



# Regionalplan Köln

## Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine)

---

Erster Planentwurf. [Stand: Juni 2020 \(Erarbeitungsbeschluss\)](#)

### **Teil A.**

Textlicher Teil (Textliche Festlegungen, Planbegründung)

Bezirksregierung Köln  
Zeughausstraße 2-10  
50606 Köln

Dezernat 32 (Regionalentwicklung, Braunkohle)

Heiko Krause  
Annika Vanck Melich  
Jürgen Michel  
Andrea Eichler  
Vanessa Döpfer  
Katharina Borowiak

# Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>8</b>
<b>Glossar</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Überblick</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Einleitung</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Planerfordernis</b> .....	<b>16</b>
3.1. Rechtliches Planerfordernis .....	17
3.2. Abgrabungsmonitoring NRW .....	20
3.2.1. Ergebnisse für Lockergesteine .....	21
3.2.2. Zusammenfassung .....	23
3.3. Materielles Planerfordernis .....	24
<b>4. Handlungsrahmen</b> .....	<b>27</b>
4.1. Raumordnungsgesetz .....	27
4.2. Landesentwicklungsplan NRW .....	28
4.2.1. Kapitel 9.1 – Lagerstättensicherung .....	28
4.2.2. Kapitel 9.2 – Nichtenergetische Rohstoffe .....	33
4.3. Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene .....	41
4.3.1. Anforderungen an ein gesamträumliches Plankonzept .....	42
4.3.2. Besonderheiten von Abgrabungsvorhaben .....	47
4.4. Leitbild und regionalplanerische Leitlinien .....	49
4.4.1. Leitbild .....	49
4.4.2. Ergebnisoffene Planung .....	53
4.4.3. Umsetzungsorientierte Planung .....	54
4.4.4. Beteiligende Planung .....	57
4.4.5. Räumlich konzentrierende Planung .....	58
4.4.6. Rohstoffeffiziente Planung .....	60
4.4.7. Verlässliche und aktuelle Planung .....	61
4.4.8. Angemessene Planung .....	66
4.4.9. Vorsorgende Planung .....	69
4.4.10. Flexible Planung .....	70

<b>5.</b>	<b>Planungsansatz.....</b>	<b>72</b>
5.1.	Alternativenprüfung von Planungsansätzen .....	72
5.1.1.	Neuplanung mittels „klassischer“ Tabuzonen .....	72
5.1.2.	Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung.....	74
5.1.3.	Bestandssicherung .....	75
5.1.4.	Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene Neuplanung .....	76
5.1.5.	Bewertung.....	77
5.2.	Erläuterung des gewählten Planungsansatzes.....	79
5.2.1.	Grundzüge des gewählten Planungsansatzes.....	79
5.2.2.	Grenzwerte als Beurteilungsmaßstab.....	82
<b>6.</b>	<b>Textliche Ziele und Grundsätze .....</b>	<b>84</b>
6.1.	(Z1) Sicherung der Rohstoffversorgung und besonderer Lagerstätten .....	84
6.2.	(Z2) BSAB als Vorranggebiete .....	88
6.3.	(Z3) BSAB als Eignungsgebiete .....	88
6.4.	(Z4) Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen .....	90
6.5.	(Z5) Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten .....	91
6.6.	(Z6) Erweiterungsklausel für BSAB .....	95
6.7.	(Z7) Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes .....	101
6.8.	(Z8) Rekultivierung von BSAB.....	103
6.9.	(Z9) Reservegebiete als Vorranggebiete.....	105
6.10.	(G1) Flächentausch .....	106
<b>7.</b>	<b>Planungskonzept .....</b>	<b>109</b>
7.1.	Erläuterung des Planungskonzepts und Prüfvorgangs .....	109
7.1.1.	Grundsätzlicher Aufbau des Planungskonzepts.....	110
7.1.2.	Planungsschritte zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten.....	112
7.1.3.	Je Rohstoffgruppe eine Detailanalyse .....	114
7.1.4.	Bestehende BSAB und genehmigte Abgrabungen .....	116
7.1.5.	Regionalplanerische Leitlinien .....	117
7.2.	Harte Tabuzone .....	119
7.2.1.	Keine Rohstoffvorkommen .....	119
7.2.2.	Keine weiteren Belange als harte Tabuzone .....	120
7.3.	Weiche Tabuzone .....	121
7.3.1.	Siedlungsbereiche.....	124
7.3.2.	Bauflächen .....	126
7.3.3.	Infrastrukturen .....	128
7.3.4.	Wald.....	131

7.3.5.	Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutz .....	134
7.3.6.	Natur- und Artenschutz.....	139
7.3.7.	Kur- und Erholungsorte .....	140
7.3.8.	Ergebnis: Potentialfläche.....	141
7.4.	Detailanalyse: Sonstige Ausschlussbelange .....	142
7.4.1.	Rohstoffvorkommen: Besonders unergiebig .....	144
7.4.2.	Gemeldete Abgrabungsinteressen .....	155
7.4.3.	Schutzabstände von 300 m zu ASB , Bauflächen und Ortslagen.....	160
7.4.4.	Schutzabstände von 300 m zu Natura 2000 .....	166
7.4.5.	Bereiche für den Schutz der Natur (BSN).....	169
7.4.6.	Landschaftsschutzgebiete, Ersatz- und Ausgleichsflächen.....	171
7.4.7.	Darstellungen des Flächennutzungsplanes .....	172
7.4.8.	Bau- und Bodendenkmäler.....	174
7.4.9.	Zeichnerische Festlegungen der Regionalplanüberarbeitung .....	176
7.4.10.	Vom Braunkohlentagebau betroffene Kommunen .....	177
7.4.11.	Mindestflächengröße von 10 ha .....	182
7.4.12.	Ergebnis: Gefilterte Abgrabungsinteressen .....	182
7.5.	Abgrabungsinteressen zusammenfassen: Suchräume.....	183
7.5.1.	Die Zusammenfassung zu Suchräumen ist erforderlich.....	183
7.5.2.	Methodisches Vorgehen.....	185
7.5.3.	Ergebnis: Suchräume.....	185
7.6.	Detailanalyse: 1. Eignungsprüfung (Vorbewertung) .....	186
7.6.1.	Grundsätzliches zur Gewichtung und dem Bewertungsverfahren.....	187
7.6.2.	Rohstoffvorkommen: Ergiebigkeit und gebündelte Gewinnung.....	189
7.6.3.	Umweltfachliche Belange .....	193
7.6.4.	Verkehrliche Anbindung .....	202
7.6.5.	Städtebauliche Belange.....	206
7.6.6.	Regionalplanerische Belange .....	210
7.6.7.	Zwischenergebnis der Vorbewertung .....	214
7.7.	Detailanalyse: 2. Eignungsprüfung (BSAB abgrenzen) .....	215
7.7.1.	Maximale Flächengröße.....	216
7.7.2.	Zeichenregeln .....	222
7.7.3.	Berücksichtigung linearer Infrastrukturen .....	225
7.7.4.	Keine Berücksichtigung abgrabungsrechtlicher Vorbescheide.....	227
7.7.5.	Ergebnis: Potentielle BSAB und verbleibende Suchräume .....	227
7.8.	Detailanalyse: 3. Eignungsprüfung (Bewertung BSAB) .....	228
7.9.	Detailanalyse: 4. Eignungsprüfung (Reservegebiete abgrenