. Im Übrigen entspricht es grundsätzlich dem raumordnerischen Anspruch, Nutzungen, von denen belastende Wirkungen ausgehen, räumlich in der Nähe von Infrastruktureinrichtungen zu konzentrieren, um dadurch unbelastete Teilräume vor zusätzlichen Belastungen (vorsorglich) zu schützen. Eine höhere oder niedrigere Gewichtung erscheint dem Plangeber weder angemessen noch schlüssig.

Eine noch größere Nähe ( $0,5 \times$  durchschnittliche Nähe) entsprechend als sehr gut geeignet einzustufen (+++), erscheint der Regionalplanungsbehörde unverhältnismäßig. Dadurch würde dem Belang der verkehrlichen Erschließung ein zu hohes Gewicht bei-

gemessen werden. Schließlich handelt es sich bei diesem Merkmal um ein eher typisiertes Merkmal, von dem der Regionalplangeber ausgeht, dass positive Effekte auftreten bzw. auftreten können: Es wird pauschaliert davon ausgegangen, dass bei einer großen Nähe zu betrachteten Anschlussstellen der BAB und B kleinere Straßen tendenziell entlastet werden. Dadurch können Lärmemissionen auf Straßen gelenkt werden, die für solche Verkehre ausgelegt sind. In der Regel dürfte eine größere räumliche Nähe zu BAB oder B auch weniger Durchfahrten durch Ortsteile erfordern, was ebenfalls das Konfliktpotential eines Abgrabungsstandortes senkt, da weniger Bewohner von den Lärm- und Staubemissionen betroffen sein dürften. Im Übrigen stellt eine gute Erschließung auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht tendenziell einen Standortvorteil dar (z.B. schnellere Transportzeiten).

Eine geringere Gewichtung erscheint ebenfalls nicht verhältnismäßig, da es sich um einen tatsächlichen bzw. faktischen Belang handelt, welcher potentiell mit mehreren Synergieeffekten verbunden ist, z.B.: Lärmreduktion, Vermeidung von Ortsdurchfahrten, Erhöhung der verkehrlichen Sicherheit, betriebswirtschaftliche Attraktivitätssteigerung des Abgrabungsstandortes. Insofern unterscheidet er sich deutlich von den Eignungsbelangen einfacher Gewichtung.

Im Zuge dieser Raumanalyse kann jedoch nicht vorhergesagt werden, wie sich die Verkehre tatsächlich verteilen werden. Schließlich handelt es sich bei Lockergesteinen grundsätzlich um eher entfernungssensible Rohstoffe, so dass Transportwege über überregionale Straßennetze mitunter gar nicht erforderlich sind (z.B. aufgrund der Nähe zu Weiterverarbeitungsanlage bzw. Abnehmern). Der Absatzmarkt von Kies/Kiessand beträgt nach Angaben der Bundesregierung<sup>185</sup> und der Rohstoffindustrie in der Regel 40 bis 50 km. Spezialrohstoffe werden mitunter aber auch deutlich weiter transportiert (bestimmte präquartäre Kiese und Sande bzw. besondere Tone/Schluffe). In jedem Fall dürfte es sich um einen zukunftsfähigeren, da anpassungsfähigeren Standort handeln, wenn sich in der Nähe Anschlussstellen von BAB bzw. B befinden.

Der konkrete Schwellenwert einer „überdurchschnittlichen Nähe“ zu einer überregionalen Straße wurde ab dem zweiten Planentwurf auf Basis der gemeldeten Abgra-

---

<sup>185</sup> BMWI 2020: Rohstoffstrategie der Bundesregierung

bungsinteresse außerhalb der Tabuzonen neu ermittelt bzw. aktualisiert (s. nachfolgende Tabelle). Aus Gründen der Vereinfachung wurde der Mittelwert aus der Nähe zu BAB und B gebildet. Es zeigt sich, dass der Mittelwert deutlich kleiner ist als im ersten Planentwurf. Dies resultiert aus neuen gemeldeten Abgrabungsinteressen, einer Beschränkung auf Abgrabungsinteressen außerhalb der Tabuzone und einer vollständigen Automatisierung der Berechnung. Die Tatsache, dass der Schwellenwert ab dem zweiten Planentwurf ungefähr ein Drittel des Schwellenwertes des ersten Planentwurfes entspricht, erscheint dem Plangeber in der Höhe plausibel und verhältnismäßiger als im ersten Planentwurf: Je höher die Distanz ist, desto weniger sind die tatsächlichen Verkehre vorhersehbar. Mit dem Schwellenwert von nunmehr 1,3 km ist mit einer wesentlich höheren Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass die positiven Auswirkungen einer guten überörtlichen Verkehrsanbindung tatsächlich eintreten (wenige Ortsdurchfahrten, geringere Verkehrsbelastung, etc.). Im Übrigen entfaltet dieser niedrigere Schwellenwert eine größere Steuerungswirkung als im ersten Planentwurf, in welchem der Belang der verkehrlichen Anbindung von den meisten Flächen erfüllt wurde.

**Tabelle 17: Analyseergebnisse Entfernung gemeldeter AI zu Anschlussstellen von BAB und B**

| Entfernung gemeldeter Abgrabungsinteressen außerhalb von Tabuzonen zu... | BAB & B        |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Mittelwert                                                               | 1.719 m        |
| 0,75 x Mittelwert (überdurchschnittliche Nähe)                           | 1.289 m        |
| <b>gerundet</b>                                                          | <b>1.300 m</b> |

Wenn diese Distanz zu einer BAB und/oder B von einem Abgrabungsinteresse unterschritten wird, gilt dieser Eignungsbelang als erfüllt. Der Anschluss an *eine* überregionale Straße genügt. Eine weitere Differenzierung kann und soll in diesem Planungskonzept nicht abgebildet werden, da dies dem Belang der verkehrlichen Erschließung ein zu hohes Gewicht beimessen würde. Schließlich bestehen bereits heute Abgrabungen, die – obwohl fernab entsprechender Anschlussstellen gelegen – dennoch betriebswirtschaftlich tragfähig und als nicht konfliktreich zu bezeichnen sind. Zudem hat die Rechtsprechung festgestellt<sup>186</sup>, dass öffentliche Wirtschaftswege für die Erschließung einer genehmigten Abgrabung im Außenbereich dann zur Benutzung freigegeben werden müssen, sofern das zugelassene Vorhaben nur hierüber an das öffentliche Straßennetz angebunden werden kann. Ist der benötigte Wirtschaftsweg noch nicht

<sup>186</sup> Urteil des OVG RLP v. 21.10.2009 – 1 A 10481/09

hinreichend tragfähig ausgebaut, so kann der Nutzungsberechtigte den Weg entsprechend befestigen; dazu ist der Gemeinde ein zumutbares Angebot zu unterbreiten („Notwegeverbindung“).

Daraus leitet sich für das vorliegende Planungskonzept ab, dass der Sicherstellung einer „ausreichenden Erschließung“ gem. § 35 Abs. 1 BauGB im Zuge der Abwägung kein herausragendes Gewicht zukommen kann. Die verkehrliche Erschließung eines durch diesen Regionalplan festgelegten BSAB dürfte also aus nachfolgenden Gründen grundsätzlich stets möglich, der BSAB also vollziehbar sein:

- Es besteht ein subjektives Recht auf notwegeähnliche Benutzung des gemeindlichen Wirtschaftswegenetzes, sofern das zugelassene Vorhaben nur hierüber an das öffentliche Verkehrsnetz angebunden werden kann;
- Die Erschließung wird bereits mit Bekundung des Abgrabungsinteresses im Zuge der Regionalplanung in die Abwägung indirekt eingestellt. Der Regionalplangeber geht typisierend davon aus, dass jedes gemeldete Abgrabungsinteresse grundsätzlich erschließbar ist und dass die Erschließbarkeit von dem Abgrabungsunternehmen bzw. der Kommune bereits mit der Meldung berücksichtigt wurde.
- Im Übrigen ist jeder Akteur in die Lage versetzt, bereits auf Ebene der Regionalplanung zu dem Belang der Erschließung eines BSAB Stellung zu nehmen;
- Bei bestehenden Abgrabungen ist die Erschließung bereits sichergestellt. Im Zuge des vorliegenden Planungskonzepts werden Erweiterungen begünstigt.

Eine Bewertung und Gegenüberstellung möglicher/optimaler Verkehrsanbindungen je BSAB im Zuge der regionalplanerischen Abwägung erfolgt nicht. Eine über die Vollziehbarkeit des BSAB hinausgehende Berücksichtigung der verkehrlichen Erschließung auf Ebene der Regionalplanung erscheint dem Plangeber weder erforderlich noch mit verhältnismäßigem Aufwand leistbar.

Insbesondere das Kriterium, einer besonders geringen Anzahl an erforderlichen Ortsdurchfahrten zur nächsten Anschlussstelle BAB bzw. B soll im vorliegenden Planungskonzept nicht berücksichtigt werden. Dieses Kriterium wurde zwar im Zuge des Verfahrens zur Neuaufrstellung des Regionalplan Köln (Prozess „Region+ Gewerbe“) angewandt. Der Unterschied ist jedoch einerseits, dass Gewerbe- und Industriegebiete regionaler Bedeutsamkeit aufgrund der vielfältigen und diversifizierten ansässigen Gewerbetreibenden in der Regel wesentlich stärkere logistische Verkehre auslösen als

ein solitärer Abgrabungsbetrieb. Andererseits weisen solche Gewerbe- und Industriegebiete in der Regel einen erheblich größeren Wirkungsradius auf (Warenverkehr, Berufspendler). Abgrabungen hingegen wirken vornehmlich in der näheren Region, verfügen über verhältnismäßig geringe Beschäftigtenzahlen und lösen in der Regel weniger Verkehre aus als ein Gewerbe- und Industriegebiet. Üblicherweise geht die Rohstoffindustrie von einem Absatzmarkt im Radius von ca. 40 bis max. 50 km für Kies/Kiessand aus, darüber hinaus sind die Gewinneinbußen aufgrund steigender Transportkosten mitunter zu hoch. Insofern dürften die logistischen Verkehre von Abgrabungen häufig nicht im selben Maße auf Anschlussstellen für Bundesstraßen oder Bundesautobahnen angewiesen sein wie Gewerbe- und Industriegebiete, sondern sich vornehmlich an der Lage ihrer regionalen Kunden orientieren. Insofern könnten sich die Verkehre für Abgrabungen auch häufig auf Landes- oder Kreisstraßen bewegen.

Hinweis: Auch die Nähe zu weiterverarbeitenden Anlagen und Einrichtungen (Betonwerken etc.) wird weder als Ausschlussbelang noch als Eignungsbelang berücksichtigt. Dies hat insbesondere den Hintergrund, da es nach Kenntnis der Regionalplanungsbehörde Köln eine nicht geringe Anzahl an Anlagen der Weiterverarbeitung gibt, die sich aus heutiger Sicht an raumordnungsrechtlich eher ungeeigneten Standorten befinden. Dies dürfte regelmäßig historische Gründe haben. Durch die vorliegende Planung sollen raumordnungsrechtlich nicht optimal angesiedelte Anlagenstandorte planerisch nicht gestärkt bzw. verfestigt werden. Dies würde im Widerspruch zu anderen Zielen der Raumordnung stehen.

## 10.5. Städtebauliche Belange

| Gewichtung | Eignungsbelang                                                                                                                                                                                                                                  | Datengrundlage                                                                                                                                      |
|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| +          | <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine entgegenstehenden kommunalen Planungsabsichten (Aufstellungsbeschluss, Entwicklungskonzepte)</li> </ul>                                                                                            | Stellungnahmen der Kommunen, Übermittlung der Planunterlagen                                                                                        |
| ++         | -                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                     |
| +++        | <ul style="list-style-type: none"> <li>Keine entgegenstehenden verfestigten kommunalen Planungen</li> <li>Positive Konzentrationszonenplanungen</li> <li>Lokaler Konsens (Befürwortung des Standortes durch Kommune und Unternehmen)</li> </ul> | Stellungnahmen der Kommunen, Übermittlung der Planunterlagen<br><br>Meldung eines entsprechenden Abgrabungsinteresses durch Kommune und Unternehmen |

### 10.5.1. Entgegenstehende Planungsabsichten und Planungen

Kommunen können im Zuge der Beteiligungsverfahren nicht nur ihre rechtswirksame vorbereitende Bauleitplanung geltend machen (diese werden dann als sonstiger Ausschlussbelang gewertet), sondern auch ihre konkretisierten Planungsabsichten und verfestigten Planungen. Diese Meldungen können entweder über den Fragebogen oder über eine separate Stellungnahme gegenüber der Regionalplanungsbehörde eingereicht, begründet und mit den entsprechenden Konzepten bzw. Planwerken belegt werden. Dabei ist es erforderlich, dass die Planungsabsichten bzw. Planungen von einem kommunalpolitischen Gremium förmlich beschlossen wurden, also mehr als den alleinigen (unverbindlichen) Willen der Kommunalverwaltung darstellen. Damit geht einher, dass die Planungsabsichten bzw. Planungen ein förmliches Verfahren durchlaufen haben und sich daraus die Anwendung bestimmter städtebaulicher Instrumentarien eröffnet. Dies erscheint dem Regionalplangeber als hinreichende Begründung dafür, dass solche noch nicht rechtsverbindlichen Planungen als Eignungsbelang im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept berücksichtigt werden können. Im Übrigen sind gemäß § 13 Abs. 2 ROG in der Abwägung der Regionalpläne auch die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen zu berücksichtigen.

Als Eignungsbelang einfacher Gewichtung (geeignet +) werden die folgenden konkretisierten Planungsabsichten eingestuft:

- Keine entgegenstehende in Aufstellung befindliche Bauleitplanungen. Sie entfalten erst mit Fassung des Aufstellungsbeschlusses gem. § 2 Abs. 1 BauGB eine rechtliche Bindungswirkung bzw. können erst dann Grundlage für die Anwendung bauleitplanerischer Plansicherungsinstrumente sein (z.B. § 14 BauGB). Damit sie als Eignungsbelang berücksichtigt werden können, müssen sie räumlich und inhaltlich hinreichend konkret sein, mithin einen positiv-gestalterischen Planungswillen erkennen lassen.

und/oder

- Keine entgegenstehenden städtebaulichen Entwicklungskonzepte. Sie verfügen nur dann über eine innergemeindliche Selbstbindung und können als städtebauliche Belange nur hinreichend berücksichtigt werden, wenn sie vom zuständigen kommunalen Gremium beschlossen wurden (z.B. §§ 1 Abs. 6 Nr. 11 oder 171 b BauGB).

Als Eignungsbelang dreifacher Gewichtung (sehr gut geeignet +++) werden die folgenden verfestigten Planungen eingestuft:

- Keine entgegenstehenden verfestigten Bauleitplanungen. Verfestigte Bauleitplanungen haben den Stand der Planreife erreicht, die Offenlage gem. §§ 3 Abs. 2 und 4 Abs. 2 BauGB wurden also (erfolgreich) durchlaufen. Dieser Planungsstand ist eine Voraussetzung für die Zulässigkeit von Vorhaben während der Planaufstellung (formelle Planreife i.S.d. § 33 BauGB). Diese Anforderung der Planreife erscheint dem Plangeber erforderlich, da es sich somit eindeutig um einen Planungsstand handelt, der sich deutlich von dem alleinigen Planungswillen (Aufstellungsbeschluss) unterscheidet. Unter diesen Belang fällt auch die räumliche Ausschlusswirkung in Aufstellung befindlicher entgegenstehender kommunaler Abgrabungs-Konzentrationszonenplanungen (Negativwirkung).

und/oder

- Positive kommunale Konzentrationszonenplanungen. Diejenigen Flächen, welche der positiven Steuerungswirkung einer kommunalen Abgrabungs-Konzentrationszonenplanung unterliegen, werden besonders positiv gewertet.

Hinweise zu kommunalen Konzentrationszonenplanungen gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB:

- Kommunale Konzentrationszonenplanungen entfalten grundsätzlich keine Verbindlichkeit für die Regionalplanung, gleichwohl sind sie zu berücksichtigen. Im vorliegenden Teilplan werden kommunale Konzentrationszonen mit dem nachfolgend erläuterten Gewicht berücksichtigt. Konzentrationszonenplanungen werden grundsätzlich von der Regionalplanungsbehörde auf Schlüssigkeit geprüft (vgl. sonstiger Ausschlussbelang: Darstellungen des FNP). Wird eine kommunale Konzentrationszonenplanung von der Regionalplanungsbehörde als schlüssig eingestuft, werden die Flächen der Negativplanung als sonstiger Ausschlussbelang gewertet; die Flächen der Positivplanung werden als Eignungsbelang höchster Gewichtung (+++) gewertet. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass Abgrabungs-Konzentrationszonenplanungen vollumfänglich im Teilplan berücksichtigt werden.
- Als entgegenstehende kommunale Planung im Sinne dieses Eignungsbelanges werden rechtswirksame Konzentrationszonenplanungen auch dann gewertet, wenn diese von der Kommune als Ausschlussbelang geltend gemacht wurden, diese Konzentrationszonen von der Regionalplanungsbehörde im Zuge der Plausibilitätsprüfung aber nicht als Ausschlussbelang anerkannt werden konnten<sup>187</sup>. Solche kommunalen Bauleitplanungen entfalten zwar keine Verbindlichkeit gegenüber der Regionalplanung, aber sie verfügen über eine Bindungswirkung sowohl kommunalintern als auch gegenüber Dritten (so lange sie nicht aufgehoben sind). Solche Konzentrationszonenplanungen bilden somit offensichtlich weiterhin kommunalen Planungswillen ab. Dieser kommunale Planungswille soll im vorliegenden Planungskonzept als verfestigte Planung im Sinne dieses Eignungsbelanges berücksichtigt werden. Da die Regionalplanung diesbezüglich über keine Normverwerfungskompetenz verfügt, verfügen auch solche Planungen über eine räumliche Steuerungswirkung, weshalb sie in diesem Planungskonzept nicht negiert werden sollen.

Die Gewichtung dieser Merkmale ergibt sich aus verschiedenen Gründen und stellt zugleich gegenüber den übrigen Eignungsbelangen eine besondere Gewichtung dar:

---

<sup>187</sup> Nichteinhaltung der grundsätzlichen vorgeschriebenen Prüfreihefolge gesamträumlicher Planungskonzepte mit dem Ziel der räumlichen Ausschlusswirkung gem. § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB: Unterscheidung in harte und weiche Tabuzonen, Detailanalyse, Prüfung substantiellen Raumes

- Konkretisierte Planungsabsichten (+) verfügen aus sich heraus nur über eine sehr eingeschränkte räumliche Steuerungswirkung, ungefähr vergleichbar mit auf Fachinformationen beruhenden umweltfachlichen Belangen (+). Ferner erscheinen dem Regionalplangeber auch die rechtlichen Anforderungen an deren Erarbeitung in Teilen vergleichbar, da niedrigschwellig. Auch der planerische Aufwand erscheint mitunter vergleichbar. Unterschiede bzgl. der Formalisierung und des Planungsaufwandes zwischen Planungsabsichten und umweltfachlichen Belangen sind selbstredend vorhanden, erscheinen dem Plangeber jedoch nicht hinreichend groß, dass Planungsabsichten eine doppelte bzw. dreifache Gewichtung zugesprochen werden sollte.
- Verfestigte Planungen (+++) sind höher zu gewichten als Planungsabsichten. Dies ergibt sich allein aus den unterschiedlichen Verfahrensständen der Bauleitplanverfahren, aber auch aus den wesentlich anspruchsvolleren formalen Verfahrensvorgaben sowie den hieraus resultierenden städtebaulichen (Sicherungs-)Instrumentarien.

Um verfestigten Bauleitplanungen gerecht zu werden, erscheint es dem Plangeber erforderlich und verhältnismäßig, solchen Planungen im Ergebnis das höchste Gewicht zuzusprechen (+++). Verfestigte Planungen sind aus mehreren Gründen deutlich höher zu gewichten als auf Fachinformationen beruhende umweltfachliche Belange bzw. als Planungsabsichten. Einerseits sind die formalen Verfahrensvorgaben wesentlich anspruchsvoller und damit zeitintensiver. Andererseits bilden verfestigte Planungen die verfassungsrechtlich zugesprochene kommunale Planungshoheit bzw. Selbstverwaltung wesentlich umfassender ab als bloße Planungsabsichten. Die Einstellung der verfestigten Planungen mit der maximalen Gewichtung erscheint dem Regionalplangeber auch verhältnismäßig, da mit einer verfestigten Planung im Sinne dieses Planungskonzepts die Kommune grundsätzlich in die Lage versetzt ist, mit baurechtlichen Instrumentarien aktiv das Eigentumsrecht durchgreifend zu beeinflussen (Planreife bzw. rechtswirksamer Plan). Hierdurch entsteht keine Bevorteilung der Kommunen und es wird kein unverhältnismäßiger Einfluss der Kommunen auf das Planungsergebnis zugesprochen. Kommunen haben die Kompetenz und die Verantwortung, auf sämtliche Raumnutzungen ihres Gemeindegebiets Einfluss zu nehmen, insofern auch die Belange raumbeeinflussender Fachdisziplinen zu berücksichtigen und darauf hinzuwirken, dass diese unter Berücksichtigung städtebaulicher Belange der gemeindlichen

Entwicklungsvorstellungen entsprechen (Gegenstromprinzip). Hierzu zählt auch das Abgrabungsgeschehen.

- Bei dem Belang der verfestigten kommunalen Planung handelt es sich um eine Leitlinie des Planungskonzepts.

Die fristgerecht geltend gemachten kommunalen Planungsabsichten und Planungen wurden von der Regionalplanungsbehörde auf Plausibilität geprüft und mit Veröffentlichung des zweiten Planentwurfes an entsprechender Stelle der textlichen Erläuterungen der Prüfbögen bzw. in den Bewertungsergebnissen zu den Prüfbögen der Abgrabungsinteressen und Suchräume dokumentiert (s. Anhänge M und N). Es muss sich um eine nachvollziehbare, räumlich und materiell hinreichend konkrete und schlüssige Planungsabsicht bzw. Planung handeln.

Der Plangeber geht davon aus, dass die konkretisierten Planungsabsichten (+) und die verfestigten Planungsabsichten (+++) alternierend zu bewerten sind, da hierdurch in der Regel unterschiedliche Planungsstände derselben Planung betroffen sein dürften. Entweder eine Planung hat gerade begonnen (Aufstellungsbeschluss, dann +) oder sie hat sich bereits verfestigt (dann +++). Es ist nicht davon auszugehen, dass sich für dieselbe Fläche zwei Bauleitplanungen mit entgegengesetzten Planungszielen zeitlich parallel in Aufstellung befinden.

#### 10.5.2. Lokaler Konsens

Gemäß der Leitlinie einer umsetzungsorientierten Planung soll ein Abgrabungsinteresse dann mit erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn es sowohl von Seiten eines Abgrabungsunternehmens als auch von Seiten der betroffenen Kommune befürwortet wird. Dieser so genannte „lokale Konsens“ zwischen öffentlichen und privaten Belangen muss der Regionalplanungsbehörde im Zuge der Beteiligungsverfahren eindeutig erkennbar mitgeteilt werden. Eine Möglichkeit der Anmeldung bestand bis zum Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung in November 2020 darin, identische Abgrabungsinteressen einzureichen. Sofern Kommunen und Abgrabungsunternehmen in ihren Fragebögen überlappende Flächen als Abgrabungsinteresse gemeldet haben (mindestens 2 ha Überlappung) bzw. Kommunen spezifische private Abgrabungsinteressen explizit unterstützt haben, wird für die entsprechenden Flächen im weiteren Verfahren ein lokaler Konsens angenommen.

Als zweite Möglichkeit können Kommunen in den förmlichen Beteiligungsverfahren in ihren Stellungnahmen bestimmte Abgrabungsinteressen oder BSAB-Darstellungen im Sinne eines lokalen Konsenses explizit befürworten. Diese Vorgehensweise erscheint dem Regionalplangeber erforderlich, da im Rahmen der zweiten öffentlichen Auslegung keine neuen Abgrabungsinteressen mehr eingereicht werden konnten und damit kein lokaler Konsens über die Einreichung eines Fragebogens geltend gemacht werden konnte. Würden lediglich „förmlich“ eingereichte Anmeldungen (Fragebogen) berücksichtigt, entstünde in der Folge eine nicht beabsichtigte Ungleichbehandlung der kommunalen Interessen. Vielmehr sollten *allen* Kommunen – auch jenen, die keine Fragebögen eingereicht haben – die Möglichkeit eröffnet werden, im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung alle infrage kommenden Abgrabungsbereiche zu prüfen und ggfs. zu unterstützen. Grundprämisse für eine entsprechende Einstufung durch den Regionalplangeber ist jedoch auch bei dieser Möglichkeit, dass die Kommunen in ihren Stellungnahmen die entsprechenden Flächen eindeutig benennen und die Befürwortung der Standorte eindeutig zum Ausdruck bringen.

Eignungsbelangen, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung (+++) zugesprochen werden. Im Übrigen erscheint diese Gewichtung auch im Vergleich zu den kommunalen Planungsabsichten verhältnismäßig, handelt es sich beim lokalen Konsens doch grundsätzlich um eine Art der Positivplanung, welche die ohnehin vorhandene Privilegierung von Abgrabungen im Außenbereich grundsätzlich unterstützt.

Der Regionalplangeber geht davon aus, dass auf kommunaler Ebene ein Abwägungs- und Entscheidungsprozess von Politik und Verwaltung vorausgeht (bestenfalls unter Einbeziehung Privater bzw. von Abgrabungsunternehmen), ehe die Kommune einen lokalen Konsens anmeldet. Dieser Abwägungs- und Entscheidungsprozess muss aus Sicht der Regionalplanung nicht formalisiert sein, also weder in Form eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts noch eines Bauleitplanverfahrens. Es genügt allein die Anmeldung, was einer städtebaulichen Willensbekundung gleichkommt. Vorausgegangene formalisierte Planungsabsichten können für eine Kommune natürlich förderlich sein, den lokalen Konsens anzumelden. Da diese Möglichkeit grundsätzlich allen Kommunen und damit für jedes Abgrabungsinteresse grundsätzlich zur Verfügung steht, ist auch die Gleichbehandlung gewahrt.

Die Meldung eines lokalen Konsenses ist auch Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung. Aus städtischer Sicht können viele Gründe für eine Abgrabung sprechen, die sich der regionalplanerischen Beurteilung entziehen (z.B. Akzeptanz der Bürger vor Ort, Unterstützung eines langfristig vor Ort ansässigen Unternehmens). Die Hintergründe für die Unterstützung der Kommune eines Abgrabungsinteresses sind regionalplanerisch irrelevant. Relevant ist alleine die Tatsache, dass die Kommune vom Gegenstromprinzip Gebrauch macht und sich ausdrücklich für den lokalen Konsens ausspricht. Eine besondere Begründung ist nicht erforderlich. Schließlich soll mit dem Eignungsbelang „lokaler Konsens“ ausdrücklich ein niedrigschwelliger Anreiz geschaffen werden, den Austausch zwischen Kommune und Unternehmen zu fördern. Der Anreiz scheint umso höher, je positiver sich der lokale Konsens auswirkt. Im Übrigen ist für die Meldung eines Abgrabungsinteresses auch keine besondere Begründung erforderlich, weder für Kommunen noch für Unternehmen. Erforderlich sind lediglich bestimmte Angaben insbesondere bzgl. tatsächlicher Gegebenheiten, erfolgter Beteiligungen und unverbindlicher Rekultivierungsabsichten.

Ebenso steht es Privaten bzw. Abgrabungsunternehmen frei, auf die jeweilige Kommune zuzugehen und die Möglichkeiten der gemeinsamen Meldung eines Abgrabungsinteresses auszuloten. Der Regionalplanungsbehörde ist bekannt, dass auf lokaler Ebene mitunter solche Gespräche bereits stattgefunden haben, was ausdrücklich begrüßt wird.

Damit der Eignungsbelang „lokaler Konsens“ im Planungskonzept zum Tragen kommt, genügt es, wenn ein Abgrabungsinteresse / Suchraum / ein potentieller BSAB von einem lokalen Konsens tangiert wird. Auch hier wird die regionalplanerische Darstellungsschwelle von 2 ha als Untergrenze angesetzt, da der Regionalplangeber ab dieser Größenordnung in pauschalisierender Betrachtungsweise ein hinreichendes regionalplanerisches Gewicht des bekundeten lokalen Konsenses annimmt. Der lokale Konsens muss also nicht flächendeckend vorhanden sein. Über die Zeichenregeln wird sichergestellt, dass Flächen mit lokalem Konsens bevorzugt als potentielle BSAB abgegrenzt werden. Die Ergebnisse hierzu sind in den Anhängen M bis O dokumentiert.

### 10.5.3. Allgemeine Hinweise zu kommunalen Beteiligungsmöglichkeiten

Die Kommunen verfügen auf Ebene der Eignungsbelange über vielfältige und substantielle Möglichkeiten der Einflussnahme auf die Ausweisung von BSAB. Die Vielfalt und die Gewichtung dieser Einflussnahmemöglichkeiten erscheinen dem Regionalplangeber sowohl aufgrund der kommunalen Planungshoheit verhältnismäßig als auch aufgrund der Tatsache, dass den privaten Belangen durch die Meldung von Abgrabungsinteressen ein sehr hohes Gewicht beigemessen wird. Schließlich können Abgrabungsunternehmen die zu untersuchende Potentialfläche maßgeblich mitbestimmen.

So kann mittels der städtebaulichen Eignungsbelange je Abgrabungsinteresse theoretisch ein Bewertungsunterschied von bis zu neun Punkten geltend gemacht werden. Dies entspricht gut einem Viertel der maximal möglichen Gesamtpunktzahl im Rahmen der Eignungsprüfung von 33 Punkten. Darüber hinaus kann eine Kommune eine erhebliche räumliche Vorprägung als Eignungsbelang geltend machen, was ebenfalls der höchsten Gewichtung zugeordnet ist.

Bezüglich der Frage, ob die hier genannten kommunalen Belange eines Ratsbeschlusses bedürfen, wird auf die diesbezüglichen Ausführungen in Kapitel 8.2 verwiesen. Damit gelten grundsätzlich dieselben Regelungen wie bei der Meldung eines Abgrabungsinteresses, wodurch eine Gleichförmigkeit und konzeptionelle Schlüssigkeit gewährleistet ist.

## 10.6. Regionalplanerische Belange

| Gewichtung | Eignungsbelang                                                                                                                           | Datengrundlage                                         |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| +++        | ▪ Bestehender BSAB                                                                                                                       | Regionalplan Köln                                      |
|            | ▪ Angrenzend an genehmigte Abgrabung                                                                                                     | Abgrabungskataster der Bezirksregierung Köln           |
|            | ▪ Außerhalb einer Kommune mit erheblicher räumlicher Vorprägung durch (frühere) Bodenschatzgewinnung, sofern von Kommune geltend gemacht | Geodatenbasierte Raumanalyse der Bezirksregierung Köln |

### 10.6.1. Bestehender BSAB

Gemäß der Leitlinie einer verlässlichen und aktuellen Planung soll ein Abgrabungsinteresse dann mit erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn es sich innerhalb eines bestehenden BSAB befindet. Eignungsbelange, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung zugesprochen werden.

Damit dieser Eignungsbelang im Planungskonzept zum Tragen kommt, genügt es, wenn ein Abgrabungsinteresse / Suchraum / ein potentieller BSAB einen bestehenden BSAB substantiell – d.h. auf einer Fläche von mindestens 2 ha – tangiert. Das Abgrabungsinteresse muss sich also nicht flächendeckend innerhalb des bestehenden BSAB befinden. Über die Zeichenregeln wird sichergestellt, dass Flächen innerhalb eines bestehenden BSAB bevorzugt als potentielle BSAB abgegrenzt werden.

### 10.6.2. Angrenzend an genehmigte Abgrabung

Gemäß der Leitlinie einer räumlich konzentrierenden Planung soll ein Abgrabungsinteresse dann mit erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn es eine genehmigte Abgrabung erweitert („Erweiterung vor Neuaufschluss“). Eignungsbelange, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung zugesprochen werden.

Damit dieser Eignungsbelang im Planungskonzept zum Tragen kommt, genügt es, wenn sich innerhalb eines Abgrabungsinteresses / Suchraumes / eines potentiellen BSAB eine genehmigte Abgrabung befindet. Die genehmigte Abgrabung muss sich nicht auf den Großteil des Abgrabungsinteresses erstrecken. Über die Zeichenregeln

wird sichergestellt, dass potentielle BSAB bevorzugt als Erweiterungen genehmigter Abgrabungen abgegrenzt werden.

### 10.6.3. Durch Abtragungsgeschehen räumlich erheblich vorgeprägte Kommunen

Gemäß der Leitlinie einer angemessenen Planung soll ein Abgrabungsinteresse dann mit erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn es sich außerhalb einer Gemeinde befindet, die durch (frühere oder laufende) Abgrabungen bzw. Bodenschatzgewinnung räumlich erheblich vorgeprägt ist. Eignungsbelange, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung zugesprochen werden.

Damit dieser Eignungsbelang im Planungskonzept zum Tragen kommt, bedarf es eines neutralen Beurteilungsmaßstabes, auf dessen Grundlage die erhebliche räumliche Vorprägung festgestellt bzw. zugesprochen wird. Andererseits bedarf es der Stellungnahme einer Kommune, in der sie nachvollziehbar begründet, weshalb die Kommune ihrer Einschätzung nach als räumlich erheblich vorgeprägt zu beurteilen ist. Nur wenn beides vorliegt – also die Kommune als erheblich vorgeprägt gelten kann *und* dies nachvollziehbar von der Kommune selbst bestätigt und begründet wird – gilt eine Kommune als erheblich vorgeprägt (Eignungsbelang) im Sinne des Teilplans NR.

Der neutrale Beurteilungsmaßstab wird von der Regionalplanungsbehörde mittels geodatenbasierter bzw. statistischer Analyse unter Berücksichtigung sämtlicher Kommunen des Regierungsbezirks entwickelt. Diese Analyse berücksichtigt oberflächennahe nichtenergetische (Lockergesteine) und energetische Rohstoffe (Braunkohle) gleichermaßen. Schließlich ist die oberflächennahe Gewinnung beider Rohstoffarten geeignet, den Raum erheblich vorzuprägen und die räumlichen Entwicklungsspielräume einer Kommune erheblich einzuschränken. Die unmittelbaren Auswirkungen zwischen Braunkohlentagebau und Kiesgruben erscheinen dem Plangeber grundsätzlich vergleichbar: Ob „groß“ oder „klein“, oberflächennahe Bodenschatzgewinnung führt insbesondere zu Emissionen, räumlichen Zerschneidungen und (kultur-)landschaftlichen Beeinträchtigungen. Wesentliche Unterschiede liegen selbstredend insbesondere in dem Ausmaß, der räumlichen Reichweite und der Dauer dieser Auswirkungen.

Bei der regionalplanerischen Bewertung räumlich erheblich vorgeprägter Kommunen, handelt es sich grundsätzlich um einen Maßstab, der sich aus der ständigen höchst-richterlichen Rechtsprechung bezüglich der Schaffung substantiellen Raumes herlei-tet. Die Rechtsprechung bzgl. der Schaffung substantiellen Raumes erging bisher maßgeblich in Bezug auf die Nutzung der Windenergie, weniger in Bezug auf Abgra-bungsnutzungen. Dabei geht es um die Frage, wann ein Plangeber in seiner Gebiets-körperschaft hinreichend Raum für die Windenergieplanung geschaffen hat und in der Folge auf weitere Flächenausweisungen für die Windenergie verzichten kann. Diese Fragestellung – also wann genug Flächen ausgewiesen sind, so dass keine weiteren Flächen erforderlich sind – steht letztlich auch hinter dem gegenständlichen Eignungs-belang: Wann werden und wurden der Abgrabungsnutzung in eine Kommune so viele Flächen zur Verfügung gestellt, dass auf weitere Abgrabungsflächen verzichtet wer-den könnte bzw. weitere Abgrabungsflächen es schwerer haben, sich gegenüber an-deren im Zuge der Abwägung durchzusetzen?

Zur Beantwortung dieser diffizilen Frage bedient sich der Plangeber des Begriffs der „erheblichen räumlichen Vorprägung“. Der Begriff der „erheblichen räumlichen Vorprä-gung“ kommt dem Begriff des „substantiellen Raumes“ inhaltlich sehr nahe, erscheint dem Regionalplangeber jedoch aus mehreren Gründen im Kontext der Abgrabungs-planung angemessener: Wie in Kapitel 3.3.2 dargestellt, unterscheidet sich die Nut-zung der Windenergie in wesentlichen Aspekten von der Abgrabung, insbesondere in Bezug auf die Langfristigkeit der Auswirkungen und die eingeschränkte Wiedernutz-barkeit. Anders ausgedrückt: Eine Kommune bleibt auch dann von Abgrabungen grundsätzlich geprägt, wenn tatsächlich (unter Umständen seit Jahrzehnten) keine Rohstoffe mehr gewonnen werden (z.B. Halden, offene Löcher, Baggerseen, verän-derte Landschaft).

Die Rechtsprechung hat sich über die Jahre mit mehreren Indikatoren auseinanderge-setzt, anhand derer festgestellt werden könnte, ob der Windenergienutzung in sub-stantieller Weise Raum verschafft wird. An diese Stelle sollen die Indikatoren nicht im Einzelnen erläutert werden, da es für den hiesigen Sachverhalt nicht entscheidend ist. Wichtig sind jedoch die grundsätzlichen Anforderungen, die von den Verwaltungsge-richten zu Grunde gelegt werden: Es sollten verschiedene Bewertungskriterien ange-wendet werden, allgemein gültige zahlenmäßige Richtwerte gibt es nicht, vielmehr sind quantitative Bewertungen immer im Kontext des Einzelfalls zu betrachten und auch qualitative Aspekte sind zu berücksichtigen. Diesen Anforderungen wird in Bezug auf

die erhebliche Vorprägung entsprochen: Es werden mehrere quantitative Indikatoren zu Grunde gelegt und deren jeweilige Richtwerte bzw. Schwellenwerte werden einfallbezogen ermittelt und begründet. Qualitative Aspekte spielen in Bezug auf die erhebliche Vorprägung (Eignungsbelang) eine eher untergeordnete Rolle, was dem Plangeber aufgrund der rechtlichen Wirkung jedoch verhältnismäßig erscheint. Schließlich ergingen die o.g. verwaltungsgerichtlichen Vorgaben einerseits vorwiegend nicht im Kontext der Abgrabungen, andererseits handelt es sich im vorliegenden Fall „lediglich“ um ein Instrument zur Bewertung eines Eignungsbelanges (und nicht um die absolute Frage zur Schaffung substantiellen Raumes bzw. des räumlichen Ausschlusses). Gleichzeitig ist sich der Plangeber dieser vermeintlichen argumentativen „Schwäche“ bewusst, weshalb die anzulegenden Schwellenwerte im Zweifel erhöht werden, um so „auf der sicheren Seite“ zu sein. Für den Fall, dass die erhebliche Vorprägung unmittelbaren Einfluss auf die Flächenauswahl im Sinne eines Ausschlussbelangs hat (besonders erhebliche Vorprägung gemäß Kapitel 8.10), werden die maßgeblichen quantitativen Schwellenwerte nicht nur deutlich erhöht, sondern auch um zahlreiche qualitative Elemente ergänzt.

Sowohl bei der Ermittlung erheblich vorgeprägter Kommunen (Eignungsbelang) als auch bei der Ermittlung besonders erheblich vorgeprägter Kommunen (Ausschlussbelang) erfolgt die quantitative Raumanalyse grundsätzlich nach derselben Methodik: Sie basiert auf drei Indikatoren, um eine neutrale und möglichst robuste Einordnung zu erwirken. Damit eine Kommune als räumlich (besonders) erheblich vorgeprägt gelten kann, müssen sämtliche Schwellenwerte dieser drei Indikatoren erreicht bzw. überschritten werden:

- Kennzahl 1: Anteil aller früheren und aktuellen Abgrabungen am Gemeindegebiet.
- Kennzahl 2: Anteil aller abgeschlossenen und laufenden Abgrabungen am unbebauten Freiraum einer Gemeinde („Außenbereich“).
- Kennzahl 3: Anteil aller abgeschlossenen und laufenden Abgrabungen an der Potentialfläche des Gemeindegebietes (Gemeindegebiet abzgl. Tabuzonen).

Bei den früheren und aktuellen Abgrabungen handelt es sich um Abgrabungen, die in der Vergangenheit genehmigt waren bzw. derzeit über eine Genehmigung verfügen (inkl. bergbaulicher Rahmenbetriebspläne). Abgrabungsrechtliche Vorbescheide so-

wie laufende Genehmigungs- und Vorbescheidsverfahren bleiben bei dieser Raumanalyse unberücksichtigt. Als Datengrundlagen dienen das Abgrabungskataster der Bezirksregierung Köln (Zulassungen nichtenergetischer Bodenschatzgewinnung) sowie Daten der Bergbehörde (Braunkohlegewinnung). Die Revierkarte von RWE bleibt unberücksichtigt, da die Daten der Bergbehörde als Zulassungsbehörde zweckmäßiger erscheinen<sup>188</sup>. Tagebaue von Festgesteinen bleiben bei der Raumanalyse unberücksichtigt, da sich diese Tagebaue in der Gewinnungsart, der Flächeninanspruchnahme und den räumlichen Auswirkungen gegenüber Lockergesteinen wesentlich unterscheiden; ferner befinden sie sich grundsätzlich in anderen Teilräumen des Bezirks. Ebenfalls bei der Raumanalyse unberücksichtigt bleiben Maßnahmen im Zuge der früheren Steinkohlegewinnung (insb. Halden), da ausschließlich Auswirkungen der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung berücksichtigt werden sollen. Im Übrigen geht der Plangeber nach überschlägiger Einschätzung davon aus, dass sich durch die Berücksichtigung von Festgesteinen und Steinkohle das Ergebnis nicht wesentlich verändern würde.

Die drei Indikatoren werden im Folgenden näher erläutert.

1. Anteil aller abgeschlossenen und genehmigten Abgrabungen am Gemeindegebiet.

Dieser Indikator erscheint geeignet, um nachvollziehbar festzustellen, in welchem Ausmaß das gesamte Gemeindegebiet von der Bodenschatzgewinnung betroffen ist. Ein vergleichbarer Indikator dient regelmäßig in der Windenergieplanung als Bewertungsmaßstab: Hier werden häufig 2 % als hinreichend erachtet. Zwar hat die Rechtsprechung mitunter festgestellt, dass die Erfüllung eines pauschalen politischen Flächenziels von 2 % der Fläche kein hinreichendes Bewertungskriterium zur Schaffung substantiellen Raumes sei<sup>189</sup>. Gleichwohl erscheint dieser Wert dem Plangeber in seiner Höhe als zweckmäßige Ausgangsbasis für weitere Überlegungen. Die in Rede stehenden 2 % werden vorliegend mit 1,5 multipliziert. Daraus ergibt sich ein Schwellenwert von 3 %. Dieser Wert wird vom Plangeber als maßgeblicher Schwellenwert für die 1. Kennzahl zu Grunde gelegt.

---

<sup>188</sup> Die Abweichungen zwischen Revierkarte und Daten der Bergbehörde sind marginal und offenbar überwiegend maßstabsbedingt, im Übrigen sind sie für die generalisierende Raumanalyse irrelevant.

<sup>189</sup> Urteil des OVG Berlin-Brandenburg v. 13.11.2020 – 2 A 1.19

Dieses Vorgehen erscheint aus mehreren Gründen verhältnismäßig. Zum einen wird ein Wert, der in seiner Größenordnung häufig in Rede steht, nochmals erhöht, um so „auf der sicheren“ Seite zu sein. Die Erhöhung erfolgt anhand derselben Methodik ( $\times 1,5$ ), wie sie im vorliegenden Teilplan an anderen Stellen bereits zum Tragen kommt, ist also konzeptionell schlüssig. Dieser Schwellenwert erscheint dem Plangeber auch geeignet angesichts der Gesamtergebnisse der Raumanalyse: Einerseits stellen 80 % aller Kommunen des Bezirks der Abgrabungsnutzung weniger Flächenanteile zur Verfügung. Andererseits wird nachgewiesen, dass erst Kommunen, die den Wert von 3 % erreichen, auch die Schwellenwerte der beiden anderen Indikatoren erreichen. Beides zeigt, dass der Schwellenwert von 3 % offensichtlich geeignet ist, solche Kommunen zu identifizieren, die sich deutlich von den anderen Kommunen des Regierungsbezirks Köln unterscheiden. Im Ergebnis wird mit 3 % ein regionsspezifischer Schwellenwert definiert, der sich in Relation zu allen Kommunen des Bezirks und in Relation zu den Ergebnissen der Raumanalyse ergibt. Durch ihn wird also kein politisches Flächenziel o.ä. unreflektiert übernommen; im Übrigen kommt er nicht isoliert, sondern nur zusammen mit den beiden anderen Kennzahlen zum Tragen.

Diese Kennzahl basiert auch auf Daten des statistischen Bundesamtes bezüglich der Kommunalgröße (destatis).

2. Anteil aller abgeschlossenen und laufenden Abgrabungen am „Außenbereich“ (Gemeindegebiet abzgl. Bauflächen).

Bauplanungsrechtlich betrachtet stellen Abgrabungen privilegierte Nutzungen des Außenbereichs nach § 35 BauGB dar. Mit dem zweiten Indikator soll näherungsweise festgestellt werden, wie viele der für Abgrabungsvorhaben bauplanungsrechtlich prinzipiell verfügbaren Außenbereichsflächen bereits durch Abgrabungen beansprucht wurden. Der Außenbereich wird näherungsweise und generalisierend bestimmt als das Gemeindegebiet abzgl. Bauflächen (Flächennutzungsplan). Dem Plangeber ist bewusst, dass nicht sämtliche Flächen des Außenbereichs einer Abgrabungsnutzung zur Verfügung stehen, sondern durchaus Belange entgegenstehen können. Dem Plangeber ist auch bewusst, dass es sich um eine sehr vereinfachte Methode handelt, um den Außenbereich in seiner Größe näherungsweise zu bestimmen. Gleichwohl steht dem Regionalplangeber die Kompetenz der generalisierenden Betrachtungsweise zu. Als

Indikator und im Zusammenspiel mit den anderen Indikatoren (1. und 3.) erscheint dem Plangeber dieser Indikator für den vorliegenden Zweck geeignet. So kann es (kleinere) Gemeinden geben, die im Verhältnis zum Gesamtgemeindegebiet keine besonders hohen Flächenanteile für Abgrabungen aufweisen, aufgrund ihrer hohen baulichen Dichte für den Rohstoffabbau jedoch überhaupt nur verhältnismäßig wenige Außenbereichsflächen zur Verfügung stellen können.

Das Verhältnis zwischen Indikator 2 und Indikator 1 beträgt zwischen 1,1 und 1,9. Das gemittelte Verhältnis beträgt 1,3.

Zur Definition eines Schwellenwertes bzgl. des Anteils von Abgrabungen am Außenbereich kann weder auf Rechtsprechung noch auf Erfahrungswerte zurückgegriffen werden. Dementsprechend definiert der Plangeber hilfsweise einen eigenen Schwellenwert. Der Schwellenwert des ersten Indikators wird um den Mittelwert der zweiten Kennzahl erhöht und sodann mit 1,5 multipliziert:  $2 \% \times 1,3 \times 1,5 = 3,9 \sim 4 \%$ . Der Schwellenwert für den zweiten Indikator wird also auf 4 % festgesetzt<sup>190</sup>.

Dem Plangeber ist bewusst, dass der 2. Indikator eher als Hilfsindikator dient. Gleichwohl ist er nicht ohne Aussage, sondern unterstützt die Plausibilität des Gesamtergebnisses.

3. Anteil aller abgeschlossenen und genehmigten Abgrabungen an der Potentialfläche des Gemeindegebietes (Gemeindegebiet abzgl. Tabuzonen).

Dieser Indikator erscheint dem Plangeber geeignet, um festzustellen, wie viel der aus regionalplanerischer Sicht grundsätzlich zur Verfügung stehenden Fläche rechnerisch bereits durch Abgrabungsgeschehen beansprucht wurde. Dem Verhältnis zwischen einer räumlich zu steuernden Nutzung und des aus rechtlichen bzw. tatsächlichen Gründen zur Verfügung stehenden Raumes wird in der Rechtsprechung bzgl. der Frage nach Schaffung substantiellen Raumes bei Windenergieplanungen regelmäßig (insb. von höchstrichterlicher Seite) ein hoher Stellenwert beigemessen.

---

<sup>190</sup> Für das Gesamtergebnis der Raumanalyse ist es irrelevant, ob dieser Schwellenwert 4, 5 oder 6 % beträgt, da diese Werte zum selben Ergebnis führen.

Welcher Schwellenwert erscheint nun für den dritten Indikator verhältnismäßig zur Feststellung, ob eine Kommune durch Abgrabungsgeschehen räumlich erheblich vorgeprägt ist? Kann der Orientierungswert der Rechtsprechung bzw. Planungspraxis von 10 % übertragen werden oder bedarf er einer abgrabungsnutzungsspezifischen Anpassung? Auf der einen Seite könnte für eine Herabsetzung argumentiert werden, da sich Abgrabungsnutzungen unzweifelhaft nachhaltiger auf das Raumgefüge einer Kommune auswirken als Windenergieanlagen; ferner findet bei Abgrabungen tatsächlich ein Flächen*verbrauch* im eigentlichen Sinne statt (eine Fläche kann nicht zweimal abgegraben werden) und der zu gewinnende Rohstoff ist in seiner Flächenverteilung endlich. Für eine Herabsetzung spricht auch die Qualität der in Rede stehenden planerischen Konsequenz: Während bei der Windenergieplanung ab 10 % regelmäßig keine weiteren Flächen ausgewiesen werden müssen (Orientierungswert), handelt es sich im vorliegenden Fall „lediglich“ um einen Eignungsbelang: Wenn dieser Schwellenwert erreicht wird, so werden Abgrabungsflächen in der betroffenen Kommune „lediglich“ schlechter bewertet (bzw. andere werden besser bewertet) und nicht unmittelbar ausgeschlossen.

Auf der anderen Seite sprechen für eine Erhöhung des Orientierungswertes die Tatsachen, dass Abgrabungen in der Regel eine geringere Fernwirkung als Windenergieanlagen haben und grundsätzlich auch über das Potential verfügen, durch Rekultivierungen den Raum langfristig dauerhaft aufzuwerten – eine (Vor-)Prägung muss schließlich nicht in jedem Fall negativ sein, sondern kann durchaus auch positiv wahrgenommen werden. Angesichts dieser vielschichtigen Argumente entscheidet sich der Plangeber für den rechtssicheren Weg: Der Orientierungswert der Rechtsprechung bzw. Planungspraxis bzgl. der Windenergieplanung wird – entsprechend der Methodik dieses gesamträumlichen Planungskonzepts im Sinne der konzeptionellen Schlüssigkeit – mit 1,5 multipliziert. Im Ergebnis gilt eine Kommune dann im dritten Indikator als erheblich räumlich vorgeprägt, wenn Abgrabungsnutzungen 15 % oder mehr der Potentialfläche ausmachen.

Warum bezieht sich der Plangeber auf die Potentialfläche, also auf die Fläche nach Abzug der harten *und* weichen Tabuzonen? Schließlich gilt der Orientierungswert von 10 % doch eigentlich für die Fläche, die nach Abzug alleinig der

harten Tabuzone verbleibt? Der Regionalplangeber hat im vorliegenden Planungskonzept ein Minimum als weiche Tabuzone definiert, nämlich nur solche Belange, die unter Umständen (in anderen Bundesländern) vielleicht auch als harte hätten definiert werden können; aus Gründen der Rechtssicherheit wurden sie jedoch vom Plangeber als weiche definiert. Im Ergebnis wurden ausschließlich solche Tabuzonen definiert, die eigentlich einer Abgrabungsnutzung aus rechtlichen bzw. tatsächlich Gründen in der Regel nicht zur Verfügung stehen. Werden von einem Gemeindegebiet diese harten und weichen Tabuzonen subtrahiert, verbleibt eine Fläche, die aus heutiger Sicht in der Gemeinde für neue Abgrabungsnutzungen grundsätzlich in Frage kommen dürfte – die Potentialfläche. Dieses Vorgehen entspricht somit im Kern der o.g. Rechtsprechung.

Die „Potentialfläche“ ergibt sich also wie folgt: Gemeindegebiet abzüglich Tabuzonen<sup>191</sup> und abzüglich abgeschlossener und genehmigter Abgrabungen. Dieser Indikator basiert auf dem Abgrabungskataster der Bezirksregierung Köln, dem vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept sowie auf Daten früherer bergbaulicher Aktivitäten<sup>192</sup>.

Aus den drei beschriebenen Indikatoren ergeben sich die in Tabelle 14 abgebildeten Schwellenwerte<sup>193</sup>.

Aufgrund der Braunkohlentagebaue unterliegt diese Bewertung einer besonderen Herausforderung: Wie die Ergebnisse der statistischen bzw. geodatenbasierten Raumanalyse zeigen (Anhang D), existieren „nach oben“ erhebliche (statistische) Ausreißer. Diese Ausreißer übertreffen die Schwellenwerte zum Teil um ein Vielfaches. Diese Kommunen werden bei den „besonders erheblich vorgeprägte Kommunen“ (sonstiger Ausschlussbelang) gesondert in den Blick genommen. Die Raumanalyse basiert in beiden Fällen – also bei erheblich sowie bei *besonders* erheblich vorgeprägten Kommunen – grundsätzlich auf derselben Methodik, allerdings mit unterschiedlichen Schwellenwerten. Diesbezüglich sei auch auf die entsprechenden Ausführungen in Kapitel 8.10 verwiesen, die grundsätzlich analog gelten.

---

<sup>191</sup> WSZ III B wird in dieser Analyse aus Gründen der Praktikabilität gänzlich als Tabuzone gewertet (eine Unterscheidung zwischen Nass- und Trockenabgrabung entfällt).

<sup>192</sup> Daten der Bergbehörde. Die Revierkarte von RWE ist inhaltlich zwar weitgehend deckungsgleich, die Karte Daten der Bergbehörde werden jedoch aus Neutralitätsgründen vorgezogen.

<sup>193</sup> Vgl. Kapitel 8.10.4

Wenn eine Kommune die Schwellenwerte sämtlicher drei Indikatoren erreicht bzw. überschreitet, so kann diese Kommune als durch Abgrabungsgeschehen räumlich erheblich vorgeprägt gelten. Sofern die Kommune diesen neutralen Befund bestätigt und mittels schriftlicher Stellungnahme ebenfalls begründet geltend macht, dass es sich um eine durch Abgrabungsgeschehen erheblich vorgeprägte Kommune handelt, so wird diese Kommune im vorliegenden Planungskonzept als räumlich erheblich vorgeprägt gewertet. Dies ist Ausdruck des Gegenstromprinzips.

Welche Kommunen können im Ergebnis letztlich als erheblich vorgeprägt gelten? Und welchen Kommunen gelten in diesem Planwerk tatsächlich als (besonders) erheblich vorgeprägt im Sinne des Eignungsbelanges bzw. des Ausschlussbelanges? Diese Ergebnisse können den Anhängen D-G entnommen werden.

In der Gesamtschau bleibt festzustellen, dass im Ergebnis 17 der im Regierungsbezirk Köln befindlichen Kommunen als durch Abgrabungsgeschehen erheblich räumlich vorgeprägt gelten können. Davon können als *besonders* erheblich vorgeprägt 13 Kommunen des Regierungsbezirks Köln gelten. Diese Ergebnisse zeigen, dass die gewählte Methodik und die gewählten Schwellenwerte offensichtlich geeignet sind, anhand neutraler Kriterien eine überschaubare Anzahl von Kommunen zu identifizieren, die sich nachweislich deutlich von anderen unterscheiden. Eine andere Methodik oder andere Schwellenwerte sind für den Plangeber nicht erkennbar und drängen sich nicht auf. Die Ergebnisse, die mit diesen Indikatoren und Schwellenwerten erzielt werden, erscheinen dem Plangeber plausibel, geeignet und verhältnismäßig.

Der Plangeber geht von der Annahme aus, dass Kommunen, die statistisch als erheblich vorgeprägt gelten (können), durch den signifikant erhöhten Anteil an Abgrabungsflächen grundsätzlich über vergleichsweise eingeschränkte Möglichkeiten der Stadt- und Freiraumentwicklung verfügen (rekultivierte Flächen sind in der Regel nur eingeschränkt nutzbar), ein höheres Maß an räumlichen Zerschneidungen besteht (Landschaftsräumen, Landschaftsbild, Naherholung, Kulturlandschaft) und das Konflikt- bzw. Akzeptanzpotential weiterer Abgrabungen grundsätzlich gesteigert ist. Neue bzw. weitere Abgrabungen in solchen erheblich vorgeprägten Kommunen würden zudem zu einer fortdauernden oder wiederkehrenden Immissionsbelastung (Lärm, Staub) des Freiraumes und Verkehrsinduktionen in Räumen führen, die hiervon in der Regel bereits über viele Jahrzehnte betroffen sind. Nach Auffassung des Plangebers ist in solchen Räumen das Schutzgut Boden und der sparsame Umgang mit Fläche wesentlich

höher zu gewichten als in anderen Kommunen, die der Abgrabungsnutzung noch nicht in substantieller Weise Raum verschafft haben. Dies zusammengenommen rechtfertigt aus Sicht des Plangebers die hohe Gewichtung dieses Eignungsbelanges. Durch diese hohe Gewichtung sind Abgrabungen jedoch nicht unmöglich gemacht. Andere Qualitäten bzw. Eignungsbelange können dennoch zu einer Ausweisung als BSAB führen.

## 10.7. Zwischenergebnis der Vorbewertung

Bereits auf Ebene der ersten Eignungsprüfung entfallen Abgrabungsinteressen, wenn der zugehörige Suchraum über eine besonders niedrige Rohstoffergiebigkeit verfügte. Dieses Vorgehen erscheint dem Plangeber zweckdienlich, um solche Flächen frühzeitig auszusortieren, die zur Ausweisung als BSAB bzw. Reservegebiet im Sinne des gesamträumlichen Planungskonzepts ungeeignet sind.

Die verbleibenden gefilterten Abgrabungsinteressen (Erweiterungen und Neuaufschlüsse) werden – ebenfalls im Zuge der ersten Eignungsprüfung – einer „Vorbewertung“ unterzogen. Diese Vorbewertung erfolgt alleinig für die ungenehmigten Flächen; genehmigte Flächen des Abgrabungskatasters werden insofern ausgeklammert. Vorbewertet werden:

1. Die Rohstoffergiebigkeiten der gefilterten Abgrabungsinteressen (Ergebnis: m<sup>3</sup>/ha)
2. Die Vorbewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen anhand sämtlicher Eignungsbelange (Ergebnis: Spezifische Punktzahl für jedes Abgrabungsinteresse)

Die Suchräume werden hingegen *nicht* anhand der Eignungsbelange Vorbewertet. Dies erscheint dem Plangeber nicht erforderlich, da eine solche Vorbewertung keinen Mehrwert hätte. Im Übrigen wäre eine solche Vorbewertung der Suchräume methodisch tendenziell unschlüssig, da zu Beginn der (nachfolgenden) 2. Eignungsprüfung einzelne Suchräume noch zusammengefasst werden (können) und sich durch das Zusammenfassen das Ergebnis der Vorbewertung verändern könnte.

Die Vorbewertung (Punktzahl) der gefilterten Abgrabungsinteressen fließt in die nachfolgende 2. Eignungsprüfung ein. Im Rahmen dieser 2. Eignungsprüfung werden die

potentiellen BSAB für jede Rohstoffgruppe anhand einheitlicher Zeichenregeln abgegrenzt, wobei die Bewertung der einzelnen Abgrabungsinteressen einen von insgesamt 16 Prüfschritten bildet.

Die abgegrenzten BSAB werden anschließend erneut der Eignungsprüfung unterzogen. Das Bewertungsergebnis fließt als wesentliches Kriterium in die abschließende Flächenauswahl der BSAB ein. Bei dieser Flächenauswahl können jedoch auch noch weitere Belange bzw. Kriterien zum Tragen kommen (vgl. Kapitel 15).

Die Ergebnisse der ersten Vorbewertung sind im Anhang M dokumentiert.

## 11. Detailanalyse: 2. Eignungsprüfung (Zeichenregeln)

In der 2. Eignungsprüfung wird für jeden geeigneten Suchraum geprüft, ob er (ganz oder in Teilen) geeignet ist, als potentieller BSAB ausgewiesen zu werden. Sollte der Suchraum zu klein sein (kleiner als die regionalplanerische Darstellungsschwelle von 10 ha inkl. bestehender Abgrabungen) oder über kein gemeldetes Abgrabungsinteresse verfügen (dies ist der Fall bei „Pufferresten“ im Zuge der GIS-Verschneidung der Abgrabungsinteressen mit den Ausschlussbelangen), entfällt dieser Suchraum. Für jeden verbleibenden Suchraum wird jeweils ein potentieller BSAB abgegrenzt. Die Abgrenzung erfolgt nach einheitlichen Zeichenregeln, die gleichförmig für sämtliche Suchräume rohstoffgruppenbezogen angewendet werden.

Die Zeichenregeln bestehen aus insgesamt 16 Kriterien. Sie werden in den nachfolgenden Unterkapiteln erläutert und begründet. Diese Zeichenregeln werden in der genannten Reihenfolge schrittweise für jeden potentiellen BSAB angewendet. Sobald sich dabei ein eindeutiger und alternativloser Flächenzuschnitt ergibt, werden die übrigen Zeichenregeln nicht mehr angewendet (abgesehen von der Verhältnismäßigkeitsprüfung und der Mindestflächengröße). Die Reihenfolge spiegelt grundsätzlich die Gewichtung der einzelnen Belange wider (z.B. wird im Zweifel eher die Fläche des lokalen Konsenses als potentieller BSAB ausgewiesen als die Fläche innerhalb eines bestehenden BSAB). Im Übrigen hat sich diese Reihenfolge im Erarbeitungsprozess als praktikabel erwiesen. Teilweise bedingen sich die Zeichenregeln gegenseitig (Suchräume überprüfen und Prüfung regionalbedeutsamer Zäsuren)

Im Ergebnis gewährleistet die systematische und schrittweise Anwendung der Zeichenregeln einen gleichförmigen Abwägungsvorgang für alle infrage kommenden zukünftigen Abgrabungsbereiche. Um das Ergebnis dieses wichtigen Arbeitsschrittes transparent und nachvollziehbar offenzulegen, enthalten die Prüfbögen zu den so abgegrenzten BSAB eine Dokumentation dieser Zeichenregeln. Diese BSAB sind aus regionalplanerischer Sicht für eine Abgrabungsnutzung optimiert.

**Tabelle 18: Überblick der Zeichenregeln**

| Bezeichnung (verkürzt)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Erläuterung                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Suchräume prüfen<br>2. Maximale Flächengrößen festlegen<br>3. Regionalplan-Neuaufstellung berücksichtigen<br>4. Mindestbreite BSAB<br>5. Regionalbedeutsame Zäsuren berücksichtigen<br>6. Erweiterung vor Neuaufschluss<br>7. Lokalen Konsens einbeziehen<br>8. An Abgrenzung der AI orientieren<br>9. Natur-, Bau- und Bodendenkmäler berücksichtigen<br>10. Effizienter Flächenzuschnitt<br>11. Anschluss an Kanten bestehender Abgrabungen<br>12. Bestehende BSAB einbeziehen<br>13. Bestbewertete AI einbeziehen<br>14. An bestehende Infrastruktur anschließen | Grundlegende Rahmenbedingungen erfassen<br><br><br><br>Konkrete räumliche Abgrenzung |
| 15. Verhältnismäßigkeitsprüfung<br>16. Mindestflächengröße einhalten (10 ha)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Prüfung bzw. Korrektiv                                                                                                                                                  |

Hinweis: Einige Zeichenregeln könnten aufgrund ihres eher allgemeinen Charakters auch an einem anderen Platz in der Reihenfolge stehen, ohne dass dies Auswirkungen auf das Gesamtergebnis hätte. Die zuvor dargestellte Reihenfolge stellt diejenige dar, welche von der Regionalplanungsbehörde tatsächlich genutzt wurde. Unter Umständen mag eine methodisch bereinigte Reihenfolge für den Leser mitunter plausibler erschienen, dem steht aus Sicht des Plangebers jedoch die sachgemäße Dokumentationspflicht entgegen.

Hinweis: Erst nachfolgend, also in der *dritten* Eignungsprüfung (vgl. Kapitel 12), werden die anhand der Zeichenregeln abgegrenzten potentiellen BSAB bewertet. Nur diejenigen potentiellen BSAB, die mit einer bestimmten Mindestpunktzahl bewertet werden, sollen im weiteren Verlauf letztlich als BSAB festgelegt werden (vgl. Kapitel 15).

### 11.1. Suchräume überprüfen und ggf. zusammenfassen

An erster Stelle der Zeichenregeln steht ein grundlegender, vorbereitender Arbeitsschritt zur Zusammenfassung benachbarter Suchräume. Wenn zwei (oder mehrere) Suchräume bzw. Abgrabungsinteressen über gemeldete Bestandsflächen bzw. genehmigte Abgrabungen miteinander verbunden sind, werden sie im Zuge des Flächenzuschnitts zu einem Suchraum zusammengefasst – es sei denn, sie sind durch räumlich klar erkennbare Zäsuren getrennt (insb. Tabuzonen linearer Infrastrukturen). Auf

diese Weise wird sichergestellt, dass für jeden bestehenden Abgrabungsstandort angemessene und praktikable Flächen gewählt werden können. Im Übrigen wird so unterbunden, dass die Abgrenzungs- und Bewertungsmethodik durch gezielte Meldung von Abgrabungsinteressen ausgehebelt wird. Diese Zeichenregel korrespondiert mit der 5. Zeichenregel; besonders prägnante bzw. regionalbedeutsame Zäsuren führen zu einer Trennung des Suchraumes, andere zu einer entsprechend angepassten Abgrenzung des BSAB. Ferner hängen diese Zeichenregeln mit der Suchraumbildung zusammen (vgl. Kapitel 9.): In der Planungspraxis hat sich gezeigt, dass einzelne Suchräume im Zuge der Zeichenregeln nochmals angepasst werden mussten – ein solches „lernendes“ bzw. sich bedingendes Vorgehen ist bei langjährigen Planungen nicht untypisch.

Beispiel: Für eine bestehende großflächige Abgrabung wurden in alle vier Himmelsrichtungen Abgrabungsinteressen gemeldet. Aufgrund der großen Entfernungen untereinander bildet jedes der vier Abgrabungsinteressen einen eigenen Suchraum. Aufgrund der guten Rohstoffergiebigkeiten und der guten Punktebewertung (Eignungsprüfung) würden alle vier Suchräume vollumfänglich als potentieller BSAB ausgewiesen werden. Aufgrund ihrer räumlichen Nähe zueinander und aufgrund des Bestandes würden sie tatsächlich als ein BSAB festgelegt werden. Somit würde eine bestehende Abgrabung potentiell über vier Erweiterungsflächen verfügen. Wenn dieser potentielle BSAB (Bestandsfläche zzgl. vier Erweiterungsflächen) in der abschließenden Bewertung ebenfalls gut abschneidet, würde dieser BSAB erhebliche Flächenreserven binden. Dadurch würden andere Abgrabungsstandorte unter Umständen nicht zum Zuge kommen. Tatsächlich ist die Wahrscheinlichkeit aber eher gering, dass ein Abgrabungsstandort gleichzeitig oder zumindest zeitnah in allen vier Erweiterungsflächen Rohstoffe gewinnt, insbesondere, wenn es sich nur um ein einziges Unternehmen handeln sollte. Insofern würden Flächen vorgehalten, die in der Geltungsdauer des Regionalplans voraussichtlich kaum in Anspruch genommen werden.

Die Gewichtung dieser Regelung als erste Zeichenregel ergibt sich aus der Natur der Sache: Zuerst muss der Untersuchungsgegenstand definiert werden.

## 11.2. Festlegung der maximalen Flächengröße

Vor der Abgrenzung des potentiellen BSAB wird für jeden (überprüften) Suchraum in Abhängigkeit von seiner Rohstoffergiebigkeit die maximale Flächengröße eines potentiellen BSAB festgelegt; es wird also die „Verteilungsmasse“ definiert. Diese Verteilungsmasse wird anschließend nach den weiteren Zeichenregeln innerhalb des Suchraumes verteilt.

Die Größe der Suchräume divergiert stark. Einige Suchräume sind relativ klein, weil die zu Grunde liegenden Abgrabungsinteressen sehr klein waren. Andere Suchräume sind groß, insbesondere wenn mehrere Abgrabungsinteressen aneinander angrenzen und somit zu einem Suchraum zusammengefasst wurden. Wieder andere Suchräume sind sehr groß, wenn das zu Grunde liegende Abgrabungsinteresse sehr groß war (z.T. > 200 ha)<sup>194</sup>.

Vor diesem Hintergrund hat die Regionalplanung grundsätzlich zwei Möglichkeiten, die Planung fortzusetzen:

1. Entweder die Suchräume werden jeweils als Ganzes betrachtet und bewertet („ganz oder gar nicht“). Dieses Vorgehen würde tendenziell dazu führen, dass sich größere Suchräume in der Bewertung nicht durchzusetzen vermögen. Schließlich steigt mit zunehmender Flächengröße die Wahrscheinlichkeit, dass mehrere Eigentumsbelange entgegenstehen. Andererseits könnte dieses Vorgehen auch dazu führen, dass in der Summe eher weniger (dafür sehr große) BSAB ausgewiesen werden, sofern sich einige der besonders großflächigen Suchräume gegenüber den anderen durchsetzen.
2. Die Alternative besteht darin, zwar ausschließlich die Suchräume nähergehend zu untersuchen, innerhalb der Suchräume aber die geeignetsten Flächen nach regionalplanerischen Kriterien abzugrenzen. Auftrag der Regionalplanung ist schließlich eine integrierte und nachhaltige Planung, die alle privaten und öffentlichen Belange an den Raum gerecht untereinander abwägt. Eine gerechte Abwägung kann nur erfolgen, wenn sich die Regionalplanung von den Grenzen der gemeldeten Abgrabungsinteressen innerhalb eines Suchraumes löst und auf Basis regionalplanerischer Erwägungen die besten Flächenzuschnitte festlegt. Insofern würde

---

<sup>194</sup> Vgl. Kapitel 8.2 bezüglich der Beschränkung meldefähiger Flächengrößen

eine regionalplanerische Optimierung der gemeldeten Abgrabungsinteressen erfolgen. Der konkreten Abgrenzung der gemeldeten Abgrabungsinteressen käme somit keine übergeordnete Bedeutung insofern bei, als dass ausschließlich diese Bereiche solitär betrachtet werden. Gemeldete Abgrabungsinteressen bilden vielmehr den Suchraum, sie lenken bzw. fokussieren den regionalplanerischen Blick innerhalb der Potentialfläche auf bestimmte Teilräume. Diese Teilräume bzw. Suchräume werden sodann nach einheitlichen Kriterien untersucht und bewertet. Dabei stellt die Abgrenzung des ursprünglich gemeldeten Abgrabungsinteresses ein Kriterium unter vielen dar (vgl. Kapitel 11).

In der vorliegenden Planung wird die zweite Variante gewählt, da sie dem Plangeber sachgerecht und verhältnismäßig erscheint, auch im Sinne der Leitlinie der angemessenen und umsetzungsorientierten Planung.

Sobald der Plangeber vor der Herausforderung steht, gemeldete Teilräume in ihrem Zuschnitt zu verkleinern, stellt sich die Frage der maximal möglichen Flächengröße innerhalb eines Suchraumes. Im Sinne einer sachgerechten und gleichförmigen Abwägung findet der nachfolgend erläuterte Beurteilungsmaßstab Anwendung. Dieser Maßstab erscheint dem Plangeber besonders sachgerecht und geeignet, da er maßgeblich auf den gemeldeten Abgrabungsinteressen beruht und diesbezüglich die finale Flächenkulisse berücksichtigt – also sämtliche bis zum Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung im November 2020 eingereichten Abgrabungsinteressen. Insofern handelt es sich auch um ein flexibles Modell. Zudem kommt der Bewertungsmaßstab grundsätzlich den unternehmerischen Anforderungen an einen Abgrabungsstandort nach (Abgrabungsinteressen wurden überwiegend von Unternehmen gemeldet).

#### 11.2.1. Beurteilungsmaßstab basiert auf durchschnittlicher Ergiebigkeit und Flächengröße

Der Beurteilungsmaßstab, auf dessen Grundlage sich für jeden Suchraum die maximale Größe der jeweiligen potentiellen BSAB ergibt, basiert auf zwei Kennzahlen: der durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeit der gemeldeten Abgrabungsinteressen und der durchschnittlichen Flächengröße der gemeldeten Abgrabungsinteressen.

Diese beiden Kennzahlen werden in ein Verhältnis zueinander gesetzt. Im Ergebnis wird jedem Suchraum eine maximale Flächengröße in Abhängigkeit von der Rohstoff-

fergiebigkeit des Suchraumes zugeordnet. Da dieser Bewertungsmaßstab auf den gemeldeten (im Flächenzuschnitt unveränderten) Abgrabungsinteressen basiert, handelt es sich um einen realistischen, praxisnahen und anwendbaren Maßstab, der Ausdruck des Leitbildes des vorliegenden Planungskonzepts ist. Er schafft für jeden Akteur erhebliche Anreize, ergiebige Abgrabungsinteressen zu melden, was wiederum dazu beiträgt, das Abtragungsgeschehen schrittweise in möglichst ergiebige Standorte zu lenken (im Sinne des Leitbildes). Zugleich ist es ein angemessener Maßstab, da auch weniger ergiebigen Standorten noch Erweiterungsflächen zugesprochen werden können.

Die durchschnittliche Ergiebigkeit wird für jede Rohstoffgruppe separat ermittelt, unabhängig davon, ob es sich um eine Erweiterung oder um einen Neuaufschluss handelt. Eine Unterscheidung zwischen Erweiterung und Neuaufschluss ist in diesem Zusammenhang nicht sachgemäß, da es sich bei allen gemeldeten Abgrabungsinteressen um Lagerstätten handelt, die grundsätzlich in Flächenkonkurrenz stehen.

Die durchschnittliche Flächengröße wird ebenfalls für jede Rohstoffgruppe separat ermittelt. Grundsätzlich wird hierbei zwischen Erweiterungen und Neuaufschlüssen unterschieden. Schließlich wird aus betriebswirtschaftlichen Gründen für einen Neuaufschluss grundsätzlich wesentlich mehr Fläche benötigt, als für eine Erweiterung – eine Vermischung beider Angaben wäre demnach nicht sachgerecht. Maßgeblich für die Einordnung als Erweiterung oder Neuaufschluss ist in diesem Zusammenhang die Angabe in den Fragebögen. Da diese Angabe nur in den Fragebögen für Unternehmen enthalten ist, wird die durchschnittliche Flächengröße allein anhand der Unternehmerangaben ermittelt. Es werden nur solche Abgrabungsinteressen berücksichtigt, für die mit dem AM-Tool die jeweilige Rohstoffergiebigkeit ermittelt werden konnten (Rohstoffvorkommen laut Rohstoffkarte NRW); dieses Vorgehen ist erforderlich, da beiden Kennzahlen zueinander in ein Verhältnis gesetzt werden sollen. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Datengrundlagen ergeben sich für die final zu betrachtende Flächenkulisse rohstoffgruppenbezogene Besonderheiten:

- Kies/Kiessand: Entsprechend dem zuvor erläuterten Vorgehen, werden die durchschnittlichen Flächengrößen getrennt nach Erweiterung bzw. Neuaufschluss ermittelt. In beiden Fällen steht eine ausreichend große Grundgesamtheit zur Verfügung. Der weitaus überwiegende Teil sämtlicher gemeldeten Abgrabungsinteressen bezieht sich auf die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand.

- Ton/Schluff: Die Grundgesamtheit der Abgrabungsinteressen ist relativ gering, hat jedoch im Gegensatz zum ersten Planentwurf zugenommen (< 35 Flächen). Allerdings wurden überwiegend Erweiterungen gemeldet. Somit steht auch für Ton/Schluff eine ausreichend große Grundgesamtheit zur Verfügung.
- Präquartäre Kiese und Sande: Die Grundgesamtheit der Abgrabungsinteressen ist relativ gering (< 35 Flächen). Es wurden überwiegend Erweiterungen gemeldet und relativ wenige Neuaufschlüsse.

**Tabelle 19: Ermittlung der durchschnittlichen Flächengrößen der gemeldeten AI \***

|                                                                                                                                                                                                                          | Erweiterungen<br>Größe (ha) Mittelwert | Neuaufschlüsse<br>Größe (ha) Mittelwert |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Kies/Kiessand</b>                                                                                                                                                                                                     | 23                                     | 47                                      |
| <b>Ton/Schluff</b>                                                                                                                                                                                                       | 15                                     | 36                                      |
| <b>Präquartäre Kiese/Sande</b>                                                                                                                                                                                           | 19                                     | 49                                      |
| <b>Sämtliche Rohstoffe</b>                                                                                                                                                                                               | 21                                     | 47                                      |
| *Es werden nur Flächen bzw. gemeldete Abgrabungsinteressen berücksichtigt, auf denen Unternehmen den entsprechenden Rohstoff gewinnen möchten und entsprechende Rohstoffvorkommen laut Rohstoffkarte NRW vorhanden sind. |                                        |                                         |

### 11.2.2. Der Beurteilungsmaßstab als Stufenmodell

Basierend auf den ermittelten durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeiten werden jeweils fünf Bewertungsstufen gebildet (vgl. Kapitel 8.1). Anhand der ermittelten durchschnittlichen Flächengrößen werden den Rohstoffergiebigkeiten jeweils die nachfolgenden maximalen Flächengrößen zugeordnet. Folgende Überlegungen liegen der Zuordnung für den Teilplan NR zu Grunde:

- Besonders unergiebiges Rohstoffvorkommen wirken als Ausschlussbelang, so dass dem entsprechenden Standort keine zu verteilende Fläche zugesprochen wird.
- Einem unterdurchschnittlich ergiebigen Standort soll das kleinste Erweiterungspotential zugesprochen werden, nämlich 10 ha (Darstellungsschwelle)
- Das Raster der Flächengrößen soll grundsätzlich 10 ha betragen, damit ein substantieller Unterschied zwischen den Flächengrößen der Rohstoffergiebigkeiten

besteht. 10 ha entsprechen auch der maximalen Flächengröße, die über die Erweiterungsklausel 1 beansprucht werden kann.

- Ein durchschnittlich ergiebiger Standort soll grundsätzlich mittels Erweiterung auch (ungefähr) eine durchschnittliche Flächengröße erreichen können (20 ha)<sup>195</sup>.
- Ein überdurchschnittlich ergiebiger Standort soll auch eine überdurchschnittlich große zu verteilende Fläche zugesprochen bekommen (30 ha).
- Einem besonders ergiebigen Erweiterungsstandort soll ungefähr das Doppelte der durchschnittlichen Flächengröße zugesprochen werden (40 ha).
- Neuaufschlüsse sollen alleinig an besonders ergiebigen Standorten ermöglicht werden. Dies entspricht den Leitlinien des vorliegenden Planungskonzepts. Im Übrigen sind die durchschnittlichen Flächengrößen für Neuaufschlüsse mehr als doppelt so hoch wie die durchschnittlichen Erweiterungsflächen. Die durchschnittlichen Flächengrößen der Neuaufschlüsse sollen konzeptionell verwirklicht werden (können). Aus diesem Grund dürfen Neuaufschlüsse max. 50 ha groß sein.<sup>196</sup>
- Auch wenn die vorgenannten Überlegungen vollumfänglich allein für die Rohstoffgruppe KKS greifen (in PQ überwiegend, in TS teilweise), wird diese Methodik für sämtliche Rohstoffgruppen im Sinne der Schlüssigkeit angewendet. Im Übrigen überlagern sich die Rohstoffgruppen häufig, so dass unterschiedliche Abstufungen der maximalen Flächengrößen die Anwendung erschweren und die konzeptionelle Schlüssigkeit beeinträchtigen würde. Unbeschadet dessen ist diese Methodik für sämtliche Rohstoffgruppen anwendbar, liefert praktikable Ergebnisse – eine andere Methodik ist weder erkennbar noch drängt sich diese auf.

Die Abbildungen, aus denen die entsprechenden Beurteilungsmaßstäbe hervorgehen, sind in Kapitel 8.1 dokumentiert. Sowie im Anhang C.

---

<sup>195</sup> Dies entspricht ungefähr der durchschnittlichen Flächengröße der Rohstoffgruppe KKS, welche die meisten Abgrabungsinteressen betrifft. Im Übrigen entspricht dies dem auf die Zehnerstelle aufgerundeten Durchschnitt der Flächengrößen sämtlicher Rohstoffgruppen für Erweiterungen.

<sup>196</sup> Im Übrigen entspricht dies dem gerundeten Durchschnitt der Flächengrößen sämtlicher Rohstoffgruppen für Neuaufschlüsse.

Beispiel: Innerhalb eines Suchraumes befindet sich eine genehmigte Abgrabung, weshalb der Suchraum grundsätzlich als Erweiterung eingestuft wird. In dem Suchraum kann und soll Kies/Kiessand gewonnen werden. Laut Rohstoffkarte NRW verfügt der Suchraum über durchschnittlich ergiebige Rohstoffvorkommen. Also können innerhalb des Suchraumes maximal 20 ha Erweiterungspotential verteilt werden, um einen potentiellen BSAB abzugrenzen. Bereits genehmigte Abgrabungen werden nicht angerechnet, selbst wenn diese noch nicht verritzt sind. Wenn die Abgrabungsinteressen des Suchraumes nur eine Größe von 15 ha aufweisen, können auch nur maximal 15 ha verteilt werden; die restlichen 5 ha würden entfallen. Hätten die Abgrabungsinteressen des Suchraumes hingegen eine Größe von 50 ha, könnten die zugestandenen 20 ha verteilt werden (die verbleibenden 30 ha könnten unter Umständen später als Reservegebiet festgelegt werden).

Hinweis zu Sonderregelungen der gebündelten Gewinnung siehe Kapitel 10.2.2.

### 11.2.3. Der Beurteilungsmaßstab ist verhältnismäßig und belastbar

Insgesamt sind die zugesprochenen Flächengrößen verhältnismäßig. Schließlich wurden sie unmittelbar aus den Angaben der Rohstoffindustrie abgeleitet. Zudem konnte zur Vorbereitung des zweiten Planentwurfes auf eine noch validere Datengrundlage zurückgegriffen werden, da im Rahmen der ersten öffentlichen Auslegung weitere Abgrabungsinteressen (mehr als 50) eingereicht worden sind.

Die Auswertung der finalen Flächenkulisse der Abgrabungsinteressen belegt, dass sich die durchschnittliche Flächengröße für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (25 ha für Erweiterungen) nicht erheblich verändert hat: sie ist lediglich leicht gesunken von 25 ha auf 22 ha (für Erweiterungen). Dieses Ergebnis überrascht in seiner Größenordnung nicht, basierte doch bereits die ermittelte durchschnittliche Flächengröße für den ersten Entwurf des vorliegenden Teilplans auf zwei Meldeperioden von Abgrabungsinteressen (jeweils ca. ½ Jahr). Im Übrigen wird diese durchschnittliche Flächengröße durch die Zulassungsverfahren der letzten Jahre grundsätzlich bestätigt. Auch die rohstoffgruppenübergreifende durchschnittliche Flächengröße bestätigt das Ergebnis.

Für die Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande gelten diese Erkenntnisse grundsätzlich analog, auch wenn die Datengrundlage geringer ausfällt als bei Kies/Kiessand. Für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff gelten diese Einschätzungen nur bedingt; hier ist die Datengrundlage relativ gering. Diese Methodik wird aus Gründen

der Schlüssigkeit und Gleichförmigkeit dennoch auch beim Ton/Schluff angewendet; alternative Methoden sind weder erkennbar noch drängen sie sich auf.

Unbeschadet dessen erscheint die Höhe der kleinsten zu verteilenden Fläche von 10 ha (für Erweiterungen) aus mehreren Gründen verhältnismäßig. Dies entspricht der Darstellungsschwelle der Regionalplanung und stellt somit eine der Regionalplanung immanente Größenordnung dar. Im Übrigen beträgt die durchschnittliche Flächengröße einer Abgrabung laut Bundesverband Mineralische Rohstoffe in Deutschland ca. 10 ha. Unbeschadet dessen ergeben sich aus der kleinsten zu verteilenden Fläche von 10 ha gleichmäßige Abstufungen nach oben bzgl. der maximalen Flächengröße – folglich handelt es sich bei 10 ha nach Auffassung des Plangebers um eine hinreichende und regionalplanerisch geeignete Unterscheidung bzw. Abstufung.

Der Regionalplangeber geht davon aus, dass die den Neuaufschlüssen zugesprochenen maximale Flächengröße von 50 ha ausreichend ist, damit sich die Investitionskosten in einem betriebswirtschaftlich sinnvollen Zeitraum amortisieren. Gleichwohl begründet sich diese Regelung – sowohl in Bezug auf Neuaufschlüsse als auch auf Erweiterungen – ausdrücklich weder in der Höhe der Investitionskosten noch in der Dauer betriebswirtschaftlicher Amortisationsberechnungen.

Unbeschadet dessen waren die Grundzüge der hier erläuterten Bewertungsstufen sämtlichen Akteuren bei der Meldung der Abgrabungsinteressen bekannt. Jedem Akteur stand es somit frei, möglichst ergiebige Standorte zu melden.

Die Gewichtung dieser zweiten Zeichenregel ergibt sich aus der Natur der Sache: Dem definierten Untersuchungsgegenstand (überprüfter Suchraum) wird eine Verteilungsmasse zugeordnet, die es im Folgenden zu verteilen gilt.

### 11.3. Entgegenstehende zeichnerische Festlegungen der Regionalplanüberarbeitung

Der Prozess zur Neuauflistung des Regionalplan Köln (Gesamtüberarbeitung) verläuft parallel zur Erarbeitung des vorliegenden Teilplans NR. Der erste Planentwurf der Neuauflistung des Regionalplans Köln wurde im Jahr 2022 öffentlich ausgelegt. Seitdem sind die dort verankerten (zeichnerischen) Ziele als sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Dem Erfordernis zur Harmonisierung der beiden Regionalplanverfahren wird im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept auf

verschiedene Art und Weise Rechnung getragen. Hierzu zählen insbesondere die folgenden Tabuzonen bzw. sonstigen Ausschlussbelange:

- Festgelegte und zugleich in Aufstellung befindliche Waldbereiche (vgl. Kapitel 7.4)
- Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen, sofern Abgrabungsinteresse und mit Regionalplanüberarbeitung unvereinbar (vgl. Kapitel 8.4)
- Bereiche für den Schutz der Natur (vgl. Kapitel 8.7)

Den vorstehenden regionalplanerischen Belangen der Regionalplanneuaufstellung wird somit gegenüber dem Aspekt der Rohstoffsicherung (im Einzelfall) ein Vorrang eingeräumt.

Die vielfältigen weiteren Regelungsaspekte der Gesamtüberarbeitung (z.B. geplante ASB) sollen zwar im vorliegenden Teilplan NR im Einzelfall berücksichtigt werden, für sich genommen aber nicht die Wirkung eines K.O-Kriteriums zugesprochen bekommen. Schließlich stellt auch die Rohstoffsicherung eine wichtige regionalplanerische Aufgabe dar, der im Kollisionsfall mit anderen raumordnerischen Belangen ein angemessenes Gewicht zugestanden werden muss. Aus diesem Grund werden die übrigen Festlegungen der Regionalplanneuaufstellung im Rahmen der zeichnerischen Abgrenzung einzelfallbezogen berücksichtigt mit dem Ziel der größtmöglichen Konfliktvermeidung.

Die Einordnung dieses Belangs zu Beginn Zeichenregeln spiegelt das Gewicht wider, das der Regionalplangeber der Harmonisierung beider Planverfahren beimisst. Etwaige widersprechende Planungsabsichten der Gesamtüberarbeitung können so frühzeitig identifiziert und bewältigt werden, bevor ein potentieller BSAB konkret abgegrenzt wird. Da der Regionalrat sowohl Träger der Regionalplanung für den Teilplan NR als auch für die Regionalplanneuaufstellung ist, steht es ihm zu, potentielle Konflikte für beide Planverfahren zu lösen.

#### *Erster Entwurf zum Teilplan NR*

Mit Vorlage des ersten Planentwurfs im Januar 2020 waren bezüglich der beiden Regionalplanverfahren zwei unterschiedliche Nutzungsansprüche erkennbar:

- Das gemeldete Abgrabungsinteresse 039-HS-0 wurde nach den Regelungen des gesamträumlichen Planungskonzepts des ersten Planentwurfes zur Ausweisung

als BSAB empfohlen (Bestandteil des BSAB mit der Bezeichnung HS-HS-009). Als Rekultivierungsplanung sieht der erste Planentwurf BSLE sowie teilweise AFAB bzw. Oberflächengewässer vor. Ein vorläufiger Regionalplanentwurf sah an dieser Stelle in Teilen ein GIB vor.

- Das gemeldete Abgrabungsinteresse 138-DN-3 wurde nach den Regelungen des gesamträumlichen Planungskonzepts des ersten Planentwurfes zur Ausweisung als BSAB empfohlen (Bestandteil des BSAB mit der Bezeichnung DN-LIN-25. Als Rekultivierungsplanung sind BSN sowie teilweise GIB bzw. Oberflächengewässer vorgesehen. Der vorläufiger Regionalplanentwurf sah an dieser Stelle ganzflächig ein GIB vor.

Diese unterschiedlichen Nutzungsansprüche wurden vom Regionalrat in seiner Sitzung am 13.03.2020 vorsorglich zu Gunsten der jeweiligen Abgrabungsnutzung entschieden<sup>197</sup>.

Sollte sich während der Erarbeitung des zweiten Entwurfes zum Teilplan NR (erneut) herausstellen, dass ein eigentlich zur Festlegung vorgesehener BSAB mit verfestigten Planungen der Gesamtüberarbeitung kollidiert, wird (insbesondere) unter Berücksichtigung kommunaler, fachplanerischer und regionalplanerischer Belange erörtert, welchem Belang Vorrang gegeben werden soll. Die Regionalplanungsbehörde unterbreitet dem Regionalrat einen Abwägungsvorschlag. Der Regionalrat entscheidet schlussendlich als Träger der Regionalplanung einzelfallbezogen und verbindlich für beide Verfahren. Die dritte Zeichenregel dient somit nur mittelbar der konkreten zeichnerischen Abgrenzung; vor allem handelt es sich um einen einzelfallbezogenen regionalplanerischen Abwägungsprozess. Das jeweilige Ergebnis kann den Prüfbögen entnommen werden.

---

<sup>197</sup> Vgl. Sitzungsvorlage für die 24. Sitzung des Regionalrates des Regierungsbezirks Köln am 13. März 2020, TOP 6, Drucksache Nr. RR 01/2020 a

## 11.4. Mindestbreite der BSAB

Solange es sich nicht um die Darstellung bzw. Übernahme eines genehmigten Abgrabungsbereiches handelt (Bestandsmeldung), sollen die neu dargestellten BSAB an ihrer schmalsten Stelle in der Regel mindestens eine Breite von 200 m in Wirklichkeit bzw. 4 mm in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplans aufweisen.

Diese vierte Zeichenregel liegt im regionalplanerischen Maßstab von 1:50.000 begründet und dient der Darstellbarkeit sowie Lesbarkeit der festgelegten BSAB und damit letztendlich ihrer Praktikabilität im Planvollzug. Zudem endet spätestens bei dieser Entfernung der regionalplanerische Interpretationsspielraum<sup>198</sup>.

Die Gewichtung dieser Regelung als vierte Zeichenregel ergibt sich aus dem hohen Stellenwert dieser grundsätzlichen Regelung. Theoretisch hätte diese Regelung auch die erste oder dritte sein können, wird hier doch einer Art Grundsatz formuliert. Der Plangeber hat sich entschlossen, diese Regelung an dieser Stelle zu gewichten, um den hohen Stellenwert der vorherigen Regelung zu unterstreichen.

## 11.5. Berücksichtigung regionalbedeutsamer Zäsuren

Regionalbedeutsame Zäsuren, die nicht von der pauschalen Ausschlusswirkung der weichen Tabuzone oder als sonstige Ausschlussbelange erfasst sind, sollen im Wege der zeichnerischen Abgrenzung möglichst berücksichtigt werden. Hiermit soll i.S.d. Leitbildes des vorliegenden Regionalplanverfahrens auf die tatsächlichen Gegebenheiten innerhalb der Suchräume reagiert und ein Beitrag zur Abgrenzung möglichst konfliktarmer BSAB geleistet werden. Unter dem Begriff der „regionalbedeutsamen Zäsur“ subsumiert der Regionalplangeber in diesem Zusammenhang verschiedene (lineare) Infrastrukturen und bauliche Anlagen. Diese Nutzungen können mitunter Schutzabstände auslösen. Ob diese Infrastrukturen bei der Abgrenzung von BSAB relevant sind, muss im Einzelfall beurteilt werden. Bereits heute sind teilweise BSAB festgelegt, die von Pipelines oder Hochspannungsleitungen durchkreuzt werden. Die Gewinnung innerhalb der BSAB ist dadurch mitunter erschwert, aber nur in relativ kleinen Flächen gänzlich ausgeschlossen (i.d.R. Schutzstreifen von Pipelines, Standfüße und Fundamente von Hochspannungsleitungen).

---

<sup>198</sup> Ab dieser Größe bzw. Ausdehnung kann i.d.R. zweifelsfrei beurteilt werden, ob ein konkretes Vorhaben tatsächlich innerhalb der BSAB-Darstellung liegt.

Die Gewichtung dieser Regelung als fünfte Zeichenregel ergibt sich aus der Natur der Sache: Tatsächliche räumliche Gegebenheiten sind bei der Abgrenzung zu berücksichtigen. Deshalb steht diese Zeichenregel recht weit am Anfang, vergleichbar der Festlegungen des Regionalplans. Diese Regelung korrespondiert mit der ersten Zeichenregel; besonders prägnante bzw. regionalbedeutsame Zäsuren führen zu einer Änderung der Suchräume (insb. Verkehrsinfrastrukturen).

#### 11.5.1. Verkehrsinfrastruktur

Zunächst zählen hierzu klassifizierte Kreis- und Landesstraßen sowie sonstige Schienenwege. Neben den aktuellen Bestandsnetzen werden – soweit Datengrundlagen vorliegen – auch aktuelle Planungen zu jenen Verkehrsinfrastrukturen (Bedarfsplanmaßnahmen, linienbestimmte Straßen, planfestgestellte oder im planfeststellungsverfahren befindliche Straßen/Schienen) berücksichtigt. Hierbei werden neben dem Datenbestand zur Neuaufstellung des Regionalplan Köln auch die Stellungnahmen des Landesbetriebs Straßenbau NRW im Rahmen der Beteiligungsverfahren zum vorliegenden Teilplan sowie zur Neuaufstellung des Gesamtplans zugrunde gelegt.

Aufgrund ihrer tatsächlichen bzw. potentiellen Barrierewirkung werden jene (geplanten) Verkehrsinfrastrukturen als räumliche Zäsuren gewertet, die der Einstufung eines Abgrabungsinteresses als Erweiterung entgegenstehen. Grenzt bspw. ein Abgrabungsinteresse an eine bestehende Abgrabung, ist dabei aber durch eine klassifizierte Straße (Kreisstraße oder Landesstraße), eine Straße, die im Einzelfall in ihrer räumlichen Wirkung einer klassifizierten entspricht oder einen Schienenweg von der Bestandsabgrabung getrennt, wird das betroffene Abgrabungsinteresse als Neuaufschluss gewertet. Eine Darstellung des „entkoppelten“ Abgrabungsinteressenbereiches als BSAB käme sodann nur bei ausreichender Größe (mind. 10 ha) und bei besonderer Ergiebigkeit in Betracht. Dieses Vorgehen ist konzeptionell schlüssig und entspricht dem im Rahmen von Z6 (Erweiterungsklausel) formulierten Regelungsregime: Räumlich stark prägende Zäsuren – wie z.B. die hier beschriebenen Verkehrsinfrastrukturen – können demnach dazu führen, dass ein enger räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen Erweiterungsvorhaben und bestehender Abgrabung nicht gegeben ist. Bei solchen Erweiterungsvorhaben wäre Z6 folglich nicht anwendbar. Das räumlich-funktionale „Anschließen“ muss unter Berücksichtigung von Lage, Art und Ausmaß der Trennfläche einem „Angrenzen“ noch vergleichbar sein.

### 11.5.2. Leitungsinfrastruktur

Weiterhin werden in diesem Arbeitsschritt die vorhandene Leitungsinfrastruktur (also insbesondere Gas- oder Ölpipelines) sowie das bestehende (über)regionale Stromnetz berücksichtigt. Neben einer Auswertung der Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren (frühzeitige Unterrichtung und öffentliche Auslegungen) wurden zu diesem Zweck die im Regierungsbezirk tätigen Leitungsbetreiber im Januar 2023 wiederholt<sup>199</sup> um Mitteilung ihres aktuellen Leitungsnetzes gebeten.

Grundsätzlich soll die bestehende Leitungsinfrastruktur möglichst von der BSAB-Kulisse ausgespart werden. Trassenverläufe in Randlage der Suchräume werden hierbei jedoch maßstabsbedingt in Kauf genommen werden, da die erforderlichen Schutzstreifen bzw. ggfs. erforderliche größere Abstände aufgrund absehbarer Ausbau- oder Bündelungsvorhaben regelmäßig die Vollziehbarkeit der mindestens 10 ha großen BSAB nicht gefährden. Verlaufen (mehrere) Leitungstrassen (z.B. Pipelines oder Erdkabel) hingegen zentral durch einen Suchraum und entfalten diese eine substantielle Barrierewirkung, sollen sie – analog zum oben beschriebenen Vorgehen bei Verkehrsinfrastrukturen – nur „übersprungen“ werden, wenn beiderseitig ausreichend Fläche für die Ausweisung eines BSAB vorhanden ist (mind. 10 ha). Bei der Beurteilung der Vereinbarkeit einer BSAB-Darstellung mit vorhandenen Leitungstrassen werden auch die sachkundigen Stellungnahmen des jeweiligen Leitungsbetreibers zur Leitungsabfrage bzw. zu den Beteiligungsverfahren zugrunde gelegt – auch hinsichtlich der Frage, ob ein möglicher Konflikt in nachgelagerten Planungs- und Genehmigungsverfahren gelöst werden könnte. Im Falle der oben erwähnten Randlage einer Leitungstrasse geht der Regionalplangeber zunächst pauschal von dieser Annahme aus.

Der vorstehend beschriebene Ansatz gilt grundsätzlich auch für Freileitungen (i.d.R. des Verteil- bzw. Übertragungsnetzes) sowie für bestehende Windenergieanlagen. Da Freileitungen jedoch durch eine Abgrabungstätigkeit tendenziell weniger stark beeinträchtigt sind als im Boden verlaufende Pipelines, werden einzelne Maststandorte – insbesondere im Falle einer Randlage innerhalb der Suchräume – in Kauf genommen. Selbiges gilt für Maststandorte von Windenergieanlagen, da diese lediglich punktuell Raum beanspruchen und – wie einige Beispiele im Regierungsbezirk belegen – in vielen Fällen parallel zu einer Abgrabung betrieben werden können.

---

<sup>199</sup> Eine erste Leitungsabfrage erfolgte im Zuge der frühzeitigen Unterrichtung im Jahr 2019.

Das beschriebene methodische Vorgehen entspricht (in Kombination mit den weichen Tabubelangen des Themengebietes Infrastruktur, vgl. Kapitel 7.3) Grundsatz 8.2-1 LEP NRW: Auf Basis der o.g. Leitungsabfrage und der Stellungnahmen der Leitungsbetreiber im Rahmen der öffentlichen Beteiligungsverfahren können die Belange der Transportleitungsinfrastruktur sachgerecht in die Abwägung zur zeichnerischen Festlegung der BSAB des Teilplans NR einfließen.

### 11.5.3. Infrastrukturbezogene Hinweise

Die Breite der Schutzabstände von Gashochdruckleitungen ist abhängig vom Leitungsdurchmesser. In der Regel beträgt dieser Schutzstreifen in Deutschland 2 bis 10 m<sup>200</sup>. Maßgeblich sind die Vorschriften des DVGW Arbeitsblatt G463.

Für Hochspannungsleitungen existiert kein gesetzlicher Mindestabstand zu Abgrabungsnutzungen. Die gesetzlichen Regelungen enthalten keine konkreten Abstände, sondern sie fordern die Einhaltung von Richtwerten für Lärm und Grenzwerte für elektromagnetische Felder. Diese Anforderungen sind durch die „Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm“ (TA Lärm) sowie die 26. Bundes-Immissionsschutzverordnung (26. BImSchV) geregelt. Der Schutzstreifen von elektrischen Freileitungen (Schutzstreifenermittlung nach DIN VDE 0210/12.85 und DIN EN 50341) hängt vom Ausschwingen der Leiterseile bei Wind (zuzüglich einem Sicherheitszuschlag) ab. Der Schutzstreifen beträgt in der Regel ca. 35 Meter beidseitig der Leitungsachse (in Summe ca. 70m). In Abhängigkeit vom Masttyp sowie von der Masthöhe, Mastbreite und dem Abstand der Masten zueinander kann die erforderliche Schutzstreifenbreite kleiner oder größer sein<sup>201</sup>.

Die Hinweise zur 26. BImSchV LAI sehen einen Aufenthalt von nicht länger als vier Stunden vor, also keine dauerhaften Betriebseinrichtungen. Die Abgrabungstätigkeit kann in den betroffenen Bereichen jedoch grundsätzlich temporär gestaltet werden, weshalb die Regelungen bezüglich elektromagnetischer Felder nicht als Ausschlussbelang wirken.

---

<sup>200</sup> TÜV SÜD Industrie Service GmbH 2012, erschienen in „Wasser-Praxis“ 10/2012: S. 60. <https://www.dvgw.de/medien/dvgw/sicherheit/techn-sicherheit-gashochdruckleitungen-1210delaCamp.pdf>

<sup>201</sup> TRANSNET BW: [https://www.eswe-versorgung.de/fileadmin/user\\_upload/dateien/planauskunft/Abstandsregelungen-gegenueber-Versorgungsanlagen.pdf](https://www.eswe-versorgung.de/fileadmin/user_upload/dateien/planauskunft/Abstandsregelungen-gegenueber-Versorgungsanlagen.pdf)

#### 11.5.4. Sonstige Zäsuren

Weiterhin werden in diesem Arbeitsschritt bestehende Gehöfte und Splittersiedlungen<sup>202</sup> im regionalplanerischen Freiraum berücksichtigt mit dem Ziel, einen größtmöglichen Abstand zu diesen Nutzungen einzuhalten und eine „Umzingelung“ durch BSAB zu vermeiden. Als Datengrundlage dienen hierbei aktuelle Luftbilder sowie die aktuelle Veröffentlichung der Amtlichen Basiskarte (ABK).

Schlussendlich sollen auch sonstige, regionalplanerisch nicht dargestellte Deponiestandorte<sup>203</sup> sowie vollständig rekultivierte (Teil)Flächen genehmigter Abgrabungen im Zuge dieser Zeichenregel Berücksichtigung finden. Diese Flächen stehen aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen für eine Abgrabungsnutzung nicht zur Verfügung und sollen dementsprechend im Sinne einer bestmöglichen Ausnutzbarkeit der BSAB nach Möglichkeit ausgespart werden – auch wenn sie die grundsätzliche Vollziehbarkeit eines BSAB nicht gefährden. Dies gilt einschränkend ausdrücklich nicht für solche Deponiestandorte, die in Verbund mit einem bestehenden Abgrabungsstandort (z.B. als Zwischennutzung) genehmigt worden sind. Neben dem aktuellen Abgrabungskataster wird zu diesem Zweck das Abfalldeponiedaten-Informationssystem (ADDISweb) des LANUV herangezogen.

### 11.6. Erweiterung vor Neuaufschluss

Diese Zeichenregel ist unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien des vorliegenden Regionalplanverfahrens, namentlich der grundsätzlichen Bevorzugung von Erweiterungen gegenüber Neuaufschlüssen. Deshalb wird dieser Zeichenregel ein so hohes Gewicht beigemessen. Sie stellt die erste Zeichenregel dar, die der konkreten räumlichen Abgrenzung dient. Sie wird geringer gewichtet als die vorherige, da tatsächliche räumliche Zäsuren für zukünftige Abgrabungsvorhaben (und damit auch für Erweiterungen) bindend sind.

Genehmigte Abgrabungen stellen rechtliche und/oder tatsächliche Belange dar, die bei der Abgrenzung der potentiellen BSAB berücksichtigt werden. Maßgeblich ist der jeweilige Genehmigungsstand zum Zeitpunkt der Planerstellung bzw. Zeichnung der

---

<sup>202</sup> Also bauliche Anlagen und Anhäufungen baulicher Anlagen, denen nicht das Gewicht einer regionalplanerisch bedeutsamen Ortslage i.S.d. Kapitels 8.3 beigemessen wird.

<sup>203</sup> Raumbedeutsame Deponien  $\geq 10$  ha sind bereits über die weiche Tabuzone „Infrastrukturen“

potentiellen BSAB; hier sei auf die Stichtagsregelung verwiesen. Abgrabungsrechtliche Vorbescheide gem. § 5 AbgrG NRW stellen keine Genehmigungen in diesem Sinne dar, bergrechtliche Rahmenbetriebspläne hingegen schon.

Genehmigte Abgrabungen werden zeichnerisch in einen potentiellen BSAB integriert, sofern:

- für diese oder eine angrenzende Fläche ein Abgrabungsinteresse fristgerecht gemeldet wurde (Bestandsmeldung/Erweiterung/Neuaufschluss) und
- die genehmigte Fläche inklusive etwaige durch den BSAB zugestandene Erweiterungsflächen größer 10 ha ist.

Alle übrigen genehmigten Abgrabungen werden nicht als BSAB festgelegt.

Auf diese Weise werden mitunter genehmigte Abgrabungen Teil eines potentiellen BSAB, auch wenn die genehmigten Abgrabungen selbst nicht bzw. nicht in vollem Umfang als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden (wenn z.B. nur Teile eines Rahmenbetriebsplans als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden). Ferner werden mitunter Abgrabungsinteressen, die einst als Neuaufschluss gemeldet wurden, für die in der Zwischenzeit jedoch eine (Teil)Genehmigung vorliegt, im Zuge der BSAB-Abgrenzung als Erweiterung gewertet. Diese Methodik erscheint dem Plangeber aus faktischen Gründen erforderlich und verhältnismäßig. Ein anderes Vorgehen drängt sich nicht auf. Eine strengere Stichtagsregelung (z.B. Genehmigungsstand zum Zeitpunkt des letzten Tages der öffentlichen Auslegung) erscheint dem Plangeber unverhältnismäßig, handelt es sich doch bei Zulassungen um rechtliche und/oder tatsächliche Gründe zum Zeitpunkt der Abgrenzung. Im Übrigen kann der Plangeber nicht erkennen, dass durch dieses Vorgehen eine Partei übermäßig bevor- oder benachteiligt würde; insbesondere zwischenzeitlich genehmigte (aber nicht als Abgrabungsinteresse gemeldete) Neuaufschlüsse werden durch dieses Vorgehen *nicht* befördert.

Die Erweiterung bestehender Abgrabungen durch eine BSAB-Ausweisung erfolgt unabhängig von der verritzten bzw. unverritzten Fläche, sondern orientiert sich ausschließlich am genehmigten Flächenumfang. Das kann dazu führen, dass bestimmte Standorte, die über noch viele unverritzte Flächen verfügen, noch weitere (unverritzte) Restflächen regionalplanerisch zugesprochen bekommen. Dieses Vorgehen ist aus Gründen der Gleichbehandlung und planerischen Handhabbarkeit erforderlich. Im Üb-

rigen kann der Abgrabungsfortschritt aufgrund des Erhebungsintervalls des Geologischen Dienstes nicht für jede Abgrabung immer exakt ermittelt werden<sup>204</sup>. Im Ergebnis könnten tendenziell größere, dafür insgesamt weniger BSAB ausgewiesen werden. Schließlich werden die Versorgungszeiträume der genehmigten unverritzten Flächen angerechnet („Sockeljahre“).

### *Abgrabungsrechtliche Vorbescheide*

Abgrabungsrechtliche Vorbescheide gem. § 5 AbgrG NRW werden beim Flächenzuschnitt der BSAB bzw. Reservegebiete nicht berücksichtigt. Allein aus rechtlichen Gründen können solche Vorbescheide den Flächenzuschnitt nicht beeinflussen, da erteilte Vorbescheide grundsätzlich keine unmittelbaren Nutzungsrechte gewähren und alleinig für die im Vorbescheidsverfahren Beteiligten bindend sind. Dieser Beteiligtenkreis kann im Zweifel sehr klein sein, da sich Vorbescheide auch nur auf Einzelfragen beziehen können. Ein erteilter abgrabungsrechtlicher Vorbescheid führt nicht zwangsläufig zu einer Zulassung. Insbesondere wenn sich ein Vorbescheid lediglich auf bestimmte Aspekte bezieht, kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Vorhaben auch mit allen anderen entscheidungserheblichen Belangen vereinbar ist. In der Planungspraxis wurden in den letzten Jahren vornehmlich Vorbescheidsverfahren durchgeführt, die sich auf einzelne Aspekte beziehen, insbesondere auf die raumordnerische und/oder bauleitplanerische Vereinbarkeit. Dies deutet auf rechtsstrategisches Verhalten einzelner Unternehmen hin, offenbar mitunter in der Hoffnung, über das relativ einfach anzuwendende Instrument des abgrabungsrechtlichen Vorbescheides die Abwägungsentscheidung des Regionalplangebers im Vorfeld zu binden – es geht also um eine rechtliche Immunsierung des Vorhabens gegenüber regionalplanerischen Belangen.

Selbst wenn die Regionalplanungsbehörde im Zuge eines Vorbescheidverfahrens mitgeteilt hätte (müssen), dass zum seinerzeitigen Zeitpunkt keine durchgreifenden regionalplanerischen Bedenken bestanden, bedeutet das nicht, dass dieser Standort regionalplanerisch präferiert würde. Wesentliches Ziel der vorliegenden Planung ist es jedoch, Abgrabungsstandorte zu finden, die aus regionalplanerischer Sichtweise präferiert werden. Ein gültiger Vorbescheid kann allein deshalb die Regionalplanung im

---

<sup>204</sup> Datengrundlage der jährlichen Monitoringberichte des GD bilden die digitalen Orthofotos von Geobasis NRW, die seit 2018 planmäßig im 2-Jahresrhythmus für Nordrhein-Westfalen aufgenommen werden.

Zuge ihrer Abwägungsentscheidung nicht binden, sondern alleinig die Genehmigungsbehörde bei ihrer Zulassungsentscheidung.

Im Übrigen sind abgrabungsrechtliche Vorbescheide zeitlich befristet. Sollten sich genehmigungsrechtlich relevante rechtliche und/oder tatsächliche Belange innerhalb der Jahresfrist verändern, könnte dies ggf. dazu führen, dass eine Verlängerung des Vorbescheides nicht erteilt werden kann. Ein in Aufstellung befindlicher Regionalplan stellt grundsätzlich einen genehmigungsrechtlich relevanten Belang dar.

Unbeschadet dessen würde es dem Grundsatz der Gleichbehandlung widersprechen, wenn abgrabungsrechtliche Vorbescheide beim Flächenzuschnitt berücksichtigt werden, da in anderen Zulassungsverfahren (z.B. nach Bundesberggesetz) ein entsprechendes Rechtsinstrument nicht vorgesehen ist. Insofern würden Abgrabungen nach AbgrG gegenüber Abgrabungen nach anderen Zulassungsverfahren regionalplanerisch begünstigt werden. Eine regionalplanerische Begünstigung von Abgrabungsvorbescheiden erscheint insbesondere auch deshalb unverhältnismäßig, da die Rohstoffe nach BBergG vom Gesetzgeber eigentlich als grundsätzlich höherwertiger bzw. volkswirtschaftlich bedeutsamer angesehen werden. Auch rechtssystematisch käme es zu einem Ungleichgewicht: Eine landesgesetzliche Regelung sollte nach Auffassung des Plangebers nicht gegenüber bundesgesetzlichen Regelungen begünstigt werden.

Diese hier genannten Gründe gelten analog für die konzeptionelle Nicht-Berücksichtigung von abgrabungsrechtlichen Vorbescheiden als Eignungsbelang, also bei der Bewertung von Abgrabungsinteressen und potentiellen BSAB.

Im Ergebnis erkennt der Träger der Regionalplanung den Belang „abgrabungsrechtliche Vorbescheide“ im Zuge der Abwägung des Teilplans NR – ihm wird jedoch aus o.g. Gründen kein besonderes Gewicht beigemessen. Abgrabungsrechtliche Vorbescheide sind damit als (vornehmlich privater) Belang hinreichend berücksichtigt, sie treten im Zuge der regionalplanerischen Abwägung hinter den öffentlichen Belang der räumlichen Steuerung des Abgrabungsgeschehens zurück.<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Beschluss des OVG NRW v. 30.10.2020 – 7 B 1211/20, zuvor VG Köln v. 24.07.2020 – 14 L 419/20; Urteil des OVG NRW vom 05.12.2012 – 7 D 64/10.NE

## 11.7. Lokaler Konsens und (verfestigte) kommunale Planungen

Angesichts des verfassungsrechtlichen Stellenwertes der kommunalen Planungshoheit finden in diesem Schritt die städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen der Belegheitskommune (erneut) eine besondere Berücksichtigung (Gegenstromprinzip). Diese siebente Zeichenregel ist somit unmittelbarer Ausdruck des Leitbildes und der Leitlinien des vorliegenden Planungskonzeptes und zielt auf konfliktarme, umsetzungsorientierte sowie möglichst konsensfähige Abgrabungsbereiche ab. Sie wird geringer gewichtet als die beiden vorherigen, insbesondere da sowohl faktisch bestehende Abgrabungen (Erweiterungen) und die Vorteile von Erweiterungen nach Auffassung des Plangebers höher zu bewerten sind als planerische Absichtserklärungen bzw. kommunale Planungen.

So soll die Abgrenzung der BSAB möglichst Flächen mit einem dokumentierten „lokalen Konsens“ einbeziehen. Dieser lokale Konsens wird zum einen bei Flächen angenommen, für die sowohl ein unternehmerisches als auch ein kommunales Abgrabungsinteresse (Fragebogen) vorliegt. Zum anderen fallen hierunter unternehmerische Abgrabungsinteressen oder BSAB-Darstellungen<sup>206</sup>, die die jeweilige Belegheitskommune in den förmlichen Beteiligungsverfahren in ihren Stellungnahmen ausdrücklich unterstützt. Im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung wurde den Kommunen diese Möglichkeit zur Einflussnahme für die finale Kulisse der Abgrabungsinteressenbereiche letztmalig eröffnet.

Zum anderen sollen in diesem Schritt Flächen mit (verfestigten) kommunalen Planungen besonders berücksichtigt werden. Dies betrifft sowohl den Einbezug positivplanerischer Aspekte (z.B. überlagernde Abgrabungsdarstellung einer gemeindlichen Konzentrationszonenplanung, der keine Ausschlusswirkung i.S.d. Kapitels 8.9 zugestanden wird) als auch den Ausschluss entgegenstehender (Bauleit-)Planungen (z.B. bestimmte Sonderbauflächen oder beschlossene städtebauliche Konzepte).

---

<sup>206</sup> Gemeint sind BSAB-Darstellungen des ersten Planentwurfes Stand Juni 2020

## 11.8. Orientierung an Abgrenzung gemeldeter Abgrabungsinteressen

Diese achte Zeichenregel entspricht der Leitlinie der umsetzungsorientierten Planung. Schließlich sind die gemeldeten Abgrabungsinteressen Dritter (Kommunen und Unternehmen) maßgeblicher Ausgangspunkt für den regionalplanerischen Abwägungs- bzw. Planungsprozess zur Ausweisung der BSAB. Diese Zeichenregel wird geringer gewichtet als die vorherige Zeichenregel, da ein einzelnes Abgrabungsinteresse geringer zu gewichten ist als der lokale Konsens, bei dem dasselbe Abgrabungsinteresses durch Kommune und Unternehmen gemeldet wird und damit qualitativ höher zu gewichten ist.

Die Abgrenzung der BSAB innerhalb der Suchräume soll sich an dem Zuschnitt der ursprünglich gemeldeten, durch die Ausschlussbelange gefilterten Abgrabungsinteressen orientieren, um „Planungsleichen“ möglichst zu vermeiden und die Vollziehbarkeit der BSAB zu unterstützen. In Anbetracht des regionalplanerischen Maßstabes von 1:50.000 sollen dabei zugleich kleinere „Restflächen“ vermieden werden, die ihrerseits perspektivisch auch über die Erweiterungsklausel des Z6 nutzbar wären. Insofern bilden die gefilterten Abgrabungsinteressen zwar eine bedeutende Grundlage, aber keinen starren, zwingend einzuhaltenden Rahmen für die Abgrenzung der BSAB.

Hinweis: Diese achte Zeichenregel bezieht sich alleinig auf BSAB mit Erweiterungspotentialen. Reine Bestandsmeldungen  $\geq 10$  ha werden hingegen in ihrem genehmigten Umfang als BSAB dargestellt; ihnen wird insofern ein regionalplanerischer Bestandschutz i.S.d. der Leitlinie einer verlässlichen und aktuellen Planung zugestanden.

## 11.9. Berücksichtigung von Natur-, Bau- und Bodendenkmälern

Im Folgenden wird erläutert, wie mit Natur-, Bau- und Bodendenkmäler im Zuge der Zeichenregeln verfahren wird, ebenso wie mit gesetzlich geschützten Biotopen und Altlasten bzw. Altlastenverdachtsflächen.

### 11.9.1. Naturdenkmäler

Paragraf 28 BNatSchG regelt den Schutz von Naturdenkmälern, deren Erhalt aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist. Schutzgegenstand sind eher punktuelle Bestandteile der Landschaft, die dann naturdenkmalfähig sind, wenn sie

sich – dem Charakter eines Denkmals entsprechend – im besonderen Maße von ähnlichen Erscheinungen abheben und in gewisser Hinsicht einmalig sind. In erster Linie kommen hierbei geologische Formationen in Betracht (z.B. Berggipfel, Schluchten), aber auch pflanzenkundliche Erscheinungen wie z.B. besonders alte oder seltene Einzelbäume können von der zuständigen Behörde zum Naturdenkmal erklärt werden. Zwar erlaubt die Vorschrift grundsätzlich auch die Unterschutzstellung größerer Flächen von bis zu fünf Hektar. Ihrem Wesen nach sind Naturdenkmäler nichtsdestotrotz schwerpunktmäßig dem Schutz von Einzelschöpfungen gewidmet. Darüber hinaus müssen auch die (seltenen) flächenhaften Naturdenkmäler einheitliche, klar abgrenzbare Objekte mit denkmaltypischer Bildhaftigkeit darstellen. Im Fokus des § 28 BNatSchG steht somit vor allem die Denkmaleigenschaft des jeweils geschützten Objektes und weniger der Schutz von Lebensstätten oder Lebensräumen i.S.d. Biotopschutzes<sup>207</sup>.

Im bauplanungsrechtlichen Außenbereich nach § 35 BauGB – dem maßgeblichen Betrachtungsraum für die Ausweisung von BSAB – sind Naturdenkmäler gem. § 7 Abs. 5 LNatSchG NRW ebenso wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete als Festsetzung in die Landschaftspläne aufzunehmen. Oftmals liegen ausgewiesene Naturdenkmäler innerhalb von Natur- oder Landschaftsschutzgebieten. Da das vorliegende Planungskonzept diese Schutzgebiete wiederum als weiche Tabuzone bzw. sonstige Ausschlussbelange einstuft, ist somit ein (nicht unerheblicher) Teil der geschützten Naturdenkmäler bereits implizit berücksichtigt.

Im Hinblick auf „isoliert“ im Außenbereich liegende Naturdenkmäler *außerhalb* der erfassten Schutzgebiete geht der Regionalplangeber in pauschalisierender Betrachtungsweise hingegen davon aus, dass jene Objekte aufgrund ihrer geringen flächenhaften Ausdehnung für sich genommen nicht die Vollzugsfähigkeit der BSAB gefährden. Ihr Schutz kann maßstabsbedingt regelmäßig in den nachgelagerten Planungs- und Zulassungsverfahren angemessen berücksichtigt werden, wenn eine detaillierte Betrachtung der Vorhabenplanung samt räumlicher Verortung der Betriebsbestandteile erfolgt. Je nach räumlicher Lage innerhalb des konkreten BSAB können sie bspw. in ein naturschutzfachliches Ausgleichskonzept integriert oder durch eine entsprechende Anordnung der Abgrabungsfläche erhalten werden. In diesem Zusammen-

---

<sup>207</sup> Landmann/Rohmer, UmweltR/Gellermann, BNatSchG, § 28, Rn 3-6

hang ist auch die Rechtsprechung des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts relevant, wonach der Vorrang der Rohstoffgewinnung durch die Festlegung regionalplanerischer Konzentrationszonen keinen Rechtsanspruch auf optimale und maximale Abgrabungsmöglichkeiten begründet<sup>208</sup>. Die Anpassung einer konkreten Vorhabenplanung an die jeweiligen fachrechtlichen Erfordernisse des Einzelfalls ist also durchaus üblich und solange unproblematisch, wie die großflächige Vollziehbarkeit des betroffenen BSAB im Sinne der Rechtsprechung grundsätzlich gesichert ist.

Naturdenkmäler außerhalb der Tabu- bzw. sonstigen Ausschlussbelange werden daher im Rahmen der zeichnerischen Festlegungen berücksichtigt. Im Sinne des Leitbildes, möglichst konfliktarme Abgrabungsbereiche festzulegen, ist das vorrangige Ziel hierbei die größtmögliche Schonung jener Schutzobjekte.

Diese neunte Zeichenregel wird geringer gewichtet als die vorherige Zeichenregel, da die nachfolgenden Belange grundsätzlich hinter Abgrabungsbelangen (potentiell überwiegendes öffentliches Interesse) zurücktreten können und es sich unter Umständen um eher kleinräumige bzw. punktuelle Belange handelt, welche die Vollziehbarkeit eines BSAB nicht zwangsläufig beeinträchtigen müssen.

### 11.9.2. Baudenkmäler

Baudenkmäler unterliegen mit Eintragung in die Denkmalliste der Gemeinden bzw. mit Einleitung des Eintragungsverfahrens den Vorschriften des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes<sup>209</sup>. Sodann bedürfen Beseitigung, Veränderung, Nutzungsänderung sowie die Verbringung an einen anderen Ort gem. § 9 Abs. 1 DSchG NRW einer Erlaubnis der Unteren Denkmalbehörde der Belegenheitsgemeinde. Laut § 9 Abs. 3 DSchG NRW ist jene Erlaubnis wiederum zu erteilen, wenn Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Die zuständige Behörde erhält damit eine Befugnis zur Abwägung der Denkmalschutzbelange mit möglichen gegenläufigen Belangen. Hierdurch wird zugleich klar, dass nicht jede (geringfügige) Beeinträchtigung zwangsläufig zu einer Versagung der Erlaubnis führen kann. Vielmehr ist nach der Rechtsprechung des OVG NRW in jedem Einzelfall die Bedeutung des betroffenen Denkmals in Relation

---

<sup>208</sup> Urteil d. OVG NRW v. 07.12.2009 – 20 A 628/05

<sup>209</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 DSchG NRW

zum konkurrierenden Belang (z.B. der Rohstoffgewinnung) zu bestimmen. Insbesondere bei „nicht als überragend“ einzustufenden Denkmälern ist nach Auffassung des Gerichts eine großzügigere Handhabung des § 9 DSchG NRW angezeigt<sup>210</sup>.

Im vorliegenden Planungskonzept sind eingetragene Baudenkmäler zunächst implizit über den Eignungsbelang „Kulturbereiche von besonderer historischer Bedeutung“ berücksichtigt. Die regionalbedeutsamen Kulturlandschaftsbereiche aus dem Fachbeitrag des LVR berücksichtigen Denkmäler und Denkmalbereiche als prägende Merkmale. Kulturlandschaftselemente mit räumlicher Wirkung und Bodendenkmale nehmen dabei eine besondere Stellung ein. Ein im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiv bewertet (+), wenn er keine der o.g. Flächen tangiert.

Dessen ungeachtet kann beim Vorliegen von Denkmälern grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese im Kollisionsfall mit einem Abgrabungsvorhaben zwar dem Denkmalgesetz entsprechend erfasst, ausgespart oder ggf. verlagert werden müssen. Einer Abgrabung in der jeweiligen Lagerstätte indes stehen sie aufgrund ihrer geringen Flächeninanspruchnahme regelmäßig nicht in einem Ausmaß entgegen, das die Vollzugsfähigkeit des betroffenen BSAB gefährden würde. Dies gilt insbesondere für kleinere Baudenkmäler wie z.B. Hof- und Wegekreuze oder Bildstöcke, deren Berücksichtigung erst im Rahmen nachgelagerter Planungs- und Zulassungsverfahren mit ihrer größeren Detailschärfe angemessen sichergestellt werden kann. Auch diesbezüglich ist auf das vorstehend erwähnte Urteil des nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2009 zu verweisen<sup>211</sup>.

Ebenso wie Naturdenkmäler werden eingetragene Baudenkmäler im Rahmen der zeichnerischen Ermittlung der BSAB berücksichtigt. Vorrangiges Ziel ist auch hierbei die größtmögliche Schonung jener Schutzobjekte, sofern unter Beachtung der übrigen Zeichenregeln weiterhin eine sinnvolle BSAB-Flächenkulisse gewährleistet werden kann. Hierbei werden auch die Anregungen und Bedenken der Öffentlichkeit und der Fachbehörden aus den Beteiligungsrounden berücksichtigt, um sämtliche erkennbaren Belange in die Abgrenzung der BSAB mit einfließen lassen zu können. Der Prüfungsumfang beschränkt sich hierbei auf das jeweilige „physische“ Baudenkmal und klammert einen etwaigen Umgebungsschutz zunächst aus. Jener Aspekt kann auf der regionalplanerischen Ebene nur schwerlich berücksichtigt werden, da eine etwaige Beeinträchtigung

---

<sup>210</sup> Beschluss des OVG NRW v. 06.02.2008 – 10 A 4484/06

<sup>211</sup> Urteil d. OVG NRW v. 07.12.2009 – 20 A 628/05

von mehreren Faktoren abhängt. Zu beachten sind bspw. die topografischen Verhältnisse, die konkrete Ausgestaltung des Abgrabungsvorhabens (Anordnung der Betriebseinrichtungen etc.) innerhalb der BSAB sowie Inhalt und Reichweite des Umgebungsschutzes im konkreten Einzelfall. Hieraus folgt, dass eine BSAB-Darstellung im Umfeld von Baudenkmalern dem denkmalrechtlichen Umgebungsschutz für sich genommen nicht pauschal entgegensteht.

### 11.9.3. Bodendenkmäler

Nachforschungen (§ 15 Abs. 1 DSchG NRW) sowie die Beseitigung, Änderung oder Verbringung von Bodendenkmälern (§ 15 Abs. 2 DSchG NRW) stehen unter Erlaubnisvorbehalt der Oberen respektive der Unteren Denkmalbehörde. Der Erlaubnis bedarf weiterhin auch, wer in der engeren Umgebung eines Bodendenkmals Anlagen errichten, verändern oder beseitigen oder andere Maßnahmen durchführen möchte, wenn sich dies auf die denkmalwerte Substanz oder das Erscheinungsbild des Bodendenkmals auswirken kann. Diese Erlaubnis ist wiederum zu erteilen, sofern Belange des Denkmalschutzes nicht entgegenstehen oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt. Der Begriff „Entgegenstehen“ bedeutet dabei nicht, dass jede Beeinträchtigung der Denkmalbelange zwangsläufig zu der Versagung der Erlaubnis führt. Vielmehr sieht das Denkmalschutzgesetz insoweit eine Befugnis zur Abwägung der Belange des Denkmalschutzes mit den gegenläufigen (in der Regel privaten) Belangen vor<sup>212</sup>. Im Falle von geplanten Abgrabungsvorhaben innerhalb der BSAB gemäß Teilplan NR dürfte in diesem Kontext die besondere räumliche Lage jener Vorhaben einen wichtigen Aspekt bei der anzustellenden Abwägung darstellen. Denn jene Vorhaben dienen nicht allein dem privaten Verwertungsinteresse, sondern zugleich dem öffentlichen Interesse an einer bedarfsgerechten regionalen Rohstoffversorgung i.S.d. Ziele 9.2-1 und 9.2-2 LEP NRW. Dennoch bleibt es der Unteren Denkmalbehörde auch in diesen Fällen unbenommen, die Erlaubnis nach § 15 Abs. 2 DSchG NRW mit Bedingungen oder Auflagen zu versehen. Das Denkmalschutzgesetz sieht dafür in § 15 Abs. 5 explizit auch solche Nebenbestimmungen vor, die „Behandlung und Sicherung der Befunde und Funde“ und damit den Erhalt des betroffenen Bodendenkmals gewährleisten.

---

<sup>212</sup> vgl. Davydov/Hönes/Ringbeck/Stellhorn/Davydov DSchG § 15 Rn. 18

In Bezug auf vorhandene Bodendenkmäler kann somit grundsätzlich davon ausgegangen werden, dass diese Denkmäler zwar ggf. dem Denkmalgesetz entsprechend behandelt werden müssen, aber einer Abgrabung in der jeweiligen Lagerstätte i.d.R. nicht großflächig infrage stellen. So existieren im Regierungsbezirk Köln bereits heute Abgrabungen in unmittelbarer Nachbarschaft zu eingetragenen Bodendenkmälern. Auch das OVG NRW hat in dem erwähnten Urteil von 2009 klargestellt, dass eine detaillierte Berücksichtigung der Bodendenkmalpflege auf den weiteren Verfahrensstufen „nach der Regionalplanung“ nicht schlechthin unvereinbar mit der Rohstoffgewinnung ist. Wie bereits erwähnt, erfordere die Festlegung von Konzentrationszonen nicht die Eröffnung optimaler und maximaler Abgrabungsmöglichkeiten.

Die Identifizierung vermuteter Bodendenkmäler basiert in der Regel auf Oberflächenbefunden oder Luftbildbefunden. Hier sind Lage und Ausdehnung noch nicht konkret bekannt, mitunter sind die Verdachtsflächen großzügig bemessen. Im Bereich der vermuteten Bodendenkmäler ist die konkrete Existenz von Bodendenkmälern also noch nicht räumlich-konkret gesichert. Art, Erhaltung und Ausdehnung bzw. Abgrenzung und damit die Denkmalqualität i.S.d. § 2 DSchG NRW der ggf. vorhandenen Bodendenkmäler sind zunächst festzustellen bzw. zu verifizieren. Erst auf der Grundlage entsprechender Ergebnisse und einer konkreten Vorhabenplanung (Lage und Zuschnitt der Abbauflächen, Lage der oberirdischen Betriebsanlagen etc.) kann sodann beurteilt werden, ob überhaupt bzw. inwieweit mit der Planung negative Auswirkungen auf das archäologische Kulturgut verbunden sind und inwieweit Belange des Bodendenkmal-schutzes entgegenstehen und eine weitergehende Berücksichtigung erforderlich machen.

Nichtsdestotrotz verlangen sowohl das denkmalschutzrechtliche Rücksichtnahmegebot<sup>213</sup> als auch das Leitbild des vorliegenden Planungskonzeptes eine angemessene Berücksichtigung bodendenkmalpflegerischer Belange, um möglichst konfliktarme Abgrabungsstandorte identifizieren zu können. Aus diesem Grund werden Bodendenkmäler bei der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB berücksichtigt. Ziel ist in diesem Kontext die möglichst weitgehende Aussparung jener Schutzobjekte. Neben eingetragenen Bodendenkmälern werden auch zur Eintragung beantragte sowie in Eintragung befindliche Bodendenkmäler und vermutete Bodendenkmäler bei der zeichnerischen Abgrenzung berücksichtigt, wobei insbesondere bei vermuteten Bodendenkmälern

---

<sup>213</sup> Vgl. § 3 DSchG NRW

eine flächenhafte Überschneidung aus den bereits erläuterten Gründen tendenziell eher in Kauf genommen wird. Die Ausdehnung der Betrachtung auf vermutete Bodendenkmäler liegt in der Regelungssystematik des nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetzes begründet, die den Schutz von Bodendenkmälern nicht von der Eintragung in die Denkmalliste abhängig macht<sup>214</sup>. Der Regionalplangeber geht somit in pauschalisierender Betrachtungsweise davon aus, dass zur Eintragung beantragte sowie in Eintragung befindliche Bodendenkmäler den erforderlichen Denkmalwert besitzen.

Als Grundlage für diesen Analyseschritt wurden beim LVR-Amt für Bodendenkmalpflege und bei der Stadt Köln als zuständige Denkmalfachämter aktuelle Daten zu Lage und Ausdehnung von Bodendenkmälern im Planungsraum angefragt. Eine mögliche Betroffenheit von bzw. Nachbarschaft zu Bodendenkmälern wird außerdem in den Prüfbögen der jeweiligen BSAB dokumentiert, um den zuständigen Fachbehörden in den öffentlichen Auslegungen eine Überprüfung der vorgenommenen Abgrenzungen zu ermöglichen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass sämtliche erkennbaren denkmalrechtlichen Belange in die Abwägung zur Abgrenzung der BSAB einfließen.

#### 11.9.4. Gesetzlich geschützte Biotope

Paragraf 30 BNatSchG regelt den gesetzlichen Biotopschutz als abweichungsresistenten Grundsatz des Naturschutzrechts, wobei der Begriff des Biotops als „Lebensraum einer Lebensgemeinschaft wildlebender Tiere und Pflanzen“ definiert ist (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG). Die konzeptionelle Ausrichtung dieses Naturschutzinstruments sieht eine Aktivierung der spezifischen Schutzmechanismen kraft Gesetzes vor, falls und sobald eine Fläche die charakteristischen Merkmale der geschützten Biotoptypen erfüllt. Der Biotopschutz ist daher weder von einer gesonderten Schutzklärung durch Verordnung, Satzung oder Einzelakt noch von einer behördlichen Registrierung abhängig. Die Registrierung, die sich nach Landesrecht richtet und in NRW über die Biotopkartierung des LANUV erfolgt (vgl. § 42 LNatSchG NRW), hat folglich rein deklaratorische Bedeutung<sup>215</sup>.

Paragraf 30 Abs. 2 BNatSchG erfasst verschiedene Biotoptypen, die unter ökologischen Aspekten besonders wertvoll, selten oder gefährdet sind und als solche einem

---

<sup>214</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 DSchG NRW

<sup>215</sup> Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, BNatSchG, § 30, Rn 16

gesetzlichen Schutz unterliegen. Zugleich wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, den bundesrechtlichen Katalog der geschützten Biotope zu ergänzen, wovon das Land NRW mit dem § 42 LNatSchG NRW Gebrauch gemacht hat. Gesetzlich untersagt sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung der in § 30 Abs. 2 BNatSchG respektive § 42 Abs. 1 LNatSchG NRW aufgelisteten Biotoptypen führen können<sup>216</sup>.

Wenngleich gesetzlich geschützte Biotope also ein wichtiges Naturschutzinstrument darstellen, erscheint dem Regionalplangeber eine Einstufung als Tabu-, Ausschluss- oder Eignungsbelang aus mehreren Gründen nicht sachgerecht. Zum einen ist der Großteil dieser regelmäßig punktuellen Schutzobjekte über die Zuordnung von

- Waldflächen,
- Naturschutzgebieten,
- Natura 2000-Gebieten sowie
- Biotopverbundflächen herausragender Bedeutung (Stufe 1)

zur weichen Tabuzone bereits implizit berücksichtigt. Schließlich decken z.B. die Kernflächen des Biotopverbundes (Stufe 1) die aktuell geschützten Flächen sowie die naturschutzwürdigen Flächen des Biotopkatasters und damit auch die gesetzlich geschützten Biotope als wesentliche Bestandteile ab. Des Weiteren verdeutlicht die aktuelle Biotopkartierung des LANUV, dass rund 82 % der gegenwärtig kartierten gesetzlich geschützten Biotope lediglich zwischen 0,03 und 1 ha Fläche beanspruchen und damit deutlich unterhalb der regionalplanerischen Darstellungsschwelle liegen. Existenzielle Vollzugshindernisse für die mindestens 10 ha großen BSAB sind somit in aller Regel nicht zu erwarten. Schlussendlich spricht auch die konzeptionelle Ausgestaltung gegen eine Einstufung als Tabu-, Ausschluss- oder Eignungsbelang: So markieren gesetzlich geschützte Biotope ein äußerst dynamisches Naturschutzinstrument, das unabhängig von einer behördlichen Entscheidung oder Kartierung entstehen, aber eben auch entfallen kann. Aus diesem Grund erscheint es angemessen, jene überwiegend kleinteiligen Schutzobjekte erst im Rahmen nachgelagerter Planungs- und Genehmigungsverfahren vorhabenspezifisch auf Basis der jeweils aktuellen Datenlage zu bewerten. Denn entscheidend ist letztendlich, ob zum Genehmi-

---

<sup>216</sup> Vgl. ebd. Rn 9

gungszeitpunkt – und dieser wird mitunter erst viele Jahre nach Wirksamkeit des vorliegenden Teilplans eintreten – gesetzlich geschützte Biotope einem konkreten Abgrabungsvorhaben entgegenstehen können.

Zum Zeitpunkt der Planaufstellung kartierte gesetzlich geschützte Biotope außerhalb der Tabuzonen bzw. sonstigen Ausschlussbelange werden daher im Rahmen der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB berücksichtigt. Vorrangiges Ziel ist auch hierbei die größtmögliche Schonung jener Schutzobjekte bei der systematischen Anwendung der Zeichenregeln.

#### 11.9.5. Altlasten und Altlastenverdachtsflächen

In Deutschland sind die wesentlichen Vorgaben zum Bodenschutz im Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG), der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) sowie in ergänzenden Regelwerken der Länder (z.B. Landesbodenschutzgesetz NRW) normiert. Übergeordnetes Ziel ist die nachhaltige Sicherung oder Wiederherstellung der Bodenfunktionen (vgl. § 1 BBodSchG), und zwar unter Anwendung folgender Mittel:

- Abwehr schädlicher Bodenveränderungen;
- Sanierung von Böden, die Beseitigung von Altlasten sowie hierdurch verursachter Gewässerverunreinigungen;
- Die Vorsorge von nachteiligen Einwirkungen auf den Boden.

Neben diesen fachrechtlichen Vorgaben, die insbesondere bei der konkreten Vorhabenplanung in nachgelagerten Planungs- und Zulassungsverfahren zum Tragen kommen, bilden die Vorgaben des LEP NRW zum Bodenschutz eine wichtige Grundlage für das vorliegende Planungskonzept. So ist „die konkrete Berücksichtigung der räumlichen Diversität der Böden“ gem. Grundsatz 7.1-4 LEP NRW insbesondere Aufgabe der Regional- und Bauleitplanung. In Anbetracht der hohen Raumnutzungsdichte im Land sollen geschädigten Böden wieder geeignete Funktionen zugewiesen werden und dazu auch im Freiraum Altlastenflächen saniert sowie „möglichst vollständig in natürliche Kreisläufe des Naturhaushaltes“ einbezogen werden.

Grundsätzlich ist im Hinblick auf den Umgang mit dieser Thematik Folgendes anzumerken: Im Rahmen der regionalplanerischen Abwägung ist regelmäßig – insbeson-

dere bei punktuellen oder aus regionalplanerischer Sicht kleinflächigen altlastverdächtigen Flächen/Altlasten innerhalb eines Abgrabungsinteresses – davon auszugehen, dass ggfs. erforderliche Gefährdungsabschätzungen bzw. Sanierungskonzepte nach Maßgabe der einschlägigen fachrechtlichen Vorgaben im Rahmen der Vorhabenzulassung sichergestellt werden können. Eine vertiefende Betrachtung der Altlastenproblematik kann vor diesem Hintergrund den nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren überlassen werden, wenn Detailkenntnisse über das konkrete Abgrabungsvorhaben vorliegen.

Altlastenverdächtige Flächen und Altlasten werden im gesamträumlichen Planungskonzept daher in den Zeichenregeln berücksichtigt mit der Maßgabe, dass entsprechende (Teil-)Flächen bei der Abgrenzung der BSAB möglichst ausgeschlossen werden. Die Datengrundlage hierfür bilden zum einen die Kennzeichnungen der rechtswirksamen Flächennutzungspläne und zum anderen die Stellungnahmen der zuständigen Bodenschutzbehörden im Zuge des Regionalplanverfahrens. Mit der dritten öffentlichen Auslegung wurde diese Überprüfungsmöglichkeit für die Bodenschutzbehörden abermals eröffnet, so dass die fachliche Einschätzung in die Abwägung zur finalen BSAB-Kulisse einfließen konnte.

Substanzielle Vollzugshindernisse für die zukünftigen BSAB sind dabei aus den nachfolgenden Gründen grundsätzlich nicht zu befürchten: Ausgangspunkt für die Ausweisung einer Potentialfläche als BSAB ist die Anmeldung eines Abgrabungsinteresses durch ein Abgrabungsunternehmen und/oder durch eine Kommune. Abgrabungsinteressen werden somit von Akteuren gemeldet, die mit den lokalen Besonderheiten wie z.B. umweltfachlichen Restriktionen grundsätzlich sehr gut vertraut sind. Diese Einschätzung trägt im Übrigen die Erwartung, dass Hindernisse einer umfänglichen Ausnutzung der BSAB – bspw. in Form einer Bodenverunreinigung durch Altlasten – lediglich in einem Maße entgegenstehen, welches deren Eignung nicht grundsätzlich in Frage stellt. Bei den Meldungen durch Unternehmen unterstellt der Regionalplangeber zudem, dass die lagernden Bodenschätze aus technischer und betriebswirtschaftlicher Sicht tatsächlich und wirtschaftlich gewonnen werden können.

Darüber hinaus hat die Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits für die Ebene der gemeindlichen Bauleitplanung klargestellt, dass weder das Baugesetzbuch noch das Bundes-

Bodenschutzgesetz generell die Überplanung von Altlasten verbieten<sup>217</sup>. Vielmehr kann die Gemeinde die Konfliktbewältigung in das bauaufsichtliche oder immissionschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verlagern, wenn die bodenschutzrechtlichen Anforderungen in diesem Zusammenhang mit hinreichender Wahrscheinlichkeit gelöst werden können<sup>218</sup>. Diese Einschätzung muss analog für regionalplanerische Verfahren mit ihrem „gröberen“ Maßstab und ihrem vorbereitenden, gesamtträumlichen Charakter erst recht gelten. Ob im Einzelfall die einschlägigen bodenschutzrechtlichen Prüfwerte überschritten und somit weitergehende Detailuntersuchungen notwendig werden, hängt in aller Regel von verschiedenen Aspekten der konkreten Vorhabenplanung ab. Ebenjene Aspekte entziehen sich jedoch dem Betrachtungsmaßstab der Regionalplanung und können erst auf Ebene der nachgelagerten Planungs- und Zulassungsverfahren sachgerecht berücksichtigt werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die gewählte Vorgehensweise einen sachgerechten Umgang mit der Thematik ermöglicht. Sollte eine Altlast nach fachlicher Einschätzung in begründeten Einzelfällen von der BSAB-Kulisse ausgespart werden, können die entsprechenden Erwägungen vom Regionalplangeber in seiner Abwägung berücksichtigt werden. Letztendlich trägt die gewählte Vorgehensweise auch Grundsatz 7.1-4 LEP NRW Rechnung. So kann bspw. die Behandlung einer Altlast im Rahmen der Vorhabenzulassung sogar positive Auswirkungen haben, wenn die Altlast in diesem Zusammenhang saniert oder beseitigt werden muss. Darüber hinaus bewirken die geplanten Festlegungen zur Rekultivierung der zukünftigen BSAB, dass die betroffenen Flächen – insbesondere im Falle einer BSN- oder Wald-Darstellung – zumindest in der langfristigen Perspektive wieder in die natürlichen Kreisläufe des Naturhaushaltes einbezogen werden.

## 11.10. Effizienter Flächenzuschnitt

Im Sinne einer umsetzungsorientierten und rohstoffeffizienten Planung steht an nächster Stelle der Zeichenregeln ein möglichst effizienter Flächenzuschnitt. Ziel des Abgrenzungsvorgangs sind möglichst kompakte, zusammenhängende BSAB. Schlauchartige oder übermäßig verwinkelte Flächenkulissen sollen hingegen nach Möglichkeit vermieden werden. Mit dem Ziel von möglichst gewinnungsfreundlichen BSAB-Kulis-

---

<sup>217</sup> Urteil des Bayerischen VGH v. 25.05.2000 – 2 N 97.3096

<sup>218</sup> Urteil des VGH Baden-Württemberg v. 07.05.1999 – 3 S 1265/98

sen wird gleichzeitig auf einen sparsamen Umgang mit dem Schutzgut Boden hingewirkt, da kompakte Flächenzuschnitte die Ausnutzbarkeit der jeweiligen Lagerstätte fördern und insofern die Flächeninanspruchnahme im Freiraum reduzieren.

Diese zehnte Zeichenregel dient der Klärung, sofern die vorherigen Zeichenregeln zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt haben. Sie soll nicht höher gewichtet werden, da die vorherigen Zeichenregeln eindeutiger sind und auf tatsächlichen oder (fach-) rechtlichen Belangen beruhen.

### 11.11. Anschluss an Kanten bestehender Abgrabungen

Auch die nächste Zeichenregel steht im Zusammenhang mit den Leitlinien der umsetzungsorientierten und rohstoffeffizienten Planung. Bei Erweiterungs-BSAB sollen die neuen Flächenpotentiale möglichst vollständig an die Kante(n) der Bestandsmeldung/genehmigten Abgrabung anschließen. Auf diese Weise werden die Voraussetzungen für einen „nahtlosen“ Übergang der Abgrabungstätigkeit auf die neuen Erweiterungsflächen geschaffen. Bei einem solchen unmittelbaren Anschluss sind keine Schutzstreifen entlang der gemeinsamen Grenze zwischen Bestandsabgrabung und Erweiterungspotential erforderlich. Zudem werden die Böschungsverluste minimiert, so dass die Lagerstätte letztlich im Sinne eines sparsamen Flächenumgangs effizienter genutzt werden kann.

Diese elfte Zeichenregel steht in engem Zusammenhang zur vorherigen. Sie dient auch der Klärung, sofern die vorherigen Zeichenregeln zu keinem eindeutigen Ergebnis geführt haben. Diese Zeichenregel soll nicht höher gewichtet werden, da die vorherigen Zeichenregeln eindeutiger sind und auf tatsächlichen oder (fach-)rechtlichen Belangen beruhen. Insbesondere ist ein effizienter Flächenzuschnitt (Zeichenregel 10) von höherer Bedeutung als der Anschluss an eine bestehende Abgrabung (im Sinne der Rohstoffeffizienz). Bei bestehenden Abgrabungen ist aufgrund unterschiedlicher Abgrabungsfortschritte nicht zwangsläufig gewährleistet, dass der Vorteil der Rohstoffeffizienz (Böschungsverluste vermeiden) in jedem Fall zum Tragen kommt. Kompakte Flächenzuschnitte dienen hingegen in jedem Fall der Steigerung der Rohstoffeffizienz.

#### *Ergänzende Hinweise*

Eine Erweiterung grenzt in jedem Falle nicht mehr an eine Zulassung bzw. an einen BSAB, wenn die Entfernung zwischen Erweiterung und zugelassener Abgrabung bzw.

BSAB mehr als 50 m beträgt. Diese Entfernung stellt im Maßstab des Regionalplans die kleinste messbare Entfernung dar (1 mm auf dem Plan entspricht 50 m in Wirklichkeit), begrenzt also den Interpretationsspielraum des Regionalplans. Eine größere Entfernung würde der planvollen räumlichen Konzentration von Abgrabungsvorhaben entgegenstehen, andererseits tendenziell zu Abgrabungsvorhaben führen, die räumlich eher eigenständig bzw. als Neuansätze wirken (selbst wenn sie in einem funktionalen Zusammenhang zur bestehenden Abgrabung stünden).

Räumlich stark prägende Zäsuren – wie z.B. regionalbedeutsame Zäsuren – können dazu führen, dass ein enger räumlich-funktionaler Zusammenhang zwischen Erweiterungsvorhaben und bestehender Abgrabung auch bei einer Distanz von unter 50 m nicht mehr gegeben ist; der betroffene Abgrabungsinteressenbereich wird in diesem Fall als Neuaufschluss gewertet.

## 11.12. Einbezug bestehender BSAB

Bestehende, im aktuellen Regionalplan Köln festgelegte Lockergesteins-BSAB werden im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept mit besonderem Gewicht in die Abwägung eingestellt. Die Planungssicherheit, der Vertrauensschutz und die faktische Wirkung der rechtswirksamen BSAB sind dabei wesentliche Gründe für ihre besondere Stellung im Abwägungsvorgang.

Diese zwölfte Zeichenregel kommt nur zum Tragen, wenn durch die vorherigen rechtlichen und tatsächlichen Belange keine eindeutige Abgrenzung gefunden wurde. Bei bestehenden BSAB handelt es sich um Festlegungen, die mehr als 20 Jahre alt sind. Die vorherigen Belange sind in der Regel jünger und allein deshalb bei der Abgrenzung höher zu gewichten. Im Übrigen hat die Lage innerhalb eines BSAB bereits bei der Suchraumbewertung (Eignungsprüfung) einen hohen Einfluss, so dass diesem Belang bei den Zeichenregeln nicht erneut ein so hohes Gewicht beigemessen werden soll. Ob ein Abgrabungsstandort, der ein BSAB tangiert letztlich in einem BSAB oder direkt daneben erweitert wird, ist nach Auffassung des Plangebers im Zweifel nicht von durchgreifender Bedeutung, betrachtet die Regionalplanung doch eher einen Abgrabungsstandort insgesamt.

In Konsequenz werden die bestehenden BSAB im Rahmen der Zeichenregeln konzeptionell letztmalig explizit berücksichtigt mit der Maßgabe, dass die zukünftigen BSAB möglichst den Zuschnitt der vorhandenen BSAB berücksichtigen.

### 11.13. Einbezug bestbewerteter Abgrabungsinteressen

Mit dieser Zeichenregel werden die Ergebnisse der Eignungsprüfung gewürdigt und fließen in die zeichnerische Abgrenzung der BSAB ein. Sofern innerhalb eines Suchraumes mehrere Abgrabungsinteressen nach Anwendung der vorherigen Zeichenregeln gleichberechtigt nebeneinanderstehen, kommt der konkrete Punktwert zum Tragen, den die konkurrierenden Abgrabungsinteressen im Zuge der Eignungsprüfung erreicht haben (maximal 33 Punkte). In diesem Fall werden die bestbewerteten Abgrabungsinteressenbereiche zuerst in die BSAB-Kulisse aufgenommen. Sofern noch Fläche zu verteilen ist, folgt die Abgrenzungsreihenfolge der Bewertungsreihenfolge.

Da hierbei mitunter nur geringe Punkteunterschiede entscheidungserheblich sein können, steht der Belang in der Hierarchie der Zeichenregeln nicht an vorderer Stelle (besitzt also ein vergleichsweise geringes Gewicht). Dennoch ist dieser Belang ein Ausdruck der räumlichen Eignung von Potentialflächen<sup>219</sup> und soll daher berücksichtigt werden, wenn die vorstehenden Zeichenregeln zu keinem eindeutigen Ergebnis führen. Tatsächlich kommt dieser Belang in nicht wenigen Fällen zum Tragen.

Diese 13. Zeichenregel wird geringer gewichtet als die vorherige, da Abgrabungsinteressen in bestehenden BSAB grundsätzlich Vorrang zu geben ist (Leitlinie). Gleichwohl stehen die Zeichenregeln 12 und 13 in einem gewissen Verhältnis zueinander, da die Lage eines Abgrabungsinteresses in einem BSAB bei der Eignungsprüfung zum Tragen kommt.

### 11.14. Anschluss an bestehende Infrastruktur

Aus Gründen der tatsächlichen Vollziehbarkeit der Planung sollen die neu ausgewiesenen BSAB nach Möglichkeit an die bestehende verkehrliche Infrastruktur anschließen. Hierdurch soll nicht nur das Erschließungspotential verbessert werden, sondern auch ein Beitrag zum Freiraumschutz geleistet werden durch die räumliche Konzentration von emittierenden Nutzungen.

Dieser Belang kommt nur im Falle einer Konkurrenz von mehreren gleich bewerteten Abgrabungsinteressenbereichen und hierbei vor allem bei potentiellen Neuaufschlüssen zum Tragen, die – anders als Bestandsabgrabungen – noch nicht verkehrlich er-

---

<sup>219</sup> Und damit des Leitbildes der vorliegenden Planung

geschlossen sind. Der Aspekt ist jedoch auch bei Erweiterungs-BSAB von Relevanz, insbesondere dann, wenn z.B. die Genehmigungsbehörden im Rahmen der Beteiligungsverfahren die Leistungsfähigkeit der bestehenden Erschließung infrage stellen oder die vorhandene Erschließung als besonders konfliktträchtig einschätzen (z.B. aufgrund einer Ortsdurchfahrt).

Diesem Belang wird geringeres Gewicht als den vorgenannten Abgrabungsinteressen zugesprochen, da in der Regel davon auszugehen ist, dass die verkehrliche Erschließung gesichert werden kann. Im Übrigen basiert die Bewertung der Abgrabungsinteressen auf einer Vielzahl an Belangen (Eignungsbelange), die verkehrliche Erschließung stellt hingegen einen monothematischen Belang dar. Sie stellt die letzte Zeichenregel dar, welche unmittelbar der konkreten räumlichen Abgrenzung dient.

### 11.15. Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nachdem ein potentieller BSAB unter Anwendung der vorstehenden Zeichenregeln abgegrenzt worden ist, wird der resultierende Flächenzuschnitt im Zuge einer sog. Verhältnismäßigkeitsprüfung abschließend betrachtet. Diese Prüfung hat zwei grundlegende Funktionen.

Zum einen dient dieser Prüfschritt als Korrektiv des Planungsergebnisses: Mit Blick auf die vorab definierten, systematischen Schritte des Zeichenvorgangs soll hierdurch die Angemessenheit der letztendlichen BSAB-Kulisse sichergestellt werden. Zwar markieren die Zeichenregeln ein praktikables und fachlich fundiertes Schema, das ein einheitliches Vorgehen gewährleistet und im ganz überwiegenden Teil der Anwendungsfälle zu geeigneten Flächenkulissen im Sinne dieses gesamträumlichen Planungskonzeptes führt. „Naturgemäß“ können über ein solches, rein schematisches Vorgehen jedoch nicht alle Eventualitäten abgedeckt werden – das hat die Anwendung der Zeichenregeln gezeigt. Vielmehr erfordern bestimmte Fallkonstellationen einen korrigierenden Eingriff des Regionalplangebers, um letztlich unter Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls ein angemessenes Planungsergebnis sicherzustellen. Im Zuge dieses Prüfschrittes wird insofern die Raumverträglichkeit des potentiellen BSAB letztmalig überprüft im Hinblick auf solche Aspekte, die sich jenseits der Ausschluss- und Eignungsbelange einer rein schematischen Betrachtung bzw. einer Einstufung in quantitative Grenz- oder Schwellenwerte entziehen. Leiten lässt sich der

Regionalplangeber dabei nicht zuletzt durch das Leitbild, nämlich das Abgrabungsgeschehen schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume zu verlagern (vgl. auch Kapitel 3.4). Ein hypothetisches Beispiel: Ein Suchraum verfügt über mehrere infrage kommende Abgrabungsinteressen in verschiedene Himmelsrichtungen. Eine konsequente Ausweisung der bestbewerteten Abgrabungsinteressen hätte jedoch einen bandartigen BSAB-Zuschnitt zur Folge, der aufgrund seiner konkreten räumlichen Lage eine erhebliche räumliche Zäsur im Freiraum mit potentieller regionaler Barrierewirkung darstellen würde.

Die zweite Funktion dieser Zeichenregel liegt in der Dokumentation des Abwägungsvorgangs. Hierdurch wird der Wertungsspielraum offengelegt, den der Regionalplangeber in Fallkonstellationen mit mehreren denkbaren Lösungsalternativen zugunsten einer bestimmten Flächenkulisse ausgefüllt hat.

Da diese 15. Zeichenregel ein inhaltliches Korrektiv darstellt und die Anwendung der vorangegangenen Zeichenregeln dokumentiert, muss sie am Ende der Gewichtung stehen. Sie wird nur noch von der nachfolgenden Zeichenregel ergänzt, welche ein mathematisches Korrektiv darstellt.

## 11.16. Mindestflächengröße von 10 ha

Aufgrund der regionalplanerischen Darstellungsschwelle sollen alle zukünftigen BSAB über eine Mindestgröße von 10 ha verfügen. Dies erscheint dem Plangeber auch deshalb erforderlich, da der Teilplan NR ausschließlich Abgrabungsstandorte mit einem besonderen räumlichen Gewicht darstellen soll. Dies entspricht der üblichen regionalplanerischen Darstellungsschwelle. Zudem wirkt die Mindestgröße von 10 ha auf eine räumliche Konzentration des Abgrabungsgeschehens hin, also zu einer Ordnung des Raumes im Sinne des Leitbildes dieser Planung. Die Überprüfung dieser Mindestanforderung an alle zukünftigen BSAB erfolgt als abschließender Arbeitsschritt in der systematischen Anwendung der Zeichenregeln

Hinweis: Reine „Bestands-BSAB“ werden auch dargestellt, wenn eine genehmigte Abgrabung  $\geq 10$  ha von einer Tabuzone umschlossen ist und als Bestandsmeldung (Abgrabungsinteresse) gemeldet wurde. Dies widerspricht nicht dem Konzept, da keine neuen (Abbau-)Rechte geschaffen, sondern diese Flächen auf den Bestandsschutz reduziert werden. Vielmehr entspricht der zugestandene „regionalplanerische Bestandsschutz“ der Leitlinie einer verlässlichen und aktuellen Planung.

Diese letzte Zeichenregel hätte grundsätzlich auch als vierte Zeichenregel (Grundlagen) formuliert werden können oder in diese implementiert werden können. Durch die Gewichtung als 16. und damit letzte Zeichenregel soll der verbindliche korrigierende Charakter betont bzw. die regionalplanerische Darstellungsschwelle konzeptionell betont werden. Am Ergebnis ändert dies nichts.

## 11.17. Ergebnis: Potentielle BSAB und verbleibende Suchräume

Im Ergebnis wurden 73 potentielle BSAB für Lockergesteine abgegrenzt. Diese potentiellen BSAB sind in der Regel einer Rohstoffgruppe zugeordnet, mitunter auch zwei oder drei Rohstoffgruppen.

**Tabelle 20: Potentielle BSAB und ihre Zuordnung zu Rohstoffgruppen**

| GESAMT | KKS           | TS | PQ |
|--------|---------------|----|----|
| 73     | 40            | 4  | 0  |
|        | 9             | 1  |    |
|        | KKS / PQ      |    |    |
|        | 3             |    |    |
|        | KKS / TS / PQ |    |    |
|        | 1             |    |    |

Diese potentiellen BSAB werden je Rohstoffgruppe in die dritte Eignungsprüfung überführt (Bewertung von BSAB). Die verbleibenden Suchräume werden in die vierte Eignungsprüfung überführt (Abgrenzung von Reservegebieten).

## 12. Detailanalyse: 3. Eignungsprüfung (Bewertung BSAB)

Die nach den einheitlichen Zeichenregeln abgegrenzten potentiellen BSAB werden anhand der Eignungsbelange abschließend bewertet (vgl. Anhänge A, B und N).

Diese Bewertung erfolgt alleinig für die Teilflächen eines potentiellen BSAB ohne Genehmigung, also für die regionalplanerisch neu vorgesehenen Flächen mit unverritzten Rohstoffreserven („Restflächen“ lt. Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW). Die Eignungsprüfung erfolgt analog zur Vorbewertung; diesbezüglich wird auf die Ausführungen in Kapitel 10 verwiesen.

Die potentiellen BSAB werden rohstoffbezogen abgegrenzt, so dass Flächen, in denen sich Rohstoffvorkommen überlagern, bis zu dreimal bewertet werden können (einmal je Rohstoffgruppe).

Das Bewertungsergebnis zeigt, dass die potentiellen BSAB grundsätzlich besser bewertet werden als die „gefilterten Abgrabungsinteressen“ (ursprünglich gemeldete Abgrabungsinteressen abzüglich der Ausschlussbelange). Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass die Abgrenzung der BSAB innerhalb der Suchräume tendenziell zu einer Entschärfung räumlicher Konfliktlagen beigetragen hat. Durch die Abgrenzung konnten also insgesamt konfliktärmere Standorte gewählt werden, als ursprünglich gemeldet. Bezogen auf alle Rohstoffgruppen wurde der Punktwert durchschnittlich um 1,1 Punkte verbessert (von 19,8 auf 20,9).

Im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung wurden Abgrabungsinteressen gemeldet, die im Vergleich zum ersten Planentwurf den Eignungsbelangen besser entsprochen haben (durchschnittliche Steigerung um 2 Punkte). Dies zeigt, dass allein der Planungsprozess zur Meldung besser geeigneter Standorte im Sinne der Planungskonzeption geführt hat.

Den Maximalpunktwert von 33 Punkten erreicht kein potentieller BSAB. Die durchschnittliche Punktzahl liegt mit 20,9 Punkten deutlich über der Hälfte der maximal erreichbaren Bewertung in einem Bereich, der als leicht überdurchschnittlich zu bezeichnen ist.

**Tabelle 21: Ergebnis der 1. und 3. Eignungsprüfung**

**Vorbewertung (1. Eignungsprüfung):**

**Durchschnittliche Punktzahl der „gefilterten Abgrabungsinteressen“ <sup>220</sup>**

|                             | Ø    | Median | Von... | Bis... |
|-----------------------------|------|--------|--------|--------|
| Kies/Kiessand               | 19,8 | 19,5   | 12     | 29     |
| Ton/Schluff                 | 19,5 | 20     | 11     | 26     |
| Präquartäre Kiese und Sande | 21,4 | 22,5   | 9      | 25     |
| Alle Lockergesteine         | 19,8 |        |        |        |

**Bewertung (3. Eignungsprüfung):**

**Durchschnittliche Punktzahl der „potentiellen BSAB“**

|                             | Ø    | Median | Von... | Bis... |
|-----------------------------|------|--------|--------|--------|
| Kies/Kiessand               | 20,8 | 21     | 12     | 29     |
| Ton/Schluff                 | 20,9 | 22     | 16     | 23     |
| Präquartäre Kiese und Sande | 22,4 | 22     | 21     | 25     |
| Alle Lockergesteine         | 20,9 |        |        |        |

**Tabelle 22: Ergebnis der 3. Eignungsprüfung: Bewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen und der potentiellen BSAB je Rohstoffgruppe**

| Bewertungsgruppe                                             | Gefilterte AI<br>(Anzahl) |    |    | Potentielle BSAB<br>(Anzahl) |    |    |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------|----|----|------------------------------|----|----|
|                                                              | KKS                       | TS | PQ | KKS                          | TS | PQ |
| Besonders hohe Bewertung<br>(1,5 x Ø) ≥ 25 Pkt.              | 16                        | 2  | 2  | 6                            | 0  | 1  |
| Überdurchschnittliche Bewertung<br>(1,25 x Ø) ≥ 21 – 24 Pkt. | 58                        | 19 | 14 | 25                           | 10 | 4  |
| Durchschnittliche Bewertung<br>≥ 13 – 20 Pkt.                | 98                        | 22 | 3  | 21                           | 5  | 0  |
| Unterdurchschnittliche Bewertung<br>(0,75 x Ø) ≥ 9 – 12 Pkt. | 2                         | 2  | 1  | 1                            | 0  | 0  |
| Besonders niedrige Bewertung<br>(0,5 x Ø) < 9 Pkt.           | 0                         | 0  | 0  | 0                            | 0  | 0  |

Die Bezeichnungen und Bewertungsergebnisse der AI und potentiellen BSAB können den Anhängen M und N „Regionalplanerische Prüfbögen“ sowie dem Anhang J entnommen werden. Das Planungsergebnis ergibt sich aus den Zeichnerischen Festlegungen und ist zudem in den Anhängen K und L tabellarisch zusammengefasst.

## 13. Detailanalyse: 4. Eignungsprüfung (Reservegebiete)

Im Zuge der 4. Eignungsprüfung werden innerhalb der verbleibenden Suchräume potentielle Reservegebiete zeichnerisch abgegrenzt. Diese werden anschließend der Umweltprüfung unterzogen (Kapitel 14). Danach wird geprüft, welche der potentiellen Reservegebiete sich in der Gesamtschau tatsächlich zur Ausweisung als Reservegebiet eignen (5. Eignungsprüfung, Kapitel 16).

### 13.1. Räumlicher Zuschnitt

Bei der Abgrenzung von Reservegebieten kommen grundsätzlich dieselben Zeichenregeln wie bei der Abgrenzung von potentiellen BSAB zum Tragen (Kapitel 11). Der wesentliche Unterschied besteht darin, dass Reservegebiete nur dann abgegrenzt bzw. festgelegt werden, wenn es sich laut Eignungsprüfung um einen besonders ergiebigen Standort (Suchraum) handelt und das abgegrenzte Reservegebiet als überdurchschnittlich geeignet bewertet wurde (Punktzahl:  $\geq 21$  Punkte). Diese erhöhten Anforderungen ergeben sich in Anbetracht der langfristigen Perspektive jener Flächen aus dem Leitbild der *schrittweisen* Entwicklung hin zu möglichst konfliktarmen und ergiebigen Standorten. Dieses Vorgehen stellt einen Schritt in Richtung zukünftiger Ausweisung konfliktärmerer Standorte als bisher dar. Im Übrigen wird auch auf die Leitlinien der Planung verwiesen.

Reservegebiete können, müssen aber nicht an genehmigte Abgrabungen oder zur Ausweisung vorgesehene BSAB angrenzen. Die konkrete räumliche Abgrenzung ist in den entsprechenden Prüfbögen dokumentiert.

Die maximale Flächengröße für Reservegebiete beträgt 40 ha für Erweiterungen und 50 ha für Neuaufschlüsse. Dies entspricht den maximalen Flächengrößen bei der Festlegung von BSAB.

## 13.2. Ergebnis: Potentielle Reservegebiete

Im Ergebnis konnten nach Abschluss der ersten öffentlichen Auslegung (letztmalige Meldung von Abgrabungsinteressen) zwei Reservegebiete in zwei Kommunen allein für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand abgegrenzt werden:

**Tabelle 23: Abgrenzung potentieller Reservegebiete**

| Reservegebiet | Fläche | Ergebnis Eignungsprüfung (Punkte) | Kommentar          |
|---------------|--------|-----------------------------------|--------------------|
| BSAB-L-34-R   | 37 ha  | 24                                | Kommune: Erftstadt |
| BSAB-L-61-R   | 50 ha  | 19                                | Kommune: Heinsberg |

Die Fläche BSAB-L-61-R ist aufgrund der Rückmeldungen zur zweiten öffentlichen Auslegung des Teilplans NR (Mai bis Juni 2024) im weiteren Verfahren jedoch entfallen, da sie letztlich im Zuge der Eignungsprüfung die erforderliche Mindestpunktzahl nicht erreicht (vgl. Kapitel 16.2).

### *Reservegebiete in besonders erheblich vorgeprägten Kommunen*

Durch die Ergänzung des Planungskonzepts im Zuge des Erarbeitungsbeschlusses am 13.03.2020 und dessen Bestätigung mit dem Grundsatzbeschluss des Regionalrates Köln vom 18. August 2023 (Vorlage RR 20/2023) konnten mehrere Flächen nicht mehr als potentielle Reservegebiete abgegrenzt werden, die noch in dem Vorentwurf des ersten Planentwurfs (Stand: 01/2020) enthalten waren. Diese Flächen befinden sich in Kommunen, in denen laut Plankonzept keine Reservegebiete festgelegt werden, da diese Kommunen als durch den Braunkohlentagebau räumlich besonders erheblich vorgeprägt gelten (Ausschlussbelang).

## 14. Umweltprüfung

Für die zur Festlegung in Frage kommenden BSAB und Reservegebiete wurde eine Umweltprüfung von einem externen Planungsbüro durchgeführt. Diese Umweltprüfung nebst seinen Anlagen (Prüfbögen) ist Bestandteil des Teilplans NR.

In diesem Kapitel werden kumulative und sonstige mögliche negative und positive Umweltauswirkungen zu einer abschließenden Betrachtung der Gesamtauswirkung der BSAB zusammengeführt. Schließlich ist der Regionalplangeber nicht an die Ergebnisse der Umweltprüfung unmittelbar gebunden, sondern hat diese Ergebnisse bei der Abwägung mit angemessenem Gewicht zu berücksichtigen. Im Übrigen wird in diesem Kapitel gesondert auf die Auswirkungen des Teilplans NR auf das Klima eingegangen, als Ergänzung zu dem Umweltbericht.

Im Anhang P sind sämtliche abwägungsrelevanten Belange zusammengefasst, die im Zuge der Umweltprüfung und/oder im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts berücksichtigt wurden. Dieser Anhang dient allein der Übersicht, maßgeblich sind die jeweiligen Ausführungen des Teilplans NR bzw. des Umweltberichts.

### 14.1. Ergebnisse der Umweltprüfung

Von den detailliert geprüften BSAB ist bei ca. 30 % der Flächen (ca. 225 ha) nicht von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen, bei ca. 70 % der Flächen (ca. 578 ha) hingegen stellt die Umweltprüfung erhebliche Umweltauswirkungen fest. Bei dem weit- aus überwiegenden Anteil der BSAB handelt es sich um Flächen, die bereits genehmigt und/oder abgebaut werden (ca. 2.600 ha von insgesamt ca. 3.400 ha BSAB).

Die von BSAB weitaus überwiegend betroffenen Schutzgutkriterien sind schutzwürdige bzw. klimarelevante Böden, unzerschnittene verkehrsarme Räume und Kulturlandschaftsbereiche. Bezüglich zwei dieser drei Schutzkriterien stellt die Umweltprüfung fest:

„Die Planungsregion ist großflächig durch schutzwürdige bzw. klimarelevante Böden charakterisiert. Eine Inanspruchnahme von klimarelevanten Böden ist i.d.R. alternativlos, da auch durch eine Flächenanpassung / -verlagerung i.d.R. wieder schutzwürdige bzw. klimarelevante Böden betroffen sind (vgl. Kap. 4.6 des Umweltberichts).

UZVR (von mehr als 10 qkm) kommen großflächig in der Planungsregion vor (vgl. Kap. 4.7 des Umweltberichts), so dass eine Überlagerung mit den Plangebieten der BSAB i.d.R. nicht zu vermeiden ist. Da die Plangebiete überwiegend bereits bestehende oder genehmigte BSAB erweitern, führen sie i.d.R. nicht zu weiterer Zerschneidung.“

Auch Kulturlandschaftsbereiche kommen großflächig in der Planungsregion vor, so dass eine Überlagerung mit den Plangebieten der BSAB i.d.R. schwerlich zu vermeiden ist. Da die Plangebiete überwiegend bereits bestehende oder genehmigte BSAB erweitern, führen sie i.d.R. zu keiner erheblichen Verschärfung der räumlichen Zerschneidung. Denkmäler und Denkmalbereiche sind prägende Kulturlandschaftselemente mit räumlicher Wirkung, ebenso wie Bodendenkmale. Die Betroffenheit von Denkmälern, Denkmalbereichen und Bodendenkmälern wurde bei der zeichnerischen Abgrenzung der BSAB berücksichtigt. Im Ergebnis werden nur sehr wenige dieser prägenden Kulturlandschaftsbereiche durch die Festlegung von BSAB berührt. Mitunter sind kleine Denkmäler betroffen, die jedoch in der Regel (ggf. zeitweise) verlagert werden können. Vermutete Bodendenkmäler gefährden grundsätzlich nicht die Vollziehbarkeit der BSAB.

Bei dem Reservegebiet sind erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten. Die Umweltauswirkungen sind jedoch relativierend zu bewerten. Einerseits handelt es sich um zuvor genannten großflächige Schutzgüter. Andererseits handelt es sich um einen Standort, der durch vorhandene Abgrabungen sowie durch eine Deponie vorgeprägt ist. Im Übrigen handelt es sich nach den Kriterien des gesamträumlichen Planungskonzepts um einen gut geeigneten, relativ konfliktarmen Standort. Unbeschadet dessen wird durch die Festlegung als Reservegebiet noch keine Abgrabungsnutzung induziert. Vielmehr wird diese Fläche in einem zukünftigen Regionalplanverfahren sich gegenüber anderen Flächen durchzusetzen haben; in dieser Prüfung werden auch die Umweltauswirkungen neuerlich geprüft.

Der große Umfang an Plangebieten mit voraussichtlich überwiegend nicht nachteiligen Umweltauswirkungen unterstreicht, dass der Regionalplanentwurf sehr viele Umweltbelange bereits konzeptionell im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts berücksichtigt, so dass die negativen Umweltauswirkungen des Planentwurfs erheblich begrenzt werden.

Die Gegenüberstellung der Flächengrößen der BSAB (nur Lockergesteine) im aktuell gültigen Regionalplan und im dritten Planentwurf des Teilplans NR zeigt, dass der Flächenumfang an BSAB um ca. 1.500 ha abgenommen hat (ca. 30 %). Hierdurch sind eine wesentlich geringere Flächeninanspruchnahme sowie geringere Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild zu verzeichnen.

Im Ergebnis der Gegenüberstellungen ist hervorzuheben, dass der Regionalplan Köln, Teilplan NR, für alle neu dargestellten BSAB, die einer Umweltprüfung unterzogen wurden, flächendeckend Rekultivierungsziele benennt. Für diese Flächen sind Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Wald oder Oberflächengewässer als Zielzustand zu entwickeln (Flächennutzung). Zusätzlich zu diesen Zielsetzungen sind Flächenfunktionen wie Bereiche für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung, Bereiche für den Schutz der Natur oder Regionale Grünzüge vorgesehen. Diese Flächen werden also nach Beendigung der Abbautätigkeiten wieder naturnahe Funktionen des Freiraumes übernehmen können. Der Eingriff durch Abgrabungen wird also grundsätzlich auf der Fläche (zum Teil) selbst ausgeglichen, indem diese wieder eine Freiraumnutzung zugeführt wird. In jedem Fall werden die Abgrabungsflächen nicht dauerhaft einer Freiraumnutzung entzogen, wie es beispielsweise bei Siedlungsentwicklung der Fall ist.

Dem Plangeber ist bewusst, dass Abgrabungen zwangsläufig zu umfassenden Veränderungen der natürlichen Umwelt führen; diese Tatsache wohnt der Abgrabungsnutzung inne. Eine Verfüllung und Rekultivierung kann dem ursprünglichen Zustand zwar sehr nahekommen oder diesen sogar in einzelnen Aspekten qualitativ übertreffen – da die Bodenstruktur jedoch unwiederbringlich abgegraben wurde, wird der ursprüngliche Zustand nicht vollständig wiederherstellbar sein. Ferner kann es zu nachhaltigen Veränderungen des Landschaftsbildes kommen, sowohl zu Aufwertungen des bestehenden Landschaftsbildes als auch zu neuen Strukturelementen (insbesondere bei Rekultivierungen in Tieflage oder beim Entstehen von „Baggersee“). Im Einzelfall kann dies auch zu einer Zerschneidung der Landschaft und zur Unterbrechung von Wegebeziehungen beitragen. Die konkrete Ausgestaltung der Rekultivierung kann erst einzelfallbezogen im Zulassungsverfahren erkannt und diskutiert werden. Auf Ebene der Regionalplanung werden mit diesem Teilplan beabsichtigte Nutzungen und Funktionen dargestellt, die sich nach heutigem Kenntnisstand und nach Möglichkeit in den umliegenden Raum einfügen. Den Rahmen dieser Nutzungen und Funktionen werden die beteiligten Akteure im Zuge der Zulassung angemessen ausgestalten. Dieses Vorgehen

entspricht nicht nur der gängigen Praxis, sondern auch den rechtlichen Regelungen in Nordrhein-Westfalen.

### *Regionalplanerische Gesamtbewertung*

- Ungefähr bei einem Drittel sämtlicher zur Ausweisung beabsichtigten BSAB sind keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten. Dieses Ergebnis zeigt, dass viele umweltfachliche Aspekte bereits in dem gesamträumlichen Planungskonzept berücksichtigt wurden.
- Bei dem übrigen Anteil ist von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen. Zunächst bleibt festzustellen, dass keine umweltfachlichen Verbotstatbestände berührt werden. Somit sind in der Regel ausschließlich solche Belange betroffen, die im Zuge einer Gesamtbetrachtung hinter den Belang der Rohstoffgewinnung grundsätzlich zurücktreten könnten. Zudem handelt es sich bei Abgrabungen grundsätzlich um eine Freiraumnutzung auf Zeit – im Ergebnis sind die erheblichen Umweltauswirkungen relativierend zu bewerten.
- Bei den BSAB mit prognostizierten erheblichen Umweltauswirkungen ist weiterhin zu berücksichtigen, dass überwiegend die Schutzgutkriterien „schutzwürdige Böden“, „klimarelevante Böden“ und „unzerschnittene verkehrsarme Räume“ sind. Hierbei handelt es sich um Schutzgüter, die in der Planungsregion großflächig verteilt sind. Eine Flächenanpassung der BSAB mit voraussichtlich erheblichen Umweltauswirkungen ist damit i.d.R. alternativlos, da auch hierdurch wieder die genannten Kriterien aufgrund ihrer großflächigen Verbreitung in der Planungsregion betroffen wären (vgl. Umweltbericht Kapitel 12).
- Der Träger der Regionalplanung kommt für diesen Planentwurf zu dem Ergebnis, dass die prognostizierten Umweltauswirkungen in Summe hinter dem Belang der Rohstoffgewinnung zurücktreten. Dieses Abwägungsergebnis resultiert neben der hohen Zahl an vorsorgenden, konfliktminimierenden Tabu- und sonstigen Ausschlussbelangen des gesamträumlichen Planungskonzeptes (vgl. z.B. Kapitel 7.4. bis 7.7., 8.5. und 8.6) auch aus der nachfolgenden Überlegung: Der Plangeber entscheidet sich vor dem Hintergrund der besonderen Konfliktlagen und konkurrierenden Raumnutzungsansprüche im Regierungsbezirk Köln (vgl. Kapitel 3) dafür, den rechnerisch gesicherten Versorgungszeitraum für den großflächig vorkommenden Rohstoff Kies/Kiessand eng am landesplanerisch geforderten Mindest-

versorgungszeitraum von 20 Jahren auszurichten und damit die zukünftige Flächeninanspruchnahme durch Lockergesteinsabgrabungen bedarfsgerecht auf ein moderates Maß zu lenken. Das übergeordnete Planungsziel – die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG – wird hierbei im Rahmen der Erfordernisse des LEP erreicht. Durch die starke Orientierung an der Erfüllung des Mindestversorgungszeitraumes können im Umkehrschluss andere Flächen erhalten werden, also keiner Abgrabungsnutzung zur Verfügung gestellt werden; dabei hätte es sich insbesondere um Flächen gehandelt, die als Neuaufschluss eine Abgrabungsnutzung gänzlich neu etabliert hätten.

- Der Regionalplangeber erachtet es angesichts des Ergebnisses der Umweltprüfung nicht für erforderlich, gänzlich neue Flächen zu ermitteln, also die Methodik des Teilplans NR dahingehend zu verändern, als dass andere Erweiterungen bzw. mehr Erweiterungsflächen identifiziert werden. Dies würde nicht nur zu einem erheblichen Mehraufwand und zeitlichen Verzögerungen – und damit einer Verlängerung des gegenwärtigen Zustandes einer unzureichenden regionalplanerischen Steuerungswirkung - führen, sondern würde auch nicht zwangsläufig zu besseren bzw. konfliktärmeren Standorten führen. Schließlich sind die o.g. betroffenen Kriterien in der Regel großräumig ausgeprägt, so dass auch neue Standorte nicht selten davon betroffen sein dürften. Die o.g. Kriterien zu Ausschlussbelangen zu erheben, wäre nach Auffassung des Plangebers unverhältnismäßig, insbesondere da es sich bei Abgrabungen um temporäre Nutzungen mit Aufwertungspotential des Freiraumes handelt.
- Für den BSABL-10 (vormals HS-HS-006) äußerte der Umweltbericht des ersten Planentwurfes am größten bzw. die substantiellsten Bedenken aufgrund der Nähe zum festgesetzten Naturschutzgebiet „HS-030: NSG Teichbachaue Himmericher Bruch“. Auf diese Bedenken wurde im zweiten Planentwurf zum Teilplan NR reagiert, indem der BSAB-L-10 verkleinert sowie insbesondere die konzeptionelle Einstufung als Nassabgrabung aufgegeben wurde. Im Ergebnis kann ein größerer Abstand zum benachbarten grundwassersensiblen Naturschutzgebiet eingehalten werden. Aufgrund der Einstufung als Trockenabgrabung bleiben unmittelbare Eingriffe in den Grundwasserkörper aus, so dass zu erwarten ist, dass auch der Grundwasserhaushalt des NSG unbeeinträchtigt bleibt und die Wiederherstellung

der natürlichen Feuchteverhältnisse und des Niedermoores mit seinen typischen Tier- und Pflanzenarten nicht gefährdet wird (vgl. Umweltbericht Anhang A, BSAB-L-10).

## 14.2. Auswirkungen auf das Klima

Im Zuge der Umweltprüfung sind unter anderem die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen des Raumordnungsplans auf das Schutzgut Klima zu ermitteln und zu bewerten (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Entsprechend der hierfür einschlägigen Anlage 1 zum Raumordnungsgesetz enthält der Umweltbericht zum Teilplan NR eine Beschreibung und Bewertung der planungsbedingten klimatischen Umweltauswirkungen. Ergänzend zu den diesbezüglichen Ausführungen des Umweltberichtes (Kapitel 4.6, insb. 4.6.5) wird nachfolgend erläutert, inwiefern (regional)klimatische Aspekte bereits auf konzeptioneller Ebene des vorliegenden Regionalplanverfahrens berücksichtigt werden.

Grundsätzlich sind hinsichtlich der Schutzgüter Klima und Luft der Erhalt von bioklimatischen und lufthygienischen Ausgleichsfunktionen die wesentlichen zu betrachtenden Aspekte. Eine klimatische Ausgleichsfunktion übernehmen dabei insbesondere alle Offenlandflächen (Kaltluftentstehungsgebiete) sowie – mit gewissen Abstrichen in den bodennahen Bereichen – vorhandene Waldflächen. Wälder sind darüber hinaus als Frischluftentstehungsgebiete von besonderer Bedeutung für die lufthygienische Ausgleichsfunktion, da hier Luftschadstoffe in besonderem Maße ausgefiltert bzw. verdünnt werden. Als Kaltluft-/ Frischluftleitbahnen fungieren i.d.R. ausgeprägte Tal-/ Auenbereiche, die insbesondere dann von Bedeutung sind, wenn die abfließende Kaltluft / Frischluft einem klimatischen Belastungsraum (z.B. größere Siedlungen) zugeführt wird. Kühle Luftmassen aus unbebauten Offenlandbereichen sind folglich nur dann von Belang, wenn ein angrenzender Siedlungsraum von der ausgleichenden Wirkung unmittelbar profitiert.

Zunächst ist festzuhalten, dass die klimatischen Auswirkungen regionalplanerischer Festlegungen im Allgemeinen wesentlich von Art und Umfang der Nutzung sowie von den betriebsbedingten Auswirkungen abhängen. Erhebliche Umweltauswirkungen sind dabei vor allem bei einer dauerhaften Versiegelung und Überbauung klimaökologisch bedeutsamer Flächen infolge der Ausweisung von neuen Siedlungsbereichen (ASB, GIB) zu erwarten. Die Festlegung von Abgrabungsbereichen (BSAB) hat zwar

regelmäßig auch eine geänderte Flächennutzung zur Folge, im Vergleich zu Siedlungsbereichen bestehen aber bedeutende Unterschiede. Zum einen sind die beanspruchten Flächen nicht bzw. allenfalls geringfügig versiegelt und können regelmäßig auch im Abbaubetrieb weiterhin ausgleichende Funktionen für das Klima übernehmen. Zum anderen sind Abgrabungen temporäre Nutzungen, die zugleich mit einer regionalplanerisch gesicherten Rekultivierungspflicht belegt sind. In der langfristigen Perspektive können die ehemals beanspruchten Flächen also wieder bzw. in Teilen auch erstmals wichtige Funktionen im Naturhaushalt übernehmen.

Dessen ungeachtet sind die bioklimatischen und lufthygienischen Ausgleichsfunktionen von Freiflächen im „Prüfraster“ des gesamträumlichen Planungskonzeptes durch verschiedene Ausschluss- und Eignungsbelange implizit berücksichtigt. Hierzu zählen insbesondere

- das Tabukriterium „Wald“,
- das Tabukriterium „Natur- und Artenschutz“,
- das Tabukriterium „Biotopverbundflächen herausragender Bedeutung (Stufe 1)“,
- der sonstige Ausschlussbelang „Schutzabstand von 300 m zu ASB, Bauflächen und Ortslagen“,
- der Eignungsbelang „Außerhalb von Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung“ sowie
- der Eignungsbelang „Außerhalb von tatsächlichem Wald  $\geq 2$  ha“.

In der Konsequenz haben Abgrabungsinteressen mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf die bioklimatischen und lufthygienischen Ausgleichsfunktionen keine bzw. niedrigere Chancen auf eine Ausweisung als BSAB im Teilplan NR.

### *CO<sub>2</sub>-relevante Auswirkungen*

Neben der bioklimatischen und lufthygienischen Ausgleichsfunktion müssen seit der Neufassung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Jahre 2017 auch die globalen Klimafolgen einer Planung in der Umweltprüfung betrachtet werden. In Verbindung mit dem sog. Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) resultiert hieraus nach jüngster Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ein Auftrag an die jeweilige Planungsbehörde, die CO<sub>2</sub>-relevanten Auswirkungen ihrer Planung zu ermitteln und hieraus abzuleiten, welche Folgen sich dadurch für die bundesweiten Klimaziele ergeben (BVerwG, Urt. v.

04.05.2022 – 9 A 7/21, juris Rn. 82). Gleichzeitig sei dieser gesetzliche Auftrag jedoch auch vor dem Hintergrund der jeweiligen Planungssituation bzw. räumlichen Ebene differenziert zu betrachten. So müssten die Anforderungen des KSG mit Augenmaß konkretisiert werden und dürften keinen unzumutbaren Ermittlungsaufwand abverlangen. Der Regionalplanungsbehörde Köln sind keine Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder sonstige Leitfäden zur Konkretisierung des Berücksichtigungsgebotes aus § 13 Abs. 1 S. 1 KSG bekannt. Im Übrigen ist die Ermittlung betriebsbedingter Treibhausgasemissionen infolge von BSAB-Festlegungen nach hiesiger Auffassung angesichts des Abstraktionsgrades regionalplanerischer Festlegungen mit gewichtigen Prognoseunsicherheiten verbunden. Schließlich können bspw.

- der tatsächliche räumliche Umfang von Abgrabungsnutzungen,
- die konkrete Anzahl der letztendlich agierenden Unternehmen innerhalb eines BSAB,
- die hierbei eingesetzten Maschinen,
- die vorhabenbedingten Lieferverkehre sowie
- mögliche baulich-technische Maßnahmen zur Begrenzung der betrieblichen Emissionen

maßstabs- und abstraktionsbedingt auf Ebene der Regionalplanung nicht verlässlich prognostiziert werden. Eine differenzierte und sachgerechte Betrachtung in Form konkreter Emissionsprognosen erscheint vielmehr erst auf der Ebene nachgeordneter Planungs- und Zulassungsverfahren verhältnismäßig, wenn entsprechende Details zur Vorhabenplanung verfügbar sind.

Nichtsdestotrotz führt die Aufstellung des Teilplans NR aus den nachfolgenden Gründen zu einer Reduzierung der abgrabungsinduzierten Treibhausgasemissionen im Regierungsbezirk Köln. Übergeordnetes Leitbild dieses Regionalplanverfahrens ist es, das Abtragungsgeschehen im Regierungsbezirk Köln in möglichst konfliktarme sowie möglichst ergiebige Standorte zu verlagern und hierbei Erweiterungen Neuaufschlüssen grundsätzlich vorzuziehen. Diese Maxime bildet die Grundlage für das gesamt-räumliche Planungskonzept und damit letztendlich für die Ausweisung neuer BSAB. Diesem Leitbild liegt unter anderem auch der Anspruch zugrunde, im „Wettbewerb um den Freiraum“ Bereiche mit wichtigen (klimaökologischen) Freiraumfunktionen möglichst vor einer Neuinanspruchnahme zu schützen. Im Ergebnis wird die Flächenkulisse der BSAB zukünftig deutlich reduziert und auf möglichst ergiebige sowie auf –

auch aus naturschutzfachlicher Perspektive – verträgliche Standorte konzentriert. Weiterhin wird für diese neuen Abgrabungsstandorte das Ziel einer maximalen und gebündelten Rohstoffgewinnung festgelegt. In Summe stehen im Vergleich zum Status Quo perspektivisch also weniger Flächen des Regierungsbezirks für Abgrabungsvorhaben zur Verfügung, die zugleich vollständig in Anspruch genommen werden sollen. Hierbei spielt auch die Wiederherstellung der eignungsgebietlichen Wirkung der zukünftigen Abgrabungsbereiche eine entscheidende Rolle, da neue Abgrabungsvorhaben *außerhalb* jener BSAB zukünftig unzulässig sein werden – mithin das aktuelle regionalplanerische Steuerungsdefizit behoben wird. Das vorliegende Regionalplanverfahren leistet damit im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung gem. § 1 Abs. 2 ROG einen Beitrag zur Erreichung der bundesgesetzlichen Klimaziele.

## 15. Flächenauswahl BSAB

Die zeichnerisch abgegrenzten potentiellen BSAB (vgl. Kapitel 11), die sich auch nach erfolgter Umweltprüfung grundsätzlich zu Festlegung als BSAB eignen (vgl. Kapitel 14) werden nunmehr daraufhin überprüft, welche davon tatsächlich als BSAB festgelegt werden sollen.

### 15.1. Rechtliche Vorgaben

Für die Flächenauswahl definiert das Ziel 9.2-2 LEP NRW (vgl. Kapitel 3.2.2) eindeutige Vorgaben:

„Die Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nicht-energetische Rohstoffe sind für einen Versorgungszeitraum von mindestens 20 Jahren für Lockergesteine [...] festzulegen.“

In den entsprechenden Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen (auch außerhalb von BSAB) auf die Versorgungsräume anzurechnen und dass bei der Ermittlung des Bedarfs auch Rohstoffmengen aus dem Braunkohlentagebau einzubeziehen sind, sofern dadurch der ordnungsgemäße Betrieb und Abschluss des Braunkohlentagebaus nicht beeinträchtigt wird.

Der Versorgungszeitraum wird rechnerisch wie folgt ermittelt.

$$\text{Versorgungszeitraum} = \text{Rohstoffvolumen} / \text{Jahresförderung}$$

Das *Rohstoffvolumen* – sowohl der Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen als auch in den zur Festlegung vorgesehenen BSAB – wird durch die Regionalplanungsbehörde mittels des GIS-basierten sog. AM-Tools ermittelt (s. Anhang R). Dieses wird den Regionalplanungsbehörden von IT.NRW im Auftrag von der Landesplanungsbehörde zu diesem Zweck zur Verfügung gestellt. Damit können die Regionalplanungsbehörden die Rohstoffvolumina einer jeden Rohstoffgruppe nach (grundsätzlich) derselben Methodik ermitteln wie der Geologische Dienst in Rahmen seines jährlichen Abgrabungsmonitorings NRW.

Das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW bildet eine landeseinheitlich methodische Grundlage, um (unter Berücksichtigung des Maßstabes der Re-

gionalplanung von 1:50.000) die künftigen Rohstoffbedarfe im jeweiligen Planungsraum prognostizieren zu können. Den Erläuterungen zu Ziel 9.2-2 LEP NRW ist zu entnehmen, dass das Abgrabungsmonitoring der Regionalplanung für die Prognose des künftigen Rohstoffbedarfes zugrunde zu legen ist. Die Plausibilität und Sachrichtigkeit des Abgrabungsmonitorings wurde zuletzt im Jahr 2019 durch das Verwaltungsgericht Düsseldorf vollumfänglich festgestellt (Urteil des VG Düsseldorf v. 19.02.2019 - 17 K 8130/16). Das Abgrabungsmonitoring stellt im Ergebnis eine hinreichend aussagekräftige Tatsachengrundlage zur Bemessung des Bedarfs und somit auch zur Bemessung des durch die BSAB-Ausweisungen rechnerisch gesicherten Versorgungszeitraums dar.

Die Jahresförderung wird für jede Planungsregion durch den Geologischen Dienst ermittelt und in den jeweiligen Berichten jährlich veröffentlicht. Die Förderrate ist im Wesentlichen abhängig von den Abgrabungsfortschritten innerhalb der genehmigten Abgrabungen.

Die zur Vermarktung vorgesehenen Rohstoffmengen aus den Braunkohlentagebauen fließen im Teilplan NR im Sinne des LEP als vorhandene Rohstoffvolumen außerhalb von BSAB ein (s.u. „Sockelbetrag“). Aus dem Tagebau Garzweiler sollen kurz- bis mittelfristig begrenzte Rohstoffmengen dem Markt zur Verfügung gestellt werden (vgl. Kapitel 15.3). Im Tagebau Hambach hingegen werden sämtliche Kiese für die Herstellung der Böschungen benötigt; der Tagebau Inden befindet sich in Rekultivierung.

In den folgenden Kapiteln wird dargelegt:

- Welche jährliche Förderrate dem Teilplan NR für jede Rohstoffgruppe zu Grunde liegt.
- Wie viele Rohstoffvorräte in bereits genehmigten Abgrabungen und im Braunkohlentagebau Garzweiler noch lagern (Rohstoffvolumen) und welche Versorgungszeiträume dadurch rechnerisch gesichert werden (sog. Sockelbeträge).
- Welche Flächen anhand welcher Methodik ausgewählt werden, um das Delta zwischen bereits gesicherten Sockelbeträgen und zu sichernden Mindestversorgungszeiträumen zu schließen.
- Welche ergänzenden Beurteilungsmaßstäbe (neben der Erreichung des rechnerischen Mindestversorgungszeitraumes gem. LEP) belegen, dass mit den zur Auswahl vorgesehen BSAB der Abgrabungsnutzung im Regierungsbezirk Köln tatsächlich in substantieller Weise Raum verschafft wird.

Hinweis: Die Rohstoffvolumina werden im Zuge der Laufzeitberechnung auf Hunderttausend gerundet. Dies zur Angleichung an die jährlichen Monitoringberichte des Geologischen Dienstes bezüglich der Jahresförderung.

## 15.2. Stichtagsregelung

Die jährlichen Förderraten für die Rohstoffgruppen Kies/Kiessand und präquartäre Kiese und Sande werden in den Monitoringberichten des Geologischen Dienstes veröffentlicht. Die jährliche Förderrate für Ton/Schluff wurde von der Regionalplanungsbehörde Köln durch eigene Erhebungen ermittelt (vgl. Kapitel 2.2.2).

Dem Teilplan NR werden für die Rohstoffgruppen Kies/Kiessand und präquartäre Kiese und Sande seit der Fassung des zweiten Planentwurfes (April 2024) die Förderaten des Monitoringberichts 2023 zu Grunde gelegt mit Stand 01.01.2023. Mit der Entscheidung, die zum zweiten Planentwurf vorliegende jährliche Förderrate zu Grunde zu legen, geht einher, dass diese Förderrate dem gesamten Teilplan NR bis zum Feststellungsbeschluss zu Grunde gelegt wird. Die Ergebnisse des Monitoringberichts 2024 (oder nachfolgender Berichte) können somit im Sinne der Anwendung einer einheitlichen Plangrundlage für den Erarbeitungsprozess im Teilplan NR keinen durchschlagenden Eingang finden.

Der Stichtag ist sachlich gerechtfertigt: Für die Berechnung der Jahresförderung bzw. der verfügbaren Restvolumina gem. Abgrabungsmonitoring NRW wird ein jeweils 6-jähriges Mittel der Volumenentnahme angesetzt. Mit 13,5 Mio. m³ markiert diese Jahresförderung zudem eine der höchsten Förderraten der jüngeren Vergangenheit bzw. seit Einführung des Abgrabungsmonitorings; sie liegt über dem langjährigen Mittel vergangener Beobachtungszyklen. Deutlich wird dies bei einer Betrachtung der gemittelten Jahresförderung für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand gemäß der Monitoringberichte des Geologischen Dienstes seit Beginn des Planungsprozesses zum Teilplan NR im Jahr 2017:

**Tabelle 24: Entwicklung der Jahresförderung Kies/Kiessand in der Planungsregion Köln**

| Berichtsjahr                 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Jahresförderung (in Mio. m³) | 9,6  | 12,2 | 12,4 | 12,2 | 12,6 | 14,1 | 13,5 | 14,7 |

Quelle: Monitoringberichte des Geologischen Dienstes NRW

Die gemittelte Jahresförderung der Berichtsjahre 2017 – 2024 beträgt demnach rund 12,7 Mio. m<sup>3</sup>. Betrachtet man alternativ den Zeitraum seit Beginn des förmlichen Planverfahrens mit dem Erarbeitungsbeschluss sowie dem Beschluss zur ersten öffentlichen Auslegung im Jahr 2020 (Berichtsjahre 2020 bis einschließlich 2024), ergibt sich eine gemittelte Jahresförderung von 13,4 Mio. m<sup>3</sup> – und damit ein Wert, welcher der im Teilplan NR zugrunde gelegten Jahresförderung von 13,5 Mio. m<sup>3</sup> entspricht. Letztlich verdeutlicht auch der ergänzende Beurteilungsmaßstab des jährlichen Pro-Kopf-Bedarfes an Kies/Kiessand, dass die Festlegungen des Teilplans NR (auf Basis der Jahresförderung von 13,5 Mio. m<sup>3</sup>) eine bedarfsgerechte regionale Rohstoffversorgung für die nächsten 20 Jahre gewährleisten. Im Ergebnis bildet die Jahresförderung des Berichtsjahres 2023 – auch unter Berücksichtigung der vielfältigen, teils miteinander unvereinbaren Raumnutzungsansprüche und der besonderen planerischen Konfliktlagen hinsichtlich Lockergesteinsabgrabungen im Planungsraum (vgl. Kapitel 3) – eine sachgerechte Grundlage für die Prognose der zukünftigen Rohstoffbedarfe im Regierungsbezirk Köln bzw. für die Bemessung des BSAB-Mengengerüsts zur Erfüllung des landesplanerisch vorgegebenen Versorgungszeitraumes von 20 Jahren.

Auch für den Stand der genehmigten Abgrabungen erfolgt im Sinne einer einheitlichen Betrachtung der Ausgangslage die Grundlagenerfassung auf Basis einer Stichtagsregelung.

Hierzu wurde im Nachgang zur AG des Regionalrates am 08.11.2023 (auf der mit dem Regionalrat ein Zwischenergebnis des Teilplans NR diskutiert wurde) der aktuelle Stand der genehmigten Abgrabungen bei sämtlichen Zulassungsbehörden erfragt (laufende/rekultivierte/in Rekultivierung befindliche Abgrabungen) und um Mitteilung des aktuellen Katasterstandes bis zum 01.12.2023 gebeten. Hierauf aufbauend wurde eine dem Betrachtungsmaßstab der Regionalplanung entsprechende Differenzierung in genehmigte verritzte (in Betrieb befindliche) Flächen sowie genehmigte unverritzte Flächen (genehmigte Reserve) vorgenommen (vgl. Kapitel 15.3). Im Nachgang erfolgte Abbaufortschritte sowie zwischenzeitlich neu erteilte Abbaurechte können aufgrund der angewandten Erhebung basierend auf o.g. Stichtag somit nicht in die Berechnungen einfließen. Zwecks Nachvollziehbarkeit sind in den Erläuterungskarten (4.1 BSAB und genehmigte Abgrabungen) die zugrunde gelegten genehmigten unverritzten Reserven sowie im Abbau bzw. in Rekultivierung befindlichen Abgrabungen verortet. Auf dieser aktualisierten Erhebung des Katasterstandes aus 2023

(01.12.2023) in Kombination mit der rohstoffspezifischen Jahresförderung gem. Monitoringbericht 2023 basiert die Flächenauswahl der BSAB sowie die Ermittlung der Versorgungszeiträume des Teilplans NR im Sinne einer Stichtagsregelung.

Da beide Angaben – sowohl die jährliche Förderrate als auch die genehmigten Abgrabungen – bei der Ermittlung der rechnerischen Versorgungszeiträume die entscheidenden Größen bzw. maßgeblichen Faktoren darstellen, ist es sachgerecht und verhältnismäßig, diese beiden Größen im weiteren Planverfahren als unveränderliche Grundannahmen zu definieren<sup>221</sup>. Stichtagsregelungen sind regelmäßig erforderlich, um durch die Festlegung einer einheitlichen Ausgangsgrundlage im Rahmen einer gesamträumlichen Planung sicherzustellen, dass die Eingangsdaten nach einem einheitlichen methodischen Ansatz und mit vergleichbaren Grundannahmen hinsichtlich der maßgeblichen Parameter für die gesamte Planungsregion verwendet werden. Eine laufende Aktualisierung von Datengrundlagen innerhalb des Aufstellungsprozesses des Teilplans NR ist zudem auch methodisch nicht umsetzbar, da dies einen ständigen Änderungsbedarf des Planentwurfs zur Folge hätte. Die Verwendung von Stichtagsregelungen steht dem Regionalplangeber im Rahmen seiner Abwägungskompetenz zu. Dies ermöglicht, aufwändige und langjährige Planungsprozesse überhaupt bzw. in einem zeitlich vertretbaren Rahmen auf einer einheitlichen Plangrundlage abschließen zu können.

Die von dieser Stichtagsregelung betroffenen Belange stellen keine umweltfachlichen oder sonstigen (unveränderlichen) Belange dar, die von einer (materiellen) Präklusion ausgeschlossen wären. Vielmehr sind diese sich stetig verändernden Daten maßgeblich vom Verhalten Privater abhängig, nämlich vom unternehmerischen Handeln: Abgrabungsfortschritte und Genehmigungslagen sind insbesondere nicht nur abhängig von Eigentumsrechten, sondern auch von der Rohstoffnachfrage, die ihrerseits maßgeblich von der konjunkturellen Lage und/oder politischen Entscheidungen beeinflusst wird. Bei solchen dynamischen Daten ist eine Stichtagsregelung im Rahmen einer räumlichen Gesamtplanung sachlich gerechtfertigt.

---

<sup>221</sup> Hinweis: Die Begründung zum zweiten Planentwurf (Stand April 2024) enthielt bezüglich der Stichtagsregelung zum Katasterstand einen redaktionellen Fehler und definierte irrtümlicherweise den 01.03.2024 als Stichtag. Im März 2024 konnte die Flächenauswahl der BSAB zum zweiten Planentwurf des Teilplans NR zwar abgeschlossen werden. Faktisch liegt dieser Flächenauswahl jedoch die o.g. Katasterabfrage mit Stichtag 01.12.2023 zugrunde.

Auch der zwischenzeitlich veröffentlichte Monitoringbericht des Geologischen Dienstes aus dem Jahr 2024 mit einer angegebenen Jahresförderung von 14,7 Mio. m<sup>3</sup> in der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand führt aus den o.g. Erwägungen zu keinem abweichenden Abwägungsergebnis. In diesem Kontext ist weiterhin zu berücksichtigen, dass die Abschätzung zukünftiger Primärrohstoffbedarfe aufgrund der sich schnell wandelnden Herausforderungen wie einer sich wandelnden Wirtschaftslage, dem technischen Fortschritt und zunehmender globaler Verflechtungen nur bedingt möglich ist. Im Ergebnis ist gegenwärtig unklar, ob der Bedarf an neuen Primärrohstoffen wie Kies/Kiessand zukünftig nachhaltig steigen wird (vgl. z.B. Rohstoffstudie NRW 2021) oder ob die Nachfrage konjunkturbedingt sogar eher bis zum Jahr 2040 leicht zurückgehen wird (vgl. Bundesverband Baustoffe 2022: Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2040 in Deutschland). Der Teilplan NR berücksichtigt daher bereits heute ausdrücklich planungsimmanente Prognoseunsicherheiten mittels Grundsatz 1 (Rohstoff-Monitoring), Ziel 6 (Erweiterungsklauseln) und Ziel 10 (BSAB „nachlegen“), die als Monitoring- bzw. Flexibilisierungsinstrumente Handlungsoptionen während der Laufzeit des Teilplans NR bereitstellen.

Sollte auch in der kommenden Berichtsperiode ein Anstieg der Jahresförderung verzeichnet werden, könnte dieser Anstieg im Regierungsbezirk Köln zeitlich zusammenfallen mit mehreren aktuellen Genehmigungsverfahren für neue Abgrabungsvorhaben: In den letzten Jahren wurden bezirkswelt zahlreiche Zulassungsverfahren angestoßen, die zum Teil außerhalb der BSAB des Teilplans NR liegen. Diese sind mitunter durch abgrabungsrechtliche Vorbescheide gegenüber dem Teilplan NR immunisiert. Dies lässt in der Folge die Annahme zu, dass sich kurz- bis mittelfristig das Rohstoffvolumen der genehmigten Reserve („Sockelbetrag“) weiter erhöhen wird. Bestätigt wird diese Annahme auch durch eine entsprechende Anfrage der Regionalplanungsbehörde an die Zulassungsbehörden Ende 2023 (vgl. Kapitel 15.4.5).

Weiterhin ist zudem anzunehmen, dass ein solcher Anstieg der Jahresförderung aus der gegenwärtig begrenzten Verfügbarkeit neuer Abgrabungsflächen in den benachbarten Planungsregionen resultiert mit dem Effekt, dass die aktuell im Regierungsbezirk Köln gewonnenen Primärrohstoffe zumindest teilweise diese eingeschränkte Verfügbarkeit kompensieren und infolgedessen auch dem Export in benachbarte Planungsregionen (sowie in europäische Nachbarstaaten) dienen<sup>222</sup>. So zeichnet sich in

---

<sup>222</sup> vgl. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe 2022: Sand und Kies in Deutschland. Band II: Gewinnung in den Bundesländern. S. 122)

den angrenzenden Planungsregionen seit einigen Jahren ein Rückgang der Jahresförderung von Kies/Kiessand ab:

**Tabelle 25: Entwicklung der Jahresförderung Kies/Kiessand in benachbarten Planungsregionen**

| Jahresförderung in Mio. m <sup>3</sup> | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|----------------------------------------|------|------|------|------|------|------|
| Regierungsbezirk Düsseldorf            | 8,8  | -    | -    | 7,2  | -    | 6,3  |
| Regionalverband Ruhr                   | -    | -    | 7,0  | 7,0  | -    | 5,9  |

Quelle: Monitoringberichte des Geologischen Dienstes NRW

Sollte die Jahresförderung in den Folgejahren wider Erwarten nachhaltig bzw. dauerhaft steigen, würde dies nicht nur im Trend, sondern auch in der Höhe eine vollkommen neue Entwicklung im Regierungsbezirk Köln darstellen. Es wäre ein Zeichen dafür, dass sich das bezirksweite Abtragungsgeschehen gegenüber dem letzten Jahrzehnt erheblich verändert. Gründe für eine solche Entwicklung könnten insbesondere Kompensationseffekte sein, einerseits durch die Beendigung der Braunkohlentagebaue, andererseits durch die o.g. begrenzte Verfügbarkeit neuer Abtragungsflächen in benachbarten Planungsregionen.

In diesem Fall wäre umfassend zu prüfen, ob und wie dieser Entwicklung im Regierungsbezirk Köln begegnet werden könnte bzw. – vor dem Hintergrund konkurrierender Raumnutzungsansprüche – sollte:

- Welchen Effekt haben die sich abzeichnenden neuen Abtragungen in laufenden Zulassungsverfahren, mit deren Zulassung aufgrund fortgeschrittener Genehmigungsverfahren kurz- bis mittelfristig zu rechnen ist (vgl. Begründung Kapitel 15.4.5)?
- Welchen Einfluss haben perspektivisch Vorhaben, die zwar außerhalb der BSAB gem. Teilplan NR liegen, aber aufgrund abtragungsrechtlicher Vorbehalte gegenüber dem Teilplan NR immunisiert sind (vgl. ebd.)?
- Welchen Effekt hätten die Erweiterungsklauseln (Z6)?
- Wie werden sich zukünftig Einsparpotenziale infolge des vorgesehenen Degressionsfaktors (vgl. in Aufstellung befindliches Ziel 9.2-4 der 3. LEP-Änderung) auf die Prognose bedarfsgerechter Abtragungsvolumina auswirken?

- Sollte mittels G1 (z.B. i.V.m. Z10) planerisch nachgesteuert werden, indem neue BSAB festgelegt werden?
- Eignen sich in diesem Fall auch bestimmte Neuaufschlüsse als BSAB?
- Könnten dann vielleicht Synergieeffekte genutzt werden, z.B. im Sinne von innovativen integrierenden Abgrabungs- bzw. Rekultivierungsprojekten?

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass sich bei einer dauerhaft stark steigenden Förderrate bzw. langfristig verändernden Rahmenbedingungen komplexe Fragestellungen ergeben würden, die einer erneuten umfassenden regionalplanerischen Betrachtung bedürften. Die Auswirkungen aktueller Datengrundlagen werden hierzu laufend überwacht.

### 15.3. Genehmigte Versorgungszeiträume

Die Laufzeitberechnung der genehmigten Rohstoffreserven (also der bisher unverritzten Teilflächen einer genehmigten Abgrabung, sog. „Sockelbetrag“) mit dem AM-Tool erfolgte auf diesen Grundlagen:

- für Kies/Kiessand:  
Sämtliche unverritzten Flächen sämtlicher genehmigten Abgrabungen im Regierungsbezirk Köln wurden der Berechnung zu Grunde gelegt, sofern dort laut Rohstoffkarte NRW entsprechende Rohstoffvorkommen anstehen und unabhängig davon, ob eine Genehmigung für Kies/Kiessand vorliegt. Begründung: Massenrohstoff und sich überlagernde Rohstoffe.
- für Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande:  
Sämtliche unverritzten Flächen derjenigen genehmigten Abgrabungen, in denen eine Genehmigung zur Gewinnung von Ton/Schluff bzw. präquartärer Kiese und Sande vorliegt (laut Abgrabungskataster) wurden der Berechnung zu Grunde gelegt. Begründung: Spezialrohstoffe.

Als durchschnittlicher jährlicher Verbrauch wurde die volumenbezogene Jahresförderung des Monitoringberichts 2023 des Geologischen Dienstes zu Grunde gelegt (Stichtag 01.01.2023). Diese Angabe liegt für die Rohstoffgruppen Kies/Kiessand (13,5 Mio. m<sup>3</sup>/a) und präquartäre Kiese und Sande (1,9 Mio. m<sup>3</sup>/a) vor, nicht jedoch für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff. Deshalb hat die Regionalplanungsbehörde die jährliche Fördermenge für Ton/Schluff anhand von Unternehmerbefragungen eigenständig erhoben (0,4 Mio. m<sup>3</sup>/a).

Aus dem Braunkohlentagebau Garzweiler ist laut fachgutachterlicher Analyse<sup>223</sup> im Zeitraum 2023 bis 2030 eine massenneutrale Abgabe von Kies für die lokale Bau-  
stoffversorgung von insgesamt rund 7,7 Mio. m<sup>3</sup> Kies/Kiessand möglich (1,1 Mio.  
m<sup>3</sup>/a). Dieses Rohstoffvolumen steht damit grundsätzlich dem freien Markt zur Verfü-  
gung bzw. führt zu einer entsprechenden Reduktion des regionalen Kiesbedarfes. Die  
Bergbehörde hat Ende Dezember 2023 die (massenneutrale) Förderung von jährlich  
maximal 1,6 Mio. m<sup>3</sup> pro Jahr bis Ende 2025 bewilligt, eine entsprechende Verlänge-  
rung bis Ende 2030 kann grundsätzlich beantragt werden. Der Teilplan NR hat im  
Sinne des LEP NRW das grundsätzlich gewinnbare Rohstoffvolumen des Braunkoh-  
lentagebaus (und nicht das bereits genehmigte) im Blick, so dass dem bereits gesi-  
cherten Versorgungszeitraum ein gewinnbares Volumen aus dem Tagebau Garzweiler  
hinzugerechnet wird. Da die entsprechende bergrechtliche Genehmigung erst Ende  
2023 erteilt wurde, wird für den Teilplan NR diesbezüglich vorsorglich ein Restvolumen  
in Höhe von rund 6 Mio. m<sup>3</sup> zugrunde gelegt (Zeitraum 2024 bis 2030). Dieses Roh-  
stoffvolumen liegt aufgrund des Abbaufortschritts des Braunkohlentagebaus Garzwei-  
ler zum weitaus überwiegenden Teil im Regierungsbezirk Köln und wird daher voll-  
ständig im Teilplan NR berücksichtigt. Anderweitige Warenströme sind eigentumsbe-  
dingt und bleiben unberücksichtigt.

Die angewandte Methodik zur rechnerischen Prognose der genehmigten Rohstoffvo-  
lumina bedingt ebenenspezifische bzw. maßstabsbedingte Unschärfen. In Summe  
wird über die angewandte Methode jedoch sichergestellt, dass auch unter Berücksich-  
tigung einzelfallbedingter Abweichungen von möglichen Rohstoffvolumina im Teilplan  
NR ausreichend Handlungsspielraum enthalten ist, da ebenso zu berücksichtigen ist,  
dass mit jenen Unschärfen auch Effekte einhergehen, die sich positiv auf das faktisch  
vorhandene Rohstoffpotenzial einzelner genehmigter Reserven auswirken (vgl. Be-  
gründung Kapitel 15.4.5):

- Die Rohstoffreserven, die innerhalb genehmigter und in Betrieb befindlicher Ab-  
grabungen vorhanden sind (verritzte Reserve innerhalb und außerhalb von  
BSAB), bleiben bei der rechnerischen Ermittlung der Versorgungszeiträume un-  
berücksichtigt, da sie aufgrund der Abbaudynamik schwerlich quantifizierbar  
sind. Allerdings ist allein aufgrund der entsprechenden Flächengröße von mehr

---

<sup>223</sup> Überarbeitetes Fachgutachten zur Abraumbilanzierung im Tagebau Hambach vom 17.11.2023 der  
FUMINCO GmbH im Auftrag der Bezirksregierung Köln (vgl. 171. Sitzung des Braunkohlenausschusses  
am 15.03.2024, TOP 4) sowie Ergänzungsgutachten der FUMINCO GmbH vom 23.08.2024.

als 1.300 ha davon auszugehen, dass es sich hierbei faktisch um substantielle Rohstoffvolumina handeln dürfte.

- Auch die Vertiefungspotenziale innerhalb der genehmigten und in Betrieb befindlichen Abgrabungen (verritzte Reserve innerhalb und außerhalb von BSAB) bleiben bei der Berechnung der Versorgungszeiträume im Teilplan NR unberücksichtigt. Solche Vertiefungen verritzter Flächen sind nicht nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB möglich, sondern mittels Ziel 4 *Bestandschutz für zugelassene Abgrabungen* auch innerhalb genehmigter Abgrabungen außerhalb der BSAB gemäß Teilplan NR konzeptionell zulässig.

**Tabelle 26: Unverritzte genehmigte Reserve je Rohstoffgruppe**

|                                                                             | KKS                           | TS                | PQ                |
|-----------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------|-------------------|
| Anzahl der unverritzten Flächen genehmigter Abgrabungen                     | 52                            | 11                | 12                |
| Größe der unverritzten Flächen genehmigter Abgrabungen (ha)                 | 648                           | 49                | 26                |
| Rohstoffvolumen der Abgrabungen (Mio. m <sup>3</sup> , gerundet)            | 112,4                         | 4,6               | 66,3              |
| Rohstoffvolumen Tagebau Garzweiler (Mio. m <sup>3</sup> )                   | 6                             | -                 | -                 |
| Jährlicher Verbrauch (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)                            | 13,5                          | 0,4               | 1,9               |
| <b>Rechnerischer Versorgungszeitraum (ohne Garzweiler / mit Garzweiler)</b> | 8,3 Jahre<br><b>8,8 Jahre</b> | <b>11,2 Jahre</b> | <b>34,9 Jahre</b> |

## 15.4. Versorgungszeiträume durch BSAB

Entsprechend dem Leitbild des Teilplans NR sollen vornehmlich diejenigen potentiellen BSAB (vgl. Kapitel 11) zur Ausweisung vorgesehen werden, die möglichst ergiebig und möglichst konfliktarm sind. Beides wird durch das Bewertungsergebnis der Eignungsprüfung der potentiellen BSAB ausgedrückt. Im Sinne einer Vergleichbarkeit und konzeptionellen Gleichbehandlung wurden die BSAB in Bewertungsgruppen eingeteilt (vgl. Kapitel 10.1): besonders geeignet, überdurchschnittlich geeignet etc.

### 15.4.1. Methodik

Die Auswahl der zur Festlegung vorgesehenen BSAB erfolgt schrittweise sowohl anhand der Bewertungsgruppen als auch anhand der Art des potentiellen BSAB (Erweiterung/ Neuaufschluss). In nachfolgender Tabelle ist das Vorgehen schematisch dargestellt, im Anhang J ist dieses Vorgehen mit den konkreten Flächen hinterlegt.

**Tabelle 27: Auswahl der zur Festlegung vorgesehenen BSAB (Methodik)**

| Reihenfolge | Erweiterungen                                         | Neuaufschlüsse                                    |
|-------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|
| 1           | Unverritzte genehmigte Rohstoffreserve (Sockelbetrag) |                                                   |
|             | Besonders geeignet ( $\geq 25$ Pkt.)                  |                                                   |
| 2           | Überdurchschnittlich geeignet<br>(21 bis 24 Pkt.)     |                                                   |
| 3           |                                                       | Überdurchschnittlich geeignet<br>(21 bis 24 Pkt.) |
| 4           | Durchschnittlich geeignet<br>(13 bis 20 Pkt.)         |                                                   |
| 5           |                                                       | Durchschnittlich geeignet<br>(13 bis 20 Pkt.)     |
| 6           | Unterdurchschnittlich geeignet<br>(9 bis 12 Pkt.)     |                                                   |

Zunächst soll geprüft werden, ob mit der genehmigten Reserve (s. Kapitel 15.3) und den potentiellen BSAB mit besonders hoher Bewertung ( $\geq 25$  Pkt.) der Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren erreicht wird. BSAB mit besonders hoher Bewertung sind schließlich diejenigen BSAB, welche dem Leitbild und den Leitlinien des Teilplans NR am besten entsprechen. Eine weitere qualitative Unterscheidung zwischen Erwei-

terung oder Neuaufschluss soll nicht vorgenommen werden, da es sich in beiden Fällen um die „idealen“ Abgrabungsstandorte im Sinne des Teilplans NR handelt. Aus diesem Grund sollen die potentielle BSAB mit besonders hoher Bewertung nach Auffassung des Plangebers in jedem Falle als BSAB festgelegt werden, unabhängig von der bereits genehmigten Reserve und etwaigen Zusatzvolumen durch gebündelte Gewinnungen bzw. „rohstoffgruppenübergreifende Mitnahmeeffekte“.

Kann mit den BSAB besonders hoher Bewertung der Mindestversorgungszeitraum nicht erreicht werden, werden diejenigen BSAB mit überdurchschnittlicher Bewertung ( $\geq 21$  Pkt.) hinzugenommen, bei denen es sich um *Erweiterungen* handelt. Genügt auch das nicht, werden die BSAB mit überdurchschnittlicher Bewertung hinzugenommen ( $\geq 21$  Pkt.), bei denen es sich um *Neuaufschlüsse* handelt. Sollte auch das nicht ausreichen, wird diese Systematik fortgeführt mit den durchschnittlich geeigneten Erweiterungs-BSAB ( $\geq 13$  Pkt.).

Die Unterscheidung bei der konkreten Flächenauswahl zwischen BSAB, bei denen es sich um eine Erweiterung oder einen Neuaufschluss handelt, stellt aus Sicht des Plangebers eine konsequente Umsetzung der Leitlinie 4: räumlich konzentrierende Planung dar (verkürzt: Erweiterung vor Neuaufschluss). Diese Unterscheidung erscheint dem Plangeber insbesondere erforderlich, da er beabsichtigt, über den Mindestversorgungszeitraum des LEP von 20 Jahren möglichst wenig hinauszugehen. Diese Unterscheidung ermöglicht also eine „Feingliederung“ bzw. eine die Eignungsbelange ergänzende Differenzierung innerhalb der ansonsten eher groben Bewertungsskala. Eine Begrenzung der Flächenauswahl anhand anderer (bzw. beliebig anmutender) Schwellenwerte (z.B. bei 22 Punkten) als der gewählten und bewährten Bewertungsskala erscheint dem Plangeber unverhältnismäßig bzw. unschlüssig. Die gewählte Differenzierung erscheint dem Plangeber auch verhältnismäßig, obwohl Erweiterungen in die Eignungsprüfung bereits als positiver Eignungsbelang höchster Kategorie (+++) eingeflossen sind. Schließlich wird hierdurch das Ergebnis der Eignungsprüfung nicht negiert. Vielmehr handelt es sich bei der Differenzierung um ein schematisches Vorgehen, welches die Eignungsprüfung bei der konkreten Flächenauswahl methodisch ergänzt.

Der Plangeber beabsichtigt, den vom LEP normierten Mindestversorgungszeitraum für den großflächig vorkommenden Massenrohstoff Kies/Kiessand mit seinen zahlreichen Gewinnungsstandorten und damit einhergehenden besonderen Auswirkungen (vgl.

z.B. Kapitel 8.10) nicht wesentlich zu überschreiten, insbesondere um auf einen flächensparenden Umgang mit Grund und Boden (und der vorhandenen Rohstoffe) hinzuwirken. Der sparsame Umgang mit diesen endlichen Ressourcen erscheint dem Plangeber insbesondere erforderlich, da der Regierungsbezirk Köln durch frühere und aktuelle oberirdische Bodenschatzgewinnung (inklusive Braunkohlegewinnung) in einem beispiellosen Ausmaß betroffen ist. Im Übrigen stellt der Plangeber mit den Erweiterungsklauseln (Z6) ein Instrument zur Verfügung, womit der durch BSAB gesicherte Versorgungszeitraum auf der Zulassungsebene nochmals um mehrere Jahre ausgeweitet werden kann. Der Plangeber außerdem stellt mit dem Rohstoff-Monitoring (G1) ein weiteres Instrument zur Verfügung, um regelmäßig zu überprüfen, ob die Ausweisung weiterer BSAB erforderlich ist (Z10) – einer etwaig sich abzeichnenden Verknappung der verfügbaren Rohstoffe mit nachteiligen gesellschaftlichen bzw. wirtschaftlichen Auswirkungen kann so frühzeitig begegnet werden.

Durchschnittlich bewertete Neuaufschluss-BSAB und unterdurchschnittlich bewertete Erweiterungs-BSAB sollen nach dem Willen des Plangebers möglichst nicht als BSAB festgelegt werden. Dies würde in gewisser Weise dem Leitbild des Teilplans NR zuwiderlaufen, wonach das Abgrabungsgeschehen (schrittweise) in möglichst konfliktarme und ergiebige Teilräume verlagert werden soll. Bei Neuaufschlüssen handelt es sich jedoch grundsätzlich um potentiell konflikträchtigere Abgrabungen als bei Erweiterungen, da eine gänzlich neue Nutzung etabliert wird (vgl. Leitlinie 4: räumlich konzentrierende Planung). Unbeschadet dessen erscheint es dem Plangeber im Sinne des Leitbildes erforderlich, die Flächenauswahl grundsätzlich umso kritischer zu hinterfragen, je niedriger das Bewertungsergebnis der Eignungsprüfung ist. Bei diesen Abgrabungsstandorten steht zunehmend zu befürchten, dass im Einzelfall – trotz sorgfältiger regionalplanerischer Prüfung – räumliche Konflikte vor Ort auftreten, verstärkt oder initiiert werden könnten. Der Plangeber hält es für wahrscheinlich, dass bei einer zukünftigen Fortschreibung des Teilplans NR „bessere“ Standorte erkennbar werden als durchschnittliche Neuaufschlüsse bzw. unterdurchschnittliche Erweiterungen. Deshalb sollen BSAB dieser Bewertungskategorien nur beansprucht werden, wenn dies zwingend erforderlich ist, um den Mindestversorgungszeitraum des LEP zu erreichen.

### 15.4.2. Kies/Kiessand

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Mindestversorgungszeitraum ohne durchschnittlich bewertete Neuaufschluss-BSAB und ohne unterdurchschnittlich bewertete Erweiterungs-BSAB erreicht werden kann.

Die konkrete Flächenauswahl ist in den Anhängen J, K und L zusammengefasst. Bei sämtlichen zur Festlegung vorgesehenen BSAB handelt es sich um Erweiterungen – mit einer Ausnahme: Ein BSAB stellt nach den Maßgaben des Teilplans NR einen Neuaufschluss dar, da er durch eine regionalbedeutsame Straße von einer bestehenden Abgrabung getrennt ist; diese Fläche dürfte in der öffentlichen Wahrnehmung jedoch eher als Erweiterung eines vorhandenen Abgrabungsbetriebes wahrgenommen werden.

Würden durchschnittliche geeignete Neuaufschlüsse auch berücksichtigt werden (in Summe ca. 75 Mio. m<sup>3</sup>), hätte dies eine Steigerung des Versorgungszeitraumes um ca. 5,5 Jahre zur Folge. Dies würde nach Auffassung des Plangerbers eine unangemessene Überschreitung des Mindestversorgungszeitraumes bedeuten. Erst recht, wenn auch die unterdurchschnittlichen Erweiterungen berücksichtigt würden (ca. 11 Mio. m<sup>3</sup> bzw. 0,8 Jahre).

### 15.4.3. Ton/Schluff

Der Mindestversorgungszeitraum wird mit der genehmigten Reserve und potentiellen BSAB überdurchschnittlicher Bewertung überschritten.

Zusammen mit gebündelten Gewinnungen bzw. „rohstoffgruppenübergreifenden Mitnahmeeffekten“ steigt der gesicherte Versorgungszeitraum auf 39,1 Jahre. Dabei handelt es sich um Rohstoffreserven, die sich innerhalb von zur Ausweisung empfohlenen BSAB der Rohstoffgruppen KKS und PQ befinden.

Die Überschreitung des Mindestversorgungszeitraumes (bei Betrachtung der gebündelten Gewinnung) erscheint dem Plangeber für diese Rohstoffgruppe angemessen. Schließlich ist dies ein unmittelbares Ergebnis der rohstoffgruppenbezogenen Methodik des gesamträumlichen Planungskonzepts. Diese Methodik im Nachhinein zu durchbrechen, erscheint dem Plangeber nicht zielführend.

Erfasst sind bereits ausschließlich schon bestehende Standorte, die diesen Spezialrohstoff mitunter bereits aktiv gewinnen und insofern über die notwendige Infrastruktur

verfügen. Neuaufschlüsse sind auch in dieser Rohstoffgruppe nicht erforderlich. Weiterhin bildet die Rohstoffgruppe Ton/Schluff die einzige vom Teilplan NR erfasste Rohstoffgruppe, bei welcher der Regionalplangeber hinsichtlich der jährlichen Förderrate auf Unternehmensbefragungen der ansässigen Betriebe fußt (vgl. Kapitel 2.2.2). Auch wenn die hieraus abgeleitete Förderrate plausibel und belastbar ist, können die damit einhergehenden Prognoseunsicherheiten über den rechnerischen Puffer berücksichtigt werden.

Letztlich handelt es sich – losgelöst von mathematischen Betrachtungen – letztendlich mit insgesamt 10 BSAB auch faktisch um relativ wenige Flächen mit verhältnismäßig geringer Gesamtflächeninanspruchnahme, die mit Ausnahme von vier BSAB infolge der rohstoffgruppenbezogenen Methodik auch über andere Rohstoffgruppen ein Erweiterungspotential zugestanden bekommen hätten bzw. haben.

Im Übrigen erscheint es zweckmäßig, dass der Teilplan NR in dieser Rohstoffgruppe auch neue regionalplanerisch gesicherte Rohstoffreserven vorhält – alles andere erschiene dem Plangeber dem Aufwand des Planungsprozesses nicht angemessen.

#### 15.4.4. Präquartäre Kiese und Sande

Der Mindestversorgungszeitraum wird mit der genehmigten Reserve und potentiellen BSAB besonders hoher Bewertung erheblich überschritten. Allein mit der genehmigten unverritzten Reserve wird ein Versorgungszeitraum von rund 35 Jahren gesichert. In dieser Rohstoffgruppe ist lediglich ein potentieller BSAB besonders hoch bewertet worden, wodurch sich der Versorgungszeitraum um 1,8 Jahre erhöht.

Zusammen mit gebündelten Gewinnungen bzw. rohstoffgruppenübergreifenden Mitnahmeeffekten steigt der gesicherte Versorgungszeitraum auf 40,7 Jahre. Dabei handelt es sich um Rohstoffreserven, die sich innerhalb von zur Ausweisung empfohlenen BSAB der Rohstoffgruppe KKS und TS befinden.

Die Überschreitung des Mindestversorgungszeitraumes um mehr als 90 % erscheint dem Plangeber für diese Rohstoffgruppe angemessen. Schließlich ist die ein unmittelbares Ergebnis der rohstoffgruppenbezogenen Methodik des gesamträumlichen Planungskonzepts. Diese Methodik im Nachhinein zu durchbrechen, erscheint dem Plangeber nicht zielführend. Letztlich handelt es sich mit insgesamt 3 Flächen auch um relativ wenige Flächen. Im Übrigen erscheint es zweckmäßig, dass der Teilplan NR in

dieser Rohstoffgruppe auch neue regionalplanerisch gesicherte Rohstoffreserven vorhält – alles andere erschiene dem Plangeber dem Aufwand des Planungsprozesses nicht angemessen.

#### 15.4.5. Ergebnis

Die Flächenauswahl je Rohstoffgruppe ist den folgenden beiden Tabellen zu entnehmen sowie den Anhängen J, K und L. Das Planungsergebnis erfüllt die landesplanerischen Vorgaben; der rechnerische Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren wird von sämtlichen Rohstoffgruppen erreicht, bei den Rohstoffgruppen Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande wird er sogar nahezu verdoppelt.

**Tabelle 28: Rechnerische Versorgungszeiträume (ohne Bestands-BSAB, ohne gebündelte Gewinnung)**

|                                                   | KKS               | TS                | PQ                |
|---------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Anzahl der Flächen                                | 43                | 10                | 1                 |
| Flächengröße (ha)                                 | 2.307             | 464               | 41                |
| Rohstoffvolumen (Mio. m <sup>3</sup> ) (gerundet) | 156,1             | 9,6               | 3,5               |
| Jährlicher Verbrauch (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)  | 13,5              | 0,4               | 1,9               |
| <b>Rechnerischer Versorgungszeitraum</b>          | 11,6 Jahre        | 23,3 Jahre        | 1,8 Jahre         |
| <b>...inkl. genehmigter Reserve</b>               | <b>20,4 Jahre</b> | <b>34,5 Jahre</b> | <b>36,7 Jahre</b> |

Beinhaltet nur die Flächen, die in der jeweiligen Rohstoffgruppe ausgewiesen wurden, ohne 19 Bestands-BSAB; PQ ist auch KKS zugeordnet

**Tabelle 29: Rechnerische Versorgungszeiträume (ohne Bestands-BSAB, mit gebündelter Gewinnung)**

|                                                   | KSS               | TS                | PQ                |
|---------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Anzahl der Flächen                                | 44                | 14                | 5                 |
| Flächengröße (ha)                                 | 2.313             | 636               | 314               |
| Rohstoffvolumen (Mio. m <sup>3</sup> ) (gerundet) | 157,3             | 11,5              | 11,1              |
| Jährlicher Verbrauch (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)  | 13,5              | 0,4               | 1,9               |
| <b>Rechnerischer Versorgungszeitraum</b>          | 11,7 Jahre        | 27,9 Jahre        | 5,8 Jahre         |
| <b>...inkl. genehmigter Reserve</b>               | <b>20,5 Jahre</b> | <b>39,1 Jahre</b> | <b>40,7 Jahre</b> |

Beinhaltet auch Flächen, die auf Grund der Möglichkeit der gebündelten Gewinnung durch eine anderen Rohstoffgruppe ausgewiesen wurden, ohne 19 Bestands-BSAB

**Tabelle 30: Bestands-BSAB (BSAB ohne planerisches Erweiterungspotential)**

| Summe: 18 (z.T. Mehrfachzuordnungen) | KKS | TS  | PQ  |
|--------------------------------------|-----|-----|-----|
| Anzahl der Flächen                   | 12  | 5   | 3   |
| Flächengröße (ha)                    | 503 | 122 | 446 |

*Vertiefende Betrachtung für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand*

Da der Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren bei der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (rechnerisch) nur geringfügig überschritten wird, wird nachfolgend dargelegt, dass dieser rechnerisch ermittelte Versorgungszeitraum in der Praxis um bis zu 20 % überschritten werden könnte (unabhängig von einer veränderten jährlichen Förderrate): Einerseits durch Abgrabungsvorhaben, die voraussichtlich kurz- bis mittelfristig genehmigt werden (laufende Zulassungsverfahren); andererseits durch die Erweiterungsklauseln (Z6). Hierbei handelt es sich jeweils um Prognosen des maximal Möglichen. Ob bzw. in welchem Umfang diese „stille Reserve“ tatsächlich zum Tragen kommen wird, hängt vom zukünftigen Zulassungsgeschehen ab.

**Tabelle 31: „Stille Reserve“ der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (Maximalprognose)**

|                                                                           | Rohstoffvolumen (m³) | Versorgungszeitraum (Jahre) |
|---------------------------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------|
| Teilplan NR (BSAB inkl. genehmigter Reserve)                              | ca. 276 Mio.         | ca. 20,5                    |
| Abgrabungsvorhaben, die kurz- bis mittelfristig zugelassen werden könnten | ca. 25 Mio.          | ca. 1,9                     |
| Potential der Erweiterungsklausel 1                                       | ca. 30 Mio.          | ca. 2,2                     |
| Potential der Erweiterungsklausel 2                                       | ca. 5 Mio.           | ca. 0,4                     |
| <b>Summe</b>                                                              | <b>ca. 336 Mio.</b>  | <b>ca. 24,9</b>             |

Rund 25 Mio. m³ (ca. 1,9 Jahre Versorgungszeitraum) entfallen in diesem Zusammenhang auf aktuelle Genehmigungsverfahren, mit deren Abschluss aufgrund der fortgeschrittenen Verfahrensstände vor bzw. kurzfristig nach Inkrafttreten des Teilplans NR gerechnet werden kann. Eine entsprechende Abfrage bei den Genehmigungsbehörden erfolgte im Zuge der Aktualisierung des Abgrabungskatasters Ende 2023.

Weiterhin ermöglicht das Ziel 6 *Erweiterungsklauseln* unter bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen die Erweiterung genehmigter Abgrabungen über die Grenze des jeweiligen BSAB hinaus um bis zu 50 % der Flächengröße des zu erweiternden BSAB, maximal 10 ha. Dies gilt für zugelassene Abgrabungsstandorte außerhalb von BSAB

analog, wobei die Erweiterungsfläche in diesen Fällen maximal 5 ha betragen darf. Um das über Ziel 6 abrufbare zusätzliche Rohstoffvolumen näherungsweise beziffern und in den Kontext der landesplanerischen Vorgaben zum Versorgungszeitraum setzen zu können, hat die Regionalplanungsbehörde eine überschlägige Prüfung der infrage kommenden Flächen mithilfe des AM-Tools vorgenommen. Hierzu wurden jene Standorte angrenzend an vorgesehene BSAB des Teilplans NR sowie angrenzend an genehmigte Abgrabungen außerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB des Teilplans NR betrachtet, denen keine Tabu- oder sonstigen Ausschlussbelange des gesamt-räumlichen Planungskonzeptes (vgl. Ziel 6 Buchstabe d)) entgegenstehen. Diese Flächen kommen aus regionalplanerischer Perspektive zum Zeitpunkt der Planaufstellung also realistischerweise für eine Inanspruchnahme mittels Ziel 6 infrage. Im Maximalfall steht somit im Ergebnis der GIS-basierten Berechnung insgesamt ein zusätzliches Rohstoffvolumen als stille Reserve im Umfang von rund 35 Mio. m<sup>3</sup> zur Verfügung, was einer umsetzungsfähigen Erweiterung des rechnerischen Versorgungszeitraumes um etwa 2,6 Jahre entspricht.

Zudem verfügt der Regierungsbezirk Köln über zusätzliche Rohstoffreserven, die innerhalb genehmigter und in Betrieb befindlicher Abgrabungen vorhanden sind (verritzte Reserve innerhalb und außerhalb von BSAB). Diese werden im Plankonzept zwar nicht berücksichtigt bzw. nicht angerechnet, da der LEP NRW eine solche Anrechnung nicht explizit vorsieht und sie zudem aufgrund hoher Dynamik schwerlich quantifizierbar sind. Insofern werden sie bei der quantitativen Ermittlung der Versorgungszeiträume nicht bilanziert, sind aber durchaus als faktische Rohstoffreserve im Regierungsbezirk vorhanden. Allein die entsprechende Flächengröße von mehr als 1.300 ha lässt darauf schließen, dass es sich faktisch um substantielle Rohstoffvolumina handelt, die neben dem rechnerischen Versorgungszeitraum gemäß Teilplan NR zusätzlich im Regierungsbezirk Köln zur Verfügung stehen.

Gleiches gilt auch für Vertiefungspotenziale innerhalb genehmigter und in Betrieb befindlicher Abgrabungen (verritzte Katasterflächen innerhalb und außerhalb der BSAB). Diese Potenziale bleiben bei der rechnerischen Ermittlung der Versorgungszeiträume methodenbedingt ebenfalls unberücksichtigt, obwohl solche Vertiefungen verritzter Flächen nicht nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB des Teilplans NR möglich sind (vgl. Textliches Ziel 5 *Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten*), sondern mittels Ziel 4 *Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen* auch für genehmigte Abgrabungen außerhalb der BSAB des Teilplans NR konzeptionell

grundsätzlich in Betracht kommen. Eine exemplarische Ermittlung für den zeichnerisch festgelegten Bestands-BSAB-L-32 in Erftstadt (s. Anhang O, Prüfbogen BSAB-L-32) mittels der Parameter des AM-Tools ergibt bspw. ein zusätzliches (nicht bilanziertes) Volumen der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand von mindestens 3,4 Mio. m<sup>3</sup>. Allein für die stille Reserve innerhalb der zeichnerisch festgelegten Bestands-BSAB der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (rund 503 ha) sowie innerhalb der verritzten Teilflächen der zeichnerisch festgelegten Erweiterungs-BSAB zeichnen sich folglich ebenfalls positive Effekte auf den planerisch gesicherten Versorgungszeitraum ab.

In diesem Kontext ist weiterhin auch zu berücksichtigen, dass aufgrund der aktuellen Ausgangslage im Regierungsbezirk Köln weiterhin ein dynamisches Antragsgeschehen zu verzeichnen ist. Stand Juli 2025 sind mehrere Abgrabungsvorhaben außerhalb der BSAB gem. Teilplan NR projektiert, deren raumordnungsrechtliche Zulässigkeit über abgrabungsrechtliche Vorbescheide festgestellt wurde. Diese Vorhaben sind damit gegenüber nachteiligen Rechtsveränderungen während der Geltungsdauer des jeweiligen Vorbescheides abgesichert. Wird während der Geltungsdauer des Vorbescheides ein Antrag auf Abgrabungsgenehmigung gestellt, so kann in diesen Einzelfällen im anschließenden Genehmigungsverfahren hinsichtlich der vorbeschriebenen raumordnungsrechtlichen Zulässigkeit nicht mehr abweichend entschieden werden. Anders ausgedrückt: Auch der nachträglich in Kraft getretene Teilplan NR kann im Rahmen einer Genehmigung diesen Vorhaben nicht entgegengehalten werden. Nach Ermittlung der Regionalplanungsbehörde (Auswertung der Antragsunterlagen) beläuft sich das voraussichtlich gewinnbare Rohstoffvolumen jener Vorhaben auf rund 13,4 Mio. m<sup>3</sup> Kies/Kiessand, wobei hinsichtlich der Gewinnungstiefen die Angaben aus den jeweiligen Vorbescheiden angesetzt wurden. Da abgrabungsrechtliche Vorbescheide im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept nicht mit genehmigten Abgrabungen gleichgestellt sind, fließen diese o.g. potentiellen zusätzlichen Rohstoffvolumen jedoch folgerichtig nicht in die Berechnung des Versorgungszeitraumes ein (vgl. Kapitel 11.6). Ob und in welchem Umfang diese Flächen tatsächlich zum Tragen kommen, hängt auch hier vom zukünftigen Zulassungsgeschehen ab. Nichtsdestotrotz ist unter Berücksichtigung der Genehmigungspraxis in der Vergangenheit davon auszugehen, dass zumindest eine Teilmenge dieser Flächen perspektivisch genehmigt wird und sich infolgedessen das faktisch zur Verfügung stehende Rohstoffvolumen ergänzend zum Versorgungszeitraum des Teilplans NR weiter erhöhen wird.

## 15.5. Substantieller Raum für die Rohstoffversorgung

In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Konzentrationszonen ist geklärt, dass sich nicht abstrakt bestimmen lässt, wo die Grenze zur unzulässigen Negativplanung verläuft. Maßgeblich sind danach die tatsächlichen Verhältnisse im jeweiligen Planungsraum. Größenangaben sind, isoliert betrachtet, als Kriterium ungeeignet. Die Relation zwischen der Gesamtfläche der Konzentrationszonen einerseits und den überhaupt geeigneten Potenzialflächen andererseits kann, muss aber nicht auf das Vorliegen einer Verhinderungsplanung schließen lassen. Maßgeblich sind die Umstände des Einzelfalls. Zwar können sich aus der Relation zwischen den Potenzialflächen und den ausgewiesenen Flächen Indizien für eine Verhinderungsplanung ergeben, gleichzeitig muss aber selbst der Ausschluss einer bestimmten Nutzung im gesamten Planungsbereich nicht zwingend ein Indiz für eine Verhinderungsplanung sein<sup>224</sup>.

Soweit die Rechtsprechung das Flächenverhältnis in der Regel zur Beurteilung heranzieht, ob im Rahmen der Planung von Konzentrationszonen für Windenergie dieser hinreichend substantiell Raum eingeräumt wird, ist dies auf die Planung von Konzentrationszonen für Abgrabungen nicht übertragbar. Die Schaffung substantiellen Raumes ist bei Abgrabungen grundsätzlich anders zu bewerten als bei Windenergienutzungen. Während sich die tatsächliche Flächeninanspruchnahme bei Windenergieanlagen auf die Maststandorte inkl. Fundament sowie etwaige Transformatoren, Zufahrtswege und Stellflächen beschränkt, liegt der reelle Flächenverbrauch bei Abgrabungen prozentual gesehen deutlich höher. Durch Abgrabungen erfolgt ein kontinuierlicher, mitunter unstetiger Flächenverbrauch (je nach Bedarfslage) und es handelt sich um eine einmalige Raumnutzung auf Zeit mit dauerhaften Einflüssen auf den Planungsraum (vgl. Kapitel 3.3.2). Im Vergleich zu Windenergienutzung ist der tatsächliche Eingriff in die Fläche bzw. in die Landschaft deutlich intensiver. Auch nach einer Rekultivierung sind für bestimmte Nutzungen dauerhaft unzugänglich.

Im Regierungsbezirk Köln wird der Abgrabungsnutzung insbesondere aus nachfolgenden Gründen in substantieller Weise Raum verschafft, so dass von einer Verhinderungsplanung oder Negativplanung keine Rede sein kann:

---

<sup>224</sup> Vgl. Urteil des VG Düsseldorf v. 19.02.2019 – 17 K 8130/16

- Bedarfsgerechte Ausweisung durch (Über-)Erfüllung des Mindestversorgungszeitraumes des LEP NRW für sämtliche Rohstoffgruppen (vgl. Kapitel 15.4).
- Zusätzliche Sicherheit der Erreichung einer bedarfsgerechten Ausweisung durch Erweiterungsklauseln (Z6), Reservegebiet, Flächentauschregelung und regelmäßiges Rohstoff-Monitoring (G1) sowie der Möglichkeit, weitere BSAB bei Bedarf nachzulegen (Z10)
- Aufgrund der Größe des Regierungsbezirks Köln, der flächenmäßigen Ausdehnung vorhandener abbauwürdiger Bodenschätze, der großen Bevölkerungszahl- und dichte, aber auch aufgrund des anhaltenden Nutzungsdrucks auf den Freiraum durch Siedlungsentwicklungen und andere, mit der Rohstoffgewinnung um die Fläche konkurrierender Nutzungen, sowie im Lichte des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts (welches sehr viele Interessen und Belange berücksichtigt), kann von einer Verhinderungsplanung keine Rede sein.
- Die oberflächennahe Bodenschatzgewinnung nichtenergetischer und energetischer Rohstoffe hat zu einer erheblichen Vorprägung weiter Teile des Regierungsbezirks geführt und erfolgt bis heute. Der Planungsraum hat bereits in der Vergangenheit der Abgrabungsnutzung in substantieller Weise Raum verschafft. Dies wird nachfolgend anhand von Flächenverhältnissen qualitativ belegt (vgl. Kapitel 15.5.1).
- Obwohl bei der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand der Mindestversorgungszeitraum des LEP nur geringfügig überschritten wird, zeigen andere Berechnungen, dass die vorgehaltene Rohstoffreserve den Rohstoffbedarf des Regierungsbezirks Köln für deutlich mehr als 20 Jahre decken könnte (vgl. Kapitel 15.5.2).

### 15.5.1. Flächenverhältnisse

Für die ergänzende Betrachtung der Flächenverhältnisse wird die verbliebene Potentialfläche nach Abzug der harten und weichen Tabuzone sowie der sonstigen Ausschlussbelange mit Ausnahme des Belangs „Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressenbereiches“ betrachtet, aus den nachfolgenden Gründen:

- Die Größe der Potentialfläche nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen ist konzeptionell bedingt sehr groß. Dies entspricht den Erwartungen, da die Belange, welche als Tabuzone gewertet werden, konzeptionell auf ein Minimum

reduziert wurden. Schließlich liegt im Teilplan NR der Fokus auf der einzelfallbezogenen Detailanalyse (vgl. Kapitel 7.9).

- Wird ein sonstiger Ausschlussbelang berührt, steht dieser Belang einer Abgrabungsnutzung entgegen. Sonstige Ausschlussbelange wirken damit faktisch wie Tabuzonen (vgl. Kapitel 8).
- Auch die Größe der Potentialfläche nach Abzug der sonstigen Ausschlussbelange ohne den Belang „Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressenbereiches“ ist aufgrund der großflächigen Rohstoffvorkommen absolut betrachtet noch sehr groß. Um innerhalb dieser sehr großen Potentialfläche möglichst ergiebige und möglichst konfliktarme Abgrabungsstandorte zu identifizieren, wurde ein besonderes konzeptionelles Vorgehen gewählt. Dieses besteht darin, die Potentialfläche soweit zu verkleinern, dass Flächen entstehen, die in Bezug auf ihre Größe und Anzahl zweckdienlich sind. Die Identifizierung möglicher zukünftiger BSAB basiert daher auf bekundeten Abgrabungsinteressen. Die Teilräume, in denen kein Abgrabungsinteresse gemeldet wurde, scheiden damit zwar aus konzeptionellen Gründen für die Ausweisung als BSAB aus (vgl. Kapitel 8.2). Sofern diesen Teilräumen aber keine anderen Tabu- oder sonstigen Ausschlussbelange des gesamträumlichen Planungskonzeptes entgegenstehen, sind sie jedoch für die nachfolgende Betrachtung der realistischen („echten“) Potentialfläche dennoch geeignet.

**Tabelle 32: Potentialfläche des Teilplans NR**

| Größe des Regierungsbezirks Köln (RBK): 736.300 ha                                                                                                                                       |                   |                 |                                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------|--------------------------------|
|                                                                                                                                                                                          | Kies/<br>Kiessand | Ton/<br>Schluff | Präquartäre Kiese<br>und Sande |
| abzgl. harter und weicher Tabuzonen verbleiben...                                                                                                                                        | 133.500 ha        | 83.600 ha       | 102.300 ha                     |
| abzgl. der sonstigen Ausschlussbelange (ohne Lage außerhalb eines AIs) verbleiben...<br>(= „echte“ Potentialfläche)                                                                      | 87.600 ha         | 55.400 ha       | 70.900 ha                      |
| Anteil der Potentialfläche am RBK                                                                                                                                                        | 12 %              | 8 %             | 10 %                           |
| Derzeitige Größe aller Abgrabungsflächen bzw. Monitoringflächen, mit denen derzeit die Mindestversorgungszeiträume erreicht werden (Abgrabungsmonitoring des GD NRW, Berichtsstand 2023) | 4.851 ha          | 390 ha          | 1.236 ha                       |

Der Teilplan NR sieht rd. 3.400 ha BSAB (für sämtliche Rohstoffgruppen) zur Festlegung vor. Insgesamt und seit Aufzeichnungsbeginn wurden im Regierungsbezirk Köln mindestens 6.000 ha für die Gewinnung nichtenergetischer Rohstoffe genutzt bzw. sind dafür vorgehalten (BSAB, genehmigte Abgrabungen, in Rekultivierung befindliche und rekultivierte Abgrabungen). Berücksichtigt man darüber hinaus noch die Flächen der laufenden und ehemaligen Braunkohlentagebaue, so wurden insgesamt rund 41.000 ha für die oberflächennahe Bodenschatzgewinnung genutzt bzw. sind dafür vorgehalten. Dies entspricht einem sehr großen Anteil von der Fläche, welcher im Regierungsbezirk Köln aus heutiger überhaupt für eine oberflächennahe Bodenschatzgewinnung zur Verfügung steht (Potentialfläche, Fläche nach Abzug der weichen Tabuzonen). Zusammenfassend ausgedrückt: Die heute im gesamten Regierungsbezirk Köln für eine Abgrabung verfügbaren Rohstoffvolumina wurden rechnerisch in der Vergangenheit bereits zur Hälfte abgegraben.

Bezogen auf die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand werden im Teilplan NR rund 3,9 % der Potentialfläche als BSAB ausgewiesen. Werden die früheren Bodenschatzgewinnungen berücksichtigt, beträgt dieser Wert rund 7 % (mit Abgrabungen) bzw. 47 % (mit Braunkohlentagebau; hier erfolgte eine gebündelte Gewinnung von Kiesen in großem Umfang). Diese Ergebnisse belegen, dass der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung im Allgemeinen und der Kiesgewinnung im Besonderen im Regierungsbezirk Köln offensichtlich in substantieller Weise Raum verschafft wird bzw. wurde.

Für die Rohstoffgruppen Ton/Schluff und Präquartäre Kiese und Sande erscheint eine solche vertiefende Betrachtung nicht erforderlich, einerseits da die vorgenannten Argumente grundsätzlich analog gelten. Andererseits sichert der Teilplan NR für beide Rohstoffgruppen Versorgungszeiträume, die weit über dem Mindestversorgungszeitraum des LEP liegen; für diese Rohstoffgruppen hält der Teilplan NR also Flächen bzw. Rohstoffvolumen in einem Umfang vor, die deutlich über dem prognostizierten Bedarf liegen. Dies liegt insbesondere daran, dass durch die Annahme einer gebündelten Gewinnung (Ziel 5) der Versorgungszeitraum bei der Rohstoffgruppe Präquartäre Kiese und Sande nach oben verzerrt wird. Ferner wird bei dieser Rohstoffgruppe lediglich ein bereits etablierter Standort, welcher heute bereits als BSAB ausgewiesen ist und sich „im Vollzug“ befindet, als BSAB ausgewiesen. Eine rein mathematische Betrachtung würde an dieser Stelle daher zu kurz greifen und den besonderen Umständen des Einzelfalls nicht gerecht werden. Auch bei der Rohstoffgruppe Ton/Schluff sind die konkreten Umstände zu berücksichtigen. Hierfür werden nur verhältnismäßig

kleine Flächenzuwächse an wenigen Standorten ausgewiesen, welche sich allesamt in der gleichen Bewertungsstufe (s. Anhang J) befinden. In der Summe erscheint dem Plangeber dieses Vorgehen angemessen, da Anspruch des vorliegenden Teilplans ist, für jede Rohstoffgruppe positivplanerisch Potentiale bereitzuhalten und den regionalen Bedarf langfristig zu sichern.

### 15.5.2. Jährlicher Bedarf an Kies/Kiessand pro Kopf

Der jährliche Rohstoffbedarf pro Kopf an Kies/Kiessand in Deutschland wird von unterschiedlichen Quellen beziffert zwischen 2,7 t und 3,9 t<sup>225</sup>. Der Geologische Dienst NRW beziffert den statistischen Pro-Kopf-Bedarf der Bürger in NRW 6,6 t Steine- und Erden-Rohstoffe pro Jahr, davon den höheren Wert von 3,9 t für Kies, Sand und Ton<sup>226</sup>. Als zentrale geowissenschaftliche Einrichtung des Landes stellt der Geologische Dienst NRW sachdienliche und neutrale Angaben unter anderem für regionalplanerische Verfahren bereit. Zur Sicherheit wird daher im Folgenden der o.g. höhere Wert von 3,9 t angenommen; der zugrunde gelegte jährliche Pro-Kopf-Bedarf an Kies/Kiessand basiert damit auf einer validen Datengrundlage.

Daraus resultiert ein jährlicher Rohstoffbedarf im Regierungsbezirk Köln von rd. 10,4 Mio. m<sup>3</sup> (s. Berechnung unten). Innerhalb von 20 Jahren wären demnach also 208 Mio. m<sup>3</sup> Kies/Kiessand erforderlich. Der Teilplan NR sichert Rohstoffreserven in einer Höhe von 278 Mio. m<sup>3</sup>, inklusive „stiller Reserve“ sogar bis zu 338 Mio. m<sup>3</sup> (vgl. Kapitel 15.4). Das übersteigt den zuvor ermittelten Rohstoffbedarf um 30 % bis 70 %. Auch unter Berücksichtigung der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes für den Regierungsbezirk Köln (rd. 4.563.000 Einwohner in 2050) wäre der Pro-Kopf-Rohstoffbedarf an Kies/Kiessand gedeckt (moderater Bevölkerungsanstieg). Im Ergebnis zeigt auch diese Betrachtung, dass der Kiesgewinnung im Regierungsbezirk Köln durch den Teilplan NR offensichtlich in substantieller Weise Raum verschafft wird.

---

<sup>225</sup> vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1319651/umfrage/jaehrlicher-bedarf-von-sand-und-kies-je-einwohner/>, zuletzt abgerufen am 17.06.2025

[https://www.focus.de/wissen/mensch/die-sand-und-kiesgesellschaft-rohstoffe\\_id\\_2179890.html](https://www.focus.de/wissen/mensch/die-sand-und-kiesgesellschaft-rohstoffe_id_2179890.html), zuletzt abgerufen am 17.06.2025

<https://huelskens.de/Presse/Medien/Zahlen-Daten-Fakten.html>, zuletzt abgerufen am 17.06.2025

<sup>226</sup> [https://www.gd.nrw.de/ro\\_am.htm](https://www.gd.nrw.de/ro_am.htm), zuletzt abgerufen am 17.06.2025

Berechnung:

|                            |                                                                         |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------|
| 4.530.000                  | Einwohner im Regierungsbezirk Köln 2024 (rd.)                           |
| 3,9 t                      | Verbrauch KKS pro Kopf pro Jahr<br>Umrechnung in m <sup>3</sup> (/ 1,7) |
| 2,3 m <sup>3</sup>         | Verbrauch KKS pro Kopf pro Jahr                                         |
| 10.419.000 m <sup>3</sup>  | jährlicher Bedarf im Regierungsbezirk Köln (4,53 Mio. x 2,3)            |
| 208.380.000 m <sup>3</sup> | Bedarf pro Kopf im Regierungsbezirk Köln bis 2044 (x 20)                |
| 276.000.000 m <sup>3</sup> | Gesichertes Rohstoffvolumen KKS im Teilplan NR                          |
| 336.000.000 m <sup>3</sup> | ...inklusive „stiller Reserve“                                          |

Dies gilt auch dann, wenn dieser Wert – ausgehend vom angesetzten Bedarf von 3,9 t – zukünftig deutlich steigen sollte. Im Szenario einer Steigerung um 25% ergibt sich z.B. innerhalb von 20 Jahren ein Rohstoffbedarf von rund 260 Mio. m<sup>3</sup>; auch dieser erhöhte Bedarf wären durch die Festlegungen des Teilplans NR gedeckt.

Gegenwärtig kann jedoch nicht rechtssicher beantwortet werden, ob zukünftig von einer steigenden Nachfrage nach Kies und Sand auszugehen ist (vgl. z.B. Rohstoffstudie NRW 2021) oder ob die Nachfrage konjunkturbedingt bis zum Jahr 2040 leicht zurückgehen wird (vgl. BBS 2022: Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2040 in Deutschland). Zudem ist darauf hinzuweisen, dass im Rahmen der in Aufstellung befindlichen dritten Änderung des LEP NRW erkennbar ist, dass landesplanerische Bestrebungen einer nachhaltigen Nutzung der über das vorgesehene neue Ziel 9.2-4 LEP NRW in den Landesentwicklungsplan aufgenommen werden sollen. Ziel ist in diesem Kontext ein schrittweises Absenken der Primärrohstoffverbrauche. Es bleibt abzuwarten, inwiefern sich diese Regelung auf die zukünftigen Pro-Kopf-Bedarfe an neuen Primärrohstoffen auswirken wird.

## 15.6. Zusammenfassende Betrachtung

Wie in Kapitel 3 bereits dargelegt, ist der Regierungsbezirk Köln allgemein durch vielfältige, teils miteinander unvereinbare Raumnutzungsansprüche und speziell im Bereich der Lockergesteinsabgrabungen durch besondere planerische Konfliktlagen charakterisiert. Der Regierungsbezirk Köln verfügt einerseits über großflächige, andererseits über regional-konzentrierte seltene Lockergesteins-Rohstoffvorkommen und in der Folge über zahlreiche Abgrabungsstandorte (mit hohen Jahresfördermengen). Zugleich ist der Regierungsbezirk entlang der Rheinschiene und in einigen Teilregionen

sehr dicht besiedelt und in vielen Teilen von einem Wachstum des Siedlungsraumes (zumeist) zu Lasten des Freiraums geprägt, der seinerseits vielfach über besondere naturräumliche Qualitäten verfügt, die einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen können. Hinzu kommen weitere konkurrierende Raumnutzungsansprüche wie zum Beispiel die besondere teilträumliche Konfliktlage durch den Braunkohlentagebau (vgl. Sitzungsvorlage für die 17. Sitzung des Regionalrates Köln am 22. Juni 2018, TOP 9, Drucksache Nr. RR 43/2018).

Seit dem Aufstellungsbeschluss zum Teilplan NR im März 2020 hat sich die Ausgangslage in Bezug auf Raumnutzungskonkurrenzen noch weiter verschärft. Neben den Herausforderungen des Strukturwandels im Rheinischen Revier aufgrund des bundespolitisch beschlossenen Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung wurden Anpassungspflichten an den geänderten Landesentwicklungsplan NRW in Bezug auf die Energiewende erforderlich. So verpflichtet Ziel 10.2-2 des LEP NRW nun den Träger der Regionalplanung im Regierungsbezirk Köln zur Erreichung eines Teilflächenziels von 15.682 Hektar für die Festlegung von Windenergiebereichen. Dies entspricht 2,13 % der Fläche der Planungsregion. Diesem Auftrag kommt der regionale Planungsträger parallel zur Erarbeitung des Teilplans NR mit der Aufstellung eines Sachlichen Teilplans Erneuerbare Energien nach.

Im Ergebnis steigt der Nutzungsdruck auf den Freiraum kontinuierlich an, während auch die identifizierten anderweitigen Konfliktlagen in Bezug auf die Rohstoffsicherung und hier konkret im Kontext von Lockergesteinsabgrabungen (konkurrierende kleinräumige Nutzungsansprüche, mitunter erhebliche räumliche Vorprägung etc.) nach wie vor bestehen.

Vor dem Hintergrund der besonderen Ausgangssituation und den vielfältigen, teils gegenläufigen Raumnutzungsansprüchen im Regierungsbezirk Köln erfolgt daher im Rahmen der Gesamtabwägung aller Belange eine angemessene und bedarfsgerechte Festlegung des BSAB-Mengengerüsts im Teilplan NR für den großflächig vorkommenden Rohstoff Kies/Kiessand, die sich am landesplanerisch geforderten Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren ausrichtet. Die Festlegungen des Teilplans NR setzen somit die raumordnungsrechtlichen Vorgaben zur Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen i.S.d. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4

ROG unter Beachtung der Vorgaben des LEP um. Der Teilplan NR verschafft der Rohstoffgewinnung insbesondere für die rechnerisch prognostizierte Versorgungsreichweite auf Grundlage der Methodik des Abgrabungsmonitorings in substanzieller Weise Raum (vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen im Kapitel 15.1 i.V.m. Kapitel 15.4.5). Dies gilt auch für - im Sinne einer ergänzenden Überprüfung angewandte – alternative Beurteilungsmaßstäbe wie z.B. in Form eines flächenhaften Ansatzes (vgl. Kapitel 15.5.1) sowie insbesondere in Form eines statistischen Pro-Kopf-Verbrauches von Kies/Kiessand (vgl. Kapitel 15.5.2).

Für eine sachgerechte und vergleichbare Ausgangslage im Rahmen des Planungsprozesses ist die Grundlagenermittlung hinsichtlich des Abgrabungskatasters und der rohstoffgruppenspezifischen Jahresförderung mit der Bildung von Stichtagen verbunden. Im Ergebnis bildet die Jahresförderung des Berichtsjahres 2023 auch unter Berücksichtigung der vielfältigen, teils miteinander unvereinbaren Raumnutzungsansprüche und der besonderen planerischen Konfliktlagen hinsichtlich Lockergesteinsabgrabungen im Planungsraum eine sachgerechte Grundlage für die Prognose der zukünftigen Rohstoffbedarfe im Regierungsbezirk Köln bzw. für die Bemessung des BSAB-Mengengerüsts zur Erfüllung des landesplanerisch vorgegebenen Versorgungszeitraumes von 20 Jahren. Die Abschätzung zukünftiger Förderraten von Primärrohstoffen ist aufgrund der sich schnell wandelnden Herausforderungen wie z.B. einer sich wandelnden Wirtschaftslage, dem technischen Fortschritt und zunehmender globaler Verflechtungen nur bedingt möglich. Sollte bspw. die Jahresförderung für Kiese und Sande zukünftig nachhaltig stark ansteigen, wäre umfassend zu prüfen ob und wie dieser Entwicklung im Regierungsbezirk Köln begegnet werden könnte bzw. - vor dem Hintergrund konkurrierender Raumnutzungsansprüche - sollte (vgl. Begründung Kapitel 15.2). Methoden- bzw. maßstabsbedingte Schwankungen in der vorgenommenen (rechnerischen) Prognose bzw. planungsimmanente Prognoseunsicherheiten (beispielsweise aufgrund veränderter konjunkturbedingter Ausgangslagen) lassen sich nicht gänzlich ausschließen. Jene Prognoseunsicherheiten greift der Teilplan NR mit textlichen Festlegungen in den Zielen (Z6) *Erweiterungsklauseln* und (Z10) *Festlegung weiterer BSAB* sowie im Grundsatz (G1) *Rohstoff-Monitoring und Flächentausch* konzeptionell auf.

Zudem steht im Regierungsbezirk Köln eine „stille Reserve“ zur Verfügung, welche zwar nicht in die rechnerische Bilanzierung des Teilplans NR eingeflossen ist, mit welcher der rechnerisch ermittelte Versorgungszeitraum in der Praxis jedoch um bis zu

20 % überschritten werden könnte: Einerseits durch Abgrabungen in laufenden Zulassungsverfahren, die – ausgehend vom Stichtag 01.12.2023 – voraussichtlich kurz- bis mittelfristig genehmigt werden; andererseits durch die Erweiterungsklauseln gemäß Ziel 6 (vgl. Kapitel 15.4.5). Selbst wenn von dieser rechnerisch prognostizierten „stillen Reserve“ lediglich die Hälfte tatsächlich realisiert werden sollte, steht hierdurch nach wie vor ein substantielles zusätzliches Rohstoffpotential faktisch zur Verfügung.

Unter Würdigung aller Belange gemäß den vorgenannten Ausführungen sowie den Herausforderungen der unterschiedlichen Nutzungsansprüche und -konkurrenzen im Regierungsbezirk Köln ist das BSAB-Mengengerüst des Teilplans NR für den großflächig vorkommenden Rohstoff Kies/Kiessand eng am landesplanerisch geforderten Versorgungszeitraum von 20 Jahren ausgerichtet, um im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung die Voraussetzungen für eine bedarfsgerechte Flächeninanspruchnahme durch Lockergesteinsabgrabungen zu schaffen. In dieser regionalplanerischen Gesamtabwägung markieren die wirtschaftlichen Interessen zur Ausübung von Abgrabungsvorhaben einen wichtigen Belang. Diesbezüglich ist zunächst festzuhalten, dass private Abbauinteressen durch die Aufstellung des Teilplans NR mitunter eingeschränkt werden. Schließlich werden neue Lockergesteinsabgrabungen – anders als im Status Quo – zukünftig regelmäßig nur noch innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB zulässig sein. In Konsequenz wird die Flexibilität der Abgrabungstätigkeit eingeschränkt und einer über den Bedarf hinausgehenden Rohstoffgewinnung entgegengewirkt. Dies reduziert auch die Chancen zur Realisierung zusätzlicher, paralleler Abgrabungsvorhaben und beeinflusst die Teilhabe von Abgrabungsunternehmen am Markt sowie die Nutzbarkeit des Grundeigentums.

Allerdings ist eine bedarfsgerechte regionale Rohstoffversorgung in Anbetracht der verlangten Vorsorge und der auf der Ebene des Regionalplans einzubeziehenden konkurrierenden, mitunter unvereinbaren Belange nicht ohne weiteres gleichzusetzen mit der Befriedigung jeder (privaten) Nachfrage nach diesen Rohstoffen<sup>227</sup>. Auch zukünftig können im Regierungsbezirk Köln Rohstoffe in dem Umfang gewonnen werden, der auf Basis einer prognostischen Betrachtung unter Berücksichtigung bisheriger Entwicklungen und der teils gegenteiligen Raumnutzungsansprüche den regionalen Bedarf bedient. Die regionalplanerische Rohstoffsicherung für die einzelnen Rohstoff-

---

<sup>227</sup> Urteil d. OVG NRW v. 07.12.2009 – 20 A 628/05

gruppen dient dabei im Kern der Sicherung einer gesamtgesellschaftlichen Rohstoffversorgung für den gesamten Planungsraum. Die Abgrabungsinteressen einzelner Unternehmen finden zwar im Verfahren als wichtiger privater Belang Berücksichtigung, jedoch steht die Gesamtversorgung und nicht die Bestandssicherung einzelner Unternehmen im Fokus der regionalplanerischen Steuerung. Dies kann bedeuten, dass im Sinne einer gesamträumlichen Abwägung den einer Abgrabungsnutzung entgegenstehenden Kriterien des gesamträumlichen Planungskonzeptes (insb. Ausschlussbelange) in konkreten Einzelfällen ein höheres Gewicht beigemessen wurde als privaten Interessen einer Neuansiedlung und/oder Betriebserweiterung. Ausgeübte und bestandsgeschützte Rechte bzw. Befugnisse werden nicht eingeschränkt.

Darüber hinaus sind (private) Abbauinteressen im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept durch die Abfrage von Abgrabungsinteressen grundsätzlich mit einem hohen Gewicht berücksichtigt. Dies erfolgt angesichts der Vielzahl der nach Abzug der weichen Tabuzone alternativ in Betracht kommenden Standorte, um eine weitere Fokussierung des Untersuchungsrahmens auf zweckmäßige Flächen zu erreichen. Dieser methodische Baustein ist von der planerischen Erwägung getragen, im Sinne des Leitbildes und der regionalplanerischen Leitlinien sowie im Zusammenspiel mit den weiteren Belangen des gesamträumlichen Planungskonzeptes, die Sicherung der Rohstoffversorgung im Regierungsbezirk auf vergleichsweise umsetzungsfähigen Standorten zu gewährleisten.

Weiterhin werden die mit der Ausschlusswirkung der BSAB einhergehenden Beeinträchtigungen von privaten Belangen insbesondere über die (oben genannten) textlichen Festlegungen des Teilplans NR berücksichtigt:

- Ziel 4 *Bestandsschutz für genehmigte Abgrabungen* ermöglicht für Abgrabungen, die sich außerhalb eines BSAB gem. Teilplan NR befinden, Änderungen der Zulassung (insbesondere Vertiefungen, Verlängerungen der Laufzeiten, Änderungen der Rekultivierungsplanungen), sofern diese Änderungen nicht über die bereits zugelassene Flächengröße hinausgehen.
- Ziel 6 *Erweiterungsklauseln* ermöglicht unter bestimmten Tatbestandsvoraussetzungen die ausnahmsweise Erweiterung genehmigter Abgrabungen über die Grenze des jeweiligen BSAB hinaus um bis zu 50 % der Flächengröße des zu erweiternden BSAB, maximal 10 ha. Dies gilt für zugelassene Abgrabungsstandorte außerhalb von BSAB analog, wobei die Erweiterungsfläche maximal 5 ha

betragen darf. Da die hierdurch gewinnbaren Rohstoffmengen zukünftig ebenfalls in das Monitoring des Geologischen Dienstes NRW und somit in die fortlaufende Berechnung der Versorgungszeiträume einfließen, trägt auch diese textliche Festlegung des Teilplans NR dazu bei, dass die Rohstoffversorgung entsprechend der landesplanerischen Vorgaben regionalplanerisch gewährleistet wird. Zwar trifft dies aufgrund der definierten Anwendungsvoraussetzungen nicht auf sämtliche im Regierungsbezirk bestehende Abgrabungsstandorte zu (wenn z.B. Tabuzonen des Teilplans NR betroffen sind); im Ergebnis überwiegen im Rahmen der gesamtplanerischen Abwägung in jenen Fällen allerdings die entgegenstehenden Belange des gesamträumlichen Planungskonzeptes, da diesen Interessen auch unter Berücksichtigung etwaiger privater Verwertungsinteressen ein erhöhtes Gewicht beigemessen wird.

- Mittels Ziel 10 *Festlegung weiterer BSAB* können ausnahmsweise nach Bekanntmachung des Teilplans NR neue BSAB als Vorranggebiete festgelegt werden, sofern sie auf Grundlage eines Planungskonzepts festgelegt werden, welches den Grundzügen des gesamträumlichen Planungskonzepts des Teilplans NR nicht widerspricht.
- Grundsatz 1 *Rohstoff-Monitoring und Flächentausch* sieht die Einführung eines sog. Rohstoff-Monitorings vor. Dieses stellt ein eigenständiges Controlling-System dar, welches unabhängig von dem landesweit einheitlichen Abgrabungsmonitoring NRW bestehen soll. Im Gegensatz zum quantitativen Abgrabungsmonitoring des geologischen Dienstes NRW (Rohstoffvolumen, Förderraten, Versorgungszeitraum) soll es sich bei dem Rohstoff-Monitoring der Regionalplanungsbehörde Köln um eine qualitativ-planerische Betrachtung handeln. In diesem Rahmen soll geprüft werden, ob ein regionalplanerisch begründeter Fortschreibungsbedarf des Teilplans NR besteht, unabhängig von dem zwingenden Fortschreibungsbedürfnis nach LEP NRW bei sinkenden Versorgungsreichweiten.

Die Festlegungen des Teilplans NR sichern angemessen eine bedarfsgerechte regionale Rohstoffversorgung auch mit Blick auf mögliche erhebliche Umweltauswirkungen (vgl. Kapitel 14). Der große Umfang an Plangebieten mit voraussichtlich überwiegend nicht nachteiligen Umweltauswirkungen unterstreicht, dass die Gesamtkonzeption im

Rahmen des Erarbeitungsprozesses greift, da der Regionalplanentwurf sehr viele Umweltbelange bereits konzeptionell im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts berücksichtigt. Im Ergebnis werden somit die negativen Umweltauswirkungen des Planentwurfs erheblich begrenzt. Die Gegenüberstellung der Flächengrößen der BSAB (nur Lockergesteine) im aktuell gültigen Regionalplan mit den BSAB des Teilplans NR zeigt zudem, dass der Flächenumfang an BSAB um ca. 1.500 ha abnimmt. In Summe stehen im Vergleich zum Status Quo perspektivisch also weniger Flächen des Regierungsbezirks für Abgrabungsvorhaben zur Verfügung, die zugleich vollständig in Anspruch genommen werden sollen. Der Teilplan NR kommt aufgrund der Wiederherstellung der Ausschlusswirkung der BSAB somit auch seiner Aufgabe hinsichtlich einer gesamträumlichen steuernden Wirkung in Bezug auf den Freiraumschutz nach.

## 16. Detailanalyse: 5. Eignungsprüfung (Reservegebiete)

### 16.1. Bewertung Reservegebiete

Im Zuge der Umweltprüfung wurden keine durchgreifenden Bedenken gegenüber den abgegrenzten Reservegebieten erkennbar. Selbst wenn bestimmte Schutzgüter betroffen wären, so überwiegt das öffentliche Interesse daran, für die Abgrabungsnutzung sehr gut geeignete Standorte langfristig vor entgegenstehenden Nutzungen für eine zukünftige Abgrabungsnutzung zu sichern. Im Übrigen ist durch die Ausweisung als Reservegebiet kein unmittelbarer Eingriff in Schutzgüter verbunden, da die Flächen lediglich gesichert und nicht abgegraben werden.

### 16.2. Flächenauswahl Reservegebiete

Reservegebiete sollen nur dann als Vorranggebiete zeichnerisch festgelegt werden, sofern es sich im Sinne der Eignungsprüfung um besonders ergiebige Abgrabungsstandorte (Suchraum) handelt und zugleich um überdurchschnittlich geeignete (Punktzahl:  $\geq 21$  Punkte). Diese erhöhten Anforderungen ergeben sich aus dem Leitbild der *schrittweisen* Entwicklung hin zu möglichst konfliktarmen und ergiebigen Standorten (vgl. Kapitel 13).

**Tabelle 33: Festgelegte Reservegebiete**

| Reservegebiet | Fläche | Ergebnis Eignungsprüfung (Punkte) | Kommentar                               |
|---------------|--------|-----------------------------------|-----------------------------------------|
| BSAB-L-34-R   | 37 ha  | 24                                | Erftstadt<br>319.000 m <sup>3</sup> /ha |

Nach diesen Maßstäben soll alleinig das potentielle Reservegebiet BSAB-L-34-R in Erftstadt-Erp als Reservegebiet ausgewiesen werden. Diese Fläche wurde als Abgrabungsinteresse gemeldet, konnte aufgrund der Zeichenregeln jedoch nicht in vollem Umfang als BSAB festgelegt werden (Kappungsgrenze der maximalen Flächengröße von 40 ha). Damit handelt es sich um potentielle Erweiterungsflächen der bestehenden Abgrabung, sofern die im BSAB vorgehaltenen Rohstoffe gewonnen wurden. Dabei handelt es sich jedoch um keinen Automatismus: Um das Reservegebiet in vollem Umfang nutzen zu können, bedürfte es einer Regionalplanänderung, in dessen Zuge das Reservegebiet in einen BSAB umgewandelt werden würde. Teilweise könnte es

unter Umständen vorzeitig und ohne Regionalplanänderung mittels der Erweiterungsklausel Z6 beansprucht werden.

### *Hinweise*

Das Reservegebiet ist in den zeichnerischen Festlegungen als Vorranggebiet dargestellt. Die Festlegung von Rekultivierungszielen ist nicht erforderlich. Im Übrigen werden an die Festlegung von Reservegebieten keine rechtlichen Anforderungen bezüglich der Sicherung eines Mindestversorgungszeitraumes oder des Nachweises zur Schaffung substantiellen Raumes gestellt. Deshalb erübrigen sich diesbezügliche Ausführungen.

Der Regionalplangeber behält es sich vor, die Reservegebiete vor einer etwaigen Ausweisung als BSAB – wodurch diese Flächen einer Abgrabungsnutzung zur Verfügung gestellt würden – erneut einer Umweltprüfung zu unterziehen bzw. die bestehende zu überprüfen. Der Regionalplangeber spricht sich für dieses Vorgehen aus, selbst wenn dies aus rechtlichen Gründen (z.B. der Abschichtung) nicht erforderlich sein sollte.

Im Übrigen ist dem Regionalplangeber bewusst, dass die beabsichtigte Flächentauschregelung (G1) mit einem Reservegebiete nur sehr eingeschränkt anwendbar sein wird. Dieses Planungsergebnis war jedoch nicht von vornherein absehbar. Unmöglich ist die Umsetzung der Flächentauschregelung jedenfalls nicht.

## 17. Ergebnis der Planung: BSAB und Reservegebiete

Im Ergebnis werden 66 BSAB und ein Reservegebiet zur Festlegung empfohlen. Mit diesen 66 BSAB und der genehmigten Reserve („Sockelbetrag“) wird der Mindestversorgungszeitraum von 20 Jahren für die drei Rohstoffgruppen Kies/Kiessand, Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande erreicht.

Von den 66 BSAB sind 42 der Rohstoffgruppe KKS zugeordnet, 8 BSAB originär der Rohstoffgruppe Ton/Schluff und ein BSAB auch der Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande. Bei insgesamt 18 BSAB handelt es sich um die Nachzeichnung des genehmigten Bestandes, d.h. diesen BSAB werden planerische bzw. plangrafisch keine Erweiterungsflächen zugesprochen (unbeschadet der Erweiterungsklausel, Z6).

Insgesamt umfassen diese 66 BSAB einen Flächenumfang von rund 3.400 ha. Damit wird rund 1/3 bzw. ca. 1.500 ha weniger BSAB-Fläche ausgewiesen, als im derzeit gültigen Regionalplan. Mit diesen 66 BSAB werden insgesamt ca. 800 ha Flächen erstmalig für eine Abgrabungsnutzung vorgesehen (regionalplanerische Rohstoffreserve). Zum Vergleich: Im gesamten Regierungsbezirk Köln sind derzeit rund 700 ha für eine Abgrabungsnutzung genehmigt (innerhalb und außerhalb von BSAB), aber noch nicht beansprucht (unverritzte Rohstoffreserve). Mehr als 2.600 ha werden im Teilplan NR als BSAB ausgewiesen, obwohl auf ihnen bereits eine Abgrabungstätigkeit erfolgt (genehmigte verritzte Flächen).

Im Ergebnis trägt der Teilplan NR ganz wesentlich zu einem flächensparenden Umgang mit Grund und Boden bei, also zu einer effizienten bzw. möglichst haushälterischen Nutzung der endlichen Rohstoffressourcen. Damit ist gewährleistet, dass nachfolgende Generationen von auch (noch) über ausreichend Rohstoffvorräte an verträglichen Standorten verfügen werden.

Das Planungsergebnis spiegelt das Leitbild des Teilplan NR vollumfänglich wider: Der Teilplan NR führt zu einer schrittweisen Verlagerung des Abgrabungsgeschehens in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Teilräume. Zugleich sieht der Teilplan NR diverse Regelungen vor, um Härtefälle für Abgrabungsunternehmen möglichst abzufedern. Im Zuge einer etwaigen Fortschreibung kann die schrittweise Entwicklung fortgesetzt werden zu noch ergiebigeren bzw. konfliktärmeren Standorten – insbeson-

dere mittels Z10. Zu welchem Zeitpunkt ein Fortschreibungsbedürfnis mit welchen Flächen in welchem Umfang besteht, wird insbesondere im Zuge des Rohstoff-Monitorings eruiert (G1).

**Tabelle 34: Vergleich heutiger BSAB mit zukünftigen BSAB (inklusive Bestands-BSAB)**

|                    | Gesamt |                | KKS <sup>1</sup> |                | TS <sup>1</sup> |                | PQ <sup>1</sup> |                |
|--------------------|--------|----------------|------------------|----------------|-----------------|----------------|-----------------|----------------|
| aktueller<br>RPlan | Anzahl | Fläche<br>(ha) | Anzahl           | Fläche<br>(ha) | Anzahl          | Fläche<br>(ha) | Anzahl          | Fläche<br>(ha) |
|                    | 65     | 4.933          | 53               | 4.159          | 9               | 362            | 3               | 412            |
| Teilplan<br>NR     | Anzahl | Fläche<br>(ha) | Anzahl           | Fläche<br>(ha) | Anzahl          | Fläche<br>(ha) | Anzahl          | Fläche<br>(ha) |
|                    | 66     | 3.421          | 41               | 2.005          | 8               | 238            | 1               | 304            |
|                    |        |                | KKS / TS         |                |                 | TS / PQ        |                 |                |
|                    |        |                | 9                | 418 ha         | 1               | 63 ha          |                 |                |
|                    |        |                | KKS / PQ         |                |                 |                |                 |                |
|                    |        |                | 5                |                |                 | 354 ha         |                 |                |
|                    |        |                | KKS / TS / PQ    |                |                 |                |                 |                |
| 1                  |        |                | 39               |                |                 |                |                 |                |

<sup>1</sup> Mehrfachzuordnungen

Die räumliche Verteilung der BSAB innerhalb des Regierungsbezirks Köln spiegelt grundsätzlich die Verteilung der derzeit genehmigten Abgrabungen wider. Insofern erfolgt keine umfassende Verlagerung des Abtragungsgeschehens.

Gewisse Veränderung sind im Bereich und Umfeld der Braunkohlentagebau zu verzeichnen, insbesondere im Rhein-Erft-Kreis aus Gründen der besonders erheblichen Vorprägung von Bergheim, Elsdorf und Kerpen. Diese Veränderung ist aus Sicht des Regionalplangebers gleichfalls erforderlich wie angemessen. Auch im Kreis Heinsberg sind leichte Veränderungen erkennbar. Auch dieses Ergebnis erscheint dem Plangeber verhältnismäßig im Sinne einer planerischen Konzentration des Abtragungsgeschehens auf möglichst ergiebige und konfliktarme Standorte.

**Tabelle 35: Ergebnis der Planung**

| Kreis/Stadt | Fläche (ha) | Abgrabungsflächen insgesamt <sup>1</sup> |             | Zukünftige BSAB     |             | Anteil am Kreis- bzw. Stadtgebiet |                 |
|-------------|-------------|------------------------------------------|-------------|---------------------|-------------|-----------------------------------|-----------------|
|             |             | Anzahl                                   | Fläche (ha) | Anzahl              | Fläche (ha) | Abgrabungen insgesamt             | Zukünftige BSAB |
| Aachen      | 70.697      | 2                                        | 61          | 3                   | 113         | 0,09%                             | 0,16%           |
| Düren       | 94.143      | 20                                       | 253         | 12                  | 435         | 0,27%                             | 0,46%           |
| Euskirchen  | 124.858     | 14                                       | 334         | 8                   | 463         | 0,27%                             | 0,37%           |
| Heinsberg   | 62.805      | 38                                       | 523         | 19                  | 683         | 0,83%                             | 1,09%           |
| Rhein-Erft  | 70.465      | 26                                       | 824         | 13 (1) <sup>2</sup> | 1.098       | 1,17%                             | 1,56%           |
| Rhein-Sieg  | 124.858     | 15                                       | 370         | 12                  | 456         | 0,30%                             | 0,37%           |
| Köln        | 40.492      | 3                                        | 185         | 3                   | 200         | 0,47%                             | 0,49%           |

<sup>1</sup> inklusive genehmigter Abgrabungen außerhalb zukünftiger BSAB

<sup>2</sup> Reservegebiet

Im Zuge der zweiten öffentlichen Auslegung konnten und wurden sämtliche Planunterlagen erneut geprüft, insbesondere sämtliche dem Teilplan NR zu Grunde gelegten entscheidungserheblichen Daten. Diese Daten konnten insbesondere den Prüfbögen entnommen werden (s. Anhänge M bis O). Mit Ende der zweiten öffentlichen Auslegung endete die Möglichkeit für Dritte, abweichende Rohstoffdaten durchgreifend geltend zu machen – insofern wurde ein Stichtag definiert. Dieser bezieht sich auf sämtliche Belange, die im gesamträumlichen Planungskonzept konzeptionell vorgedacht wurden bzw. entscheidungserheblich sind und unter der Einflussnahmemöglichkeit Dritter geltend gemacht werden könnten. Dabei handelt es sich insbesondere um:

- Eignungsbelaenge: Lokaler Konsens, städtebauliche Planungen, erhebliche räumliche Vorprägung.
- Ausschlussbelaenge, soweit sie nicht bereits einer anderen Stichtagsregelung unterliegen: Landschaftsschutzgebiete
- Belaenge der Zeichenregeln.

Diese Stichtagsregelung war erforderlich, damit der Teilplan NR auf verlässlichen Datengrundlagen zeitnah zu einem Abschluss gebracht werden kann und in Anbetracht der wiederholten Möglichkeit zur Einflussnahme auf die transparent bereitgestellten Daten- und Bewertungsgrundlagen angemessen. Stichtagsregelungen sind regelmäßig erforderlich, um durch die Festlegung einer einheitlichen Ausgangsgrundlage im

Rahmen einer gesamträumlichen Planung sicherzustellen, dass die Eingangsdaten nach einem einheitlichen methodischen Ansatz und mit vergleichbaren Grundannahmen hinsichtlich der maßgeblichen Parameter für die gesamte Planungsregion verwendet werden.

Abgrabungsinteressen konnten letztmalig im Zuge der ersten öffentlichen Auslegung gemeldet werden. Für später gemeldete – also auch im Zuge der zweiten und dritten öffentlichen Auslegung gemeldete – Abgrabungsinteressen gilt Vorgesagtes analog.

Im Übrigen können von den Planunterlagen abweichende entscheidungserhebliche Erkenntnisse mitunter auch noch in den nachgelagerten Zulassungsverfahren geltend gemacht werden (z.B. in Z5 hinsichtlich der Gewinnungstiefe).

## TEIL C: REKULTIVIERUNG

Der in Teil A erläuterte Handlungsrahmen wurde in Teil B „mit Leben gefüllt“. Teil B stellt das „gesamträumliche Planungskonzept“ im *engsten* Sinne dar.

In Teil C werden für die zur Festlegung empfohlenen BSAB (Teil B) jeweils Rekultivierungsziele und Rekultivierungsgrundsätze für die Zeit nach der erfolgten Rohstoffgewinnung festgelegt.

## 18. Rekultivierung der BSAB

Der Teilplan NR legt nicht nur fest, welche Bereiche in den nächsten Jahrzehnten für die Rohstoffgewinnung vorgesehen sind, sondern auch, wie diese Flächen nach der Rohstoffgewinnung genutzt bzw. rekultiviert werden. Diese Festlegungen erfolgen entweder als Rekultivierungsziele oder als Rekultivierungsgrundsätze – im Teilplan NR wird beides unter dem Begriff der Rekultivierungsplanung zusammengefasst.

Die Rekultivierungsplanungen sind zeichnerisch festgelegt. Auf den Prüfbögen der BSAB sind sie einzelfallbezogen begründet (s. Anhang O).

### 18.1. Einführung

Die Festlegung von Rekultivierungsplanungen ist aus rechtlichen (LEP NRW) und tatsächlichen Gründen erforderlich. Bei BSAB handelt es sich um raumbedeutsame Eingriffe in den Freiraum, deren dauerhafte Auswirkungen sich nicht nur auf den Flächen der Rohstoffgewinnung beschränken, sondern sich in der Regel auch auf das Umfeld beziehen. Je nach örtlicher Lage und realisierter Nachfolgenutzung können von rekultivierten Abgrabungen Synergieeffekte (Natur- und Artenschutz, Standort für Infrastrukturanlagen) und/oder Barrierewirkungen ausgehen (z.B. für Grünzüge, Biotopverbünde oder Siedlungsentwicklungen). Der Anspruch des Teilplans NR ist es, für jeden BSAB eine möglichst optimale Rekultivierung vorzubereiten, die an die jeweiligen räumlichen und funktionalen Potentiale anknüpft und die Interessen der lokalen Akteure berücksichtigt.

Sämtliche Rekultivierungsplanungen werden unter Berücksichtigung des regional-planerischen Maßstabes festgelegt. Die im Teilplan NR festgelegten Rekultivierungsplanungen bilden somit den raumordnungsrechtlichen Rahmen. Die tatsächliche bzw. konkrete Ausgestaltung einer Rekultivierungsplanung bleibt der Zulassungsebene überlassen (also z.B. Geländemodellierungen, Anpflanzungen, Eingriffs- Ausgleichsregelungen, zeitliche Abfolgen).

Ergänzend zu den Ausführungen des vorliegenden Kapitels 18 wird auf das Z8 mit seiner Erläuterung und Begründung verwiesen (Dokument: Textliche Festlegungen).

## *Verhältnis zur Neuaufstellung des Regionalplans Köln*

Der Teilplan NR wird in einem eigenständigen Regionalplanverfahren erarbeitet. Er ist also thematisch und verfahrenstechnisch aus der zeitlich (weitgehend) parallellaufenden Neuaufstellung des Regionalplans Köln herausgelöst und zeitlich vorgezogen. Gleichwohl werden beide Verfahren in enger Abstimmung erarbeitet. Insbesondere werden in Aufstellung befindliche Ziele der Regionalplan-Neuaufstellung an mehreren Stellen des gesamträumlichen Planungskonzepts – und damit letztendlich bei der Festlegung der BSAB – berücksichtigt.

Die Regionalplan-Neuaufstellung und der sachliche Teilplan NR sind rechtlich eigenständige Planwerke. Die jeweiligen Festlegungen sind aufeinander abgestimmt und ergänzen sich inhaltlich widerspruchsfrei. Über die textliche *Zielfestlegung Geordnete Entwicklung innerhalb der BSAB und Reservegebiete des sachlichen Teilplans Nicht-energetische Rohstoffe (Lockergesteine) sicherstellen* der Regionalplan-Neuaufstellung ist das Verhältnis bzw. die Rangfolge der jeweiligen Festlegungen abschließend und hinreichend bestimmt: Die Festlegungen des Teilplans NR (insb. BSAB nebst Rekultivierungszielen, Reservegebiete) haben Vorrang vor den Festlegungen des Regionalplans.

Soweit der Teilplan NR aufgrund seines spezifischen Regelungsinhalts für bestimmte raumbedeutsame Zwischennutzungen bzw. Nachnutzungen hingegen keine Festlegungen trifft, leistet der Regionalplan bzw. andere sachliche Teilpläne diese Aufgabe. Mögliche Zwischen- bzw. Nachnutzungen für Abgrabungen sind insbesondere Standorte für Abfalldeponien. Für solche Sonderfälle ergänzen sich die Festlegungen des Regionalplans und des Teilplans NR. Diese Zwischen- bzw. Nachnutzungen sind gemäß Z8 des Teilplans NR ausnahmsweise zulässig, soweit sie der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR (Rohstoffgewinnung, Rohstoffsicherung, Rekultivierungsplanung) nicht entgegenstehen. Diese Regelung dient insbesondere der Klarstellung hinsichtlich der im Regionalplan zeichnerisch festgelegten Abfalldeponien innerhalb der BSAB gemäß Teilplan NR. Sie stehen der Verwirklichung der Festlegungen des Teilplans NR nicht entgegen.

## 18.2. Verhältnis BSAB zu Rekultivierungsplanung

Die regionalplanerisch festgelegten Rekultivierungsplanungen blieben bei der Bewertung und Abgrenzung der BSAB unberücksichtigt. Die Potentiale für eine Rekultivierung können schließlich erst erkannt werden, wenn bestimmte Flächen – nämlich die abgegrenzten BSAB – betrachtet werden. Die Qualitäten einer Rekultivierung können auf Ebene der Regionalplanung nicht quantifiziert bzw. bewertet, folglich nicht miteinander verglichen werden: Die Qualität einer Rekultivierung konkretisiert sich in der Regel erst im Zulassungsverfahren, die Rekultivierung verändert sich mitunter im Zuge der Abgrabungstätigkeit und manifestiert sich schlussendlich erst nach Abschluss der Abgrabungstätigkeit – also mitunter erst in Jahrzehnten. Im Übrigen können sich in dieser Zeit auch die räumlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen verändern. Unbeschadet dessen sind Rekultivierungen *grundsätzlich* untereinander schwerlich vergleichbar bzw. bewertbar, da die bereits die Räume schwerlich miteinander vergleichbar sind: In einem Teilraum könnten Aufforstungen sehr zweckdienlich sein, in anderen Teilräumen die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Flächen.

Die BSAB werden im Teilplan NR also unabhängig von etwaigen Rekultivierungsplanungen anhand des in den Kapiteln 5 bis 17 erläuterten Prüfvorganges gezeichnet, bewertet und ausgewählt. Anders ausgedrückt: Die Festlegung der Rekultivierungsziele bedingt nicht die Festlegung von BSAB – anders herum jedoch schon: die Festlegung von BSAB bedingt bzw. erfordert die Festlegung von Rekultivierungszielen. Sollten also bestimmte Rekultivierungsplanungen im Zuge späterer Regionalplanverfahren geändert werden, tangiert dies grundsätzlich nicht die Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts zur Festlegung von BSAB – deren eignungsgebietliche Wirkung bliebe dadurch unangetastet.

## 18.3. Rechtlicher Gestaltungsspielraum

Laut Ziel 9.2-4 LEP NRW ist in den Regionalplänen die Nachfolgenutzung für Flächen, die dem Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze dienen, zeichnerisch festzulegen. Für den Regierungsbezirk Köln leitet sich hieraus die Pflicht ab, für jeden BSAB Nachfolgenutzungen bzw. Rekultivierungsplanungen festzulegen.

Im Regierungsbezirk werden nicht sämtliche bereits genehmigten Abgrabungen als BSAB ausgewiesen, sondern nur diejenigen mit gemeldetem Abgrabungsinteresse.

Genehmigte Abgrabungen dienen zwar auch dem „Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ im Sinne des Ziels 9.2-4 LEP NRW, allerdings verfügen diese Abgrabungen bereits über genehmigte Rekultivierungsplanungen. Diese genehmigte Rekultivierungsplanung berücksichtigt bzw. beachtet bereits die zeichnerischen Rekultivierungs-Festlegungen des seinerzeit gültigen Regionalplans. Eine nachträgliche Änderung der entsprechenden zeichnerischen Festlegungen würde Gefahr laufen, dem Bestandschutz der genehmigten Rekultivierungsplanung grundsätzlich zuwiderzulaufen. Aus diesem Grund legt der Teilplan NR Nachfolgenutzungen allein für BSAB fest, die durch diesen Teilplan festgelegt werden. Dieses Vorgehen entspricht dem Sinn und Zweck des Ziels 9.2-4 LEP NRW.

Das Ziel 9.2-4 LEP NRW überlässt es der Regionalplanung, ob Nachfolgenutzungen als Ziele der Raumordnung und/oder als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden. Der LEP schreibt lediglich vor, dass die Festlegungen zeichnerisch erfolgen müssen. Eine Kombination aus Zielen und Grundsätzen ist für Nachfolgenutzungen somit grundsätzlich möglich<sup>228</sup>. Darüber hinaus kann die Regionalplanungsbehörde die zeichnerischen Festlegungen grundsätzlich um textliche Festlegungen ergänzen, sofern planerisch erforderlich; schließlich schließt der LEP NRW die Formulierung ergänzender textlicher Festlegungen nicht aus<sup>229</sup>.

Die Festlegung der Rekultivierungsplanung als Ziel der Raumordnung ist grundsätzlich erforderlich, um diesem Teilraum nach erfolgter Rohstoffgewinnung eine regionalplanerische Funktion bzw. Nutzung im Gesamtgefüge des Regionalplans verbindlich zuzuweisen. Diese Funktion bzw. Nutzung wurde bei der Erstellung dieses Teilplans unter Berücksichtigung öffentlicher und privater Belange in Abstimmung mit den Akteuren der Region entwickelt. In der Folge erscheint es verhältnismäßig, eine fachlich so breit und fundiert diskutierte Rekultivierungsplanung auch (nach Möglichkeit) als verbindliches Ziel der Raumordnung festzulegen, welches von der Genehmigungsebene bzw. den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten ist.

---

<sup>228</sup> Der Begriff der „Festlegung“ bezieht sich gem. § 3 und § 7 Abs. 1 ROG auf Ziele und Grundsätze der Raumordnung gleichermaßen.

<sup>229</sup> Die zeichnerischen Darstellungen hinsichtlich raumbedeutsamer Funktionen und Nutzungen können durch textliche Darstellungen der Regionalpläne konkretisiert und differenziert werden (§ 35 Abs. 6 LPIG NRW DVO)

## 18.4. Methodik zur Festlegung der Rekultivierungsplanung

Die Festlegung der Rekultivierungsplanung erfolgt entweder als Ziele der Raumordnung oder als Grundsätze der Raumordnung gemäß Anlage 3 zum LPlG DVO. Folglich werden AFAB und BSLE als Grundsätze der Raumordnung festgelegt, die übrigen Festlegungen erfolgen als Ziele der Raumordnung. Die Festlegung von Rekultivierungsplanungen erfolgt zeichnerisch; sie kann bei Bedarf im Einzelfall textlich konkretisiert werden.

Der Festlegung von Rekultivierungszielen und -grundsätzen erfolgt einheitlich anhand einer vierstufigen Methodik. Diese Methodik ist im Anhang I dargestellt. Nachfolgend wird diese Methodik zusammenfassend erläutert und teilweise konkretisiert.

1. Im ersten Schritt wird festgestellt, ob das Rekultivierungsziel OFG festzulegen ist. Dies ist der Fall, wenn der Grundwasserspiegel signifikant durchstoßen wird: Befindet sich die angenommene Gewinnungstiefe  $\geq 5$  m großflächig unterhalb des anstehenden Grundwasserspiegels, wird in der Regel OFG festgelegt. In diesen Fällen ist wegen der (heutzutage) grundsätzlich geringen Verfügbarkeit von geeignetem Verfüllmaterial nicht davon auszugehen, dass eine Verfüllung bis oberhalb des Grundwasserspiegels erfolgen wird. Befindet sich die angenommene Gewinnungstiefe zwischen 5 und 2,5 m unterhalb des anstehenden Grundwasserspiegels, hängt die Festlegung als OFG vom Einzelfall ab, insbesondere von der Lage und Größe der betroffenen Fläche. Wird der Grundwasserspiegel weniger als 2,5 m durchstoßen, wird in der Regel kein OFG festgelegt – diese Größe liegt im Bereich der Unschärfe der Rohstoffkarte sowie innerhalb der Toleranz des von der Regionalplanungsbehörde eigens angefertigten Grundwassermodells; im Übrigen geht der Plangeber davon aus, dass für diese relativ geringen Volumina ausreichend Verfüllmaterial beschafft werden kann.
2. Erfolgt in Schritt 1 keine Festlegung als OFG, wird im zweiten Schritt geprüft, welche andere Nutzungen festgelegt werden können. In Frage kommen in der Regel: AFAB, Wald, im Einzelfall auch GIB oder ASB. Maßgeblich sind die Potentiale bzw. Gegebenheiten der BSAB-Fläche und der angrenzenden Flächen.
3. Im dritten Schritt wird geprüft, ob die zuvor festgelegten Nutzungen durch (überlagernde) regionalplanerische Funktionen ergänzt werden können: BSLE, BSN, Regionaler Grünzug, BGG oder Überschwemmungsbereiche. Maßgeblich sind

die Potentiale bzw. Gegebenheiten der BSAB-Fläche und der angrenzenden Flächen.

4. Im vierten Schritt erfolgt schließlich die Festlegung der Rekultivierungsziele und -grundsätzen anhand einer Gesamtbetrachtung, bei der die vorherigen Prüfergebnisse mit einfließen. Der Regionalplangeber beabsichtigt nach Möglichkeit auf eine Waldvermehrung hinzuwirken, sofern es sich um eine waldarme Kommune handelt und/oder der BSAB an Wald angrenzt. Ferner beabsichtigt der Regionalplangeber besondere Potentiale der landwirtschaftlichen Nutzung durch Festlegung als AFAB ohne BSN wiederherzustellen. Im Übrigen sind die Stellungnahmen der Fachbehörden und der Kommune von großer Relevanz, besonders die der unteren Naturschutzbehörde. Abschließend wird geprüft, ob die sich so ergebende Rekultivierungsplanung in der Gesamtbetrachtung verhältnismäßig erscheint (analog zu den Zeichenregeln der BSAB).

Bei der Festlegung von Rekultivierungszielen und -grundsätzen verfolgt der Regionalplangeber das Leitbild, vorhandene Qualitäten wiederherzustellen und (nach Möglichkeit) aufzuwerten. Die Rekultivierungsplanung soll sich in die Umgebung einfügen. Im Übrigen gilt für jede Festlegung grundsätzlich die Mindestflächengröße von 2 ha im Sinne der zeichnerischen Darstellbarkeit und konzeptionellen Schlüssigkeit.

Befinden sich innerhalb eines (zur Festlegung vorgesehenen) BSAB genehmigte Abgrabungen, werden für diese Teilbereiche in der Regel die Festlegungen des aktuellen Regionalplans übernommen. Der Plangeber geht in der Regel davon aus, dass bei diesen Bestands-BSAB die (früheren) Festlegungen bei der seinerzeitigen Zulassung maßgeblich waren, die heute genehmigte Rekultivierung also mit den seinerzeitigen regionalplanerischen Rekultivierungsplanungen vereinbar war und ist. Eine nachträgliche Änderung der regionalplanerischen Rekultivierungsplanung läuft Gefahr, dem Bestandsschutz zuwiderzulaufen; dies gilt umso mehr, wenn die genehmigte Rekultivierung noch nicht oder nur in kleinen Teilen umgesetzt wurde. Wurden hingegen bereits große Flächen rekultiviert und unterscheidet sich diese tatsächliche Rekultivierung von den (ursprünglichen) regionalplanerischen Festlegungen, kann im Einzelfall im Teilplan NR eine abweichende Festlegung erfolgen. Beispiel: BSLE war festgelegt, tatsächlich hergestellt wurde eine Freiraumqualität, die eher einem BSN entspricht.

Darüber hinaus können abweichend von dieser Regel genehmigte noch nicht oder nur teilweise umgesetzte Rekultivierungen, welche die regionalplanerischen Rekultivierungsfestlegungen qualitativ übertreffen, im begründeten Einzelfall auch im Teilplan NR nachvollzogen werden, sofern dies bspw. die zuständige Abgrabungsbehörde und Naturschutzbehörde für erforderlich bzw. zweckmäßig erachten und/oder dies mit den übrigen Erfordernissen der Raumordnung vereinbar ist.

Für jeden BSAB wird auf dem entsprechenden Prüfbogen dokumentiert, welche Erwägungen bei der Festlegung der jeweiligen Rekultivierungsziele und -grundsätze maßgeblich waren (vgl. Anhang O). Damit – und mit der soeben erläuterten Methodik – ist die Festlegung der Rekultivierungsplanung nachvollziehbar und schlüssig.

# Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                                               |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 1: Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW .....                                                                                     | 23  |
| Tabelle 2: Abgrabungsvorhaben verglichen mit Windenergievorhaben .....                                                                        | 49  |
| Tabelle 3: Planungsansatz – Neuplanung mittels „klassischer Tabuzonen“ .....                                                                  | 75  |
| Tabelle 4: Planungsansatz – Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung .....                                                                | 77  |
| Tabelle 5: Planungsansatz – Bestandssicherung .....                                                                                           | 78  |
| Tabelle 6: Planungsansatz – Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene Neuplanung .....                                                     | 80  |
| Tabelle 7: Bewertung der Planungsansätze .....                                                                                                | 81  |
| Tabelle 8: Visualisierung des gewählten Planungsansatzes .....                                                                                | 83  |
| Tabelle 9: Schrittweises Vorgehen im Zuge eines gesamträumlichen Planungskonzepts .....                                                       | 84  |
| Tabelle 10: Grundzüge des gesamträumlichen Planungskonzepts .....                                                                             | 88  |
| Tabelle 11: Planungsergebnisse nach Abzug der Tabuzonen .....                                                                                 | 144 |
| Tabelle 12: Beurteilungsmaßstab je Rohstoffgruppe, abhängig von Rohstoffergiebigkeit .....                                                    | 155 |
| Tabelle 13: Von AI betroffenen Trinkwasserschutzgebiete .....                                                                                 | 186 |
| Tabelle 14: Schwellenwerte (besonders) erheblich vorgeprägter Kommunen .....                                                                  | 212 |
| Tabelle 15: Maximal erzielbare Punktzahlen in der Eignungsprüfung .....                                                                       | 236 |
| Tabelle 16: Bewertungstabelle der Eignungsprüfung .....                                                                                       | 238 |
| Tabelle 17: Analyseergebnisse Entfernung gemeldeter AI zu Anschlussstellen von BAB und B257 .....                                             |     |
| Tabelle 18: Überblick der Zeichenregeln .....                                                                                                 | 281 |
| Tabelle 19: Ermittlung der durchschnittlichen Flächengrößen der gemeldeten AI * .....                                                         | 286 |
| Tabelle 20: Potentielle BSAB und ihre Zuordnung zu Rohstoffgruppen .....                                                                      | 317 |
| Tabelle 21: Ergebnis der 1. und 3. Eignungsprüfung .....                                                                                      | 319 |
| Tabelle 22: Ergebnis der 3. Eignungsprüfung: Bewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen und der potentiellen BSAB je Rohstoffgruppe ..... | 319 |
| Tabelle 23: Abgrenzung potentieller Reservegebiete .....                                                                                      | 321 |
| Tabelle 24: Entwicklung der Jahresförderung Kies/Kiessand in der Planungsregion Köln .....                                                    | 333 |
| Tabelle 25: Entwicklung der Jahresförderung Kies/Kiessand in benachbarten Planungsregionen .....                                              | 337 |
| Tabelle 27: Auswahl der zur Festlegung vorgesehenen BSAB (Methodik) .....                                                                     | 341 |
| Tabelle 28: Rechnerische Versorgungszeiträume (ohne Bestands-BSAB, ohne gebündelte Gewinnung) .....                                           | 346 |
| Tabelle 29: Rechnerische Versorgungszeiträume (ohne Bestands-BSAB, mit gebündelter Gewinnung) .....                                           | 346 |
| Tabelle 30: Bestands-BSAB (BSAB ohne planerisches Erweiterungspotential) .....                                                                | 347 |
| Tabelle 31: „Stille Reserve“ der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (Maximalprognose) .....                                                         | 347 |
| Tabelle 32: Potentialfläche des Teilplans NR .....                                                                                            | 352 |
| Tabelle 33: Festgelegte Reservegebiete .....                                                                                                  | 362 |
| Tabelle 34: Vergleich heutiger BSAB mit zukünftigen BSAB (inklusive Bestands-BSAB) .....                                                      | 365 |
| Tabelle 35: Ergebnis der Planung .....                                                                                                        | 366 |

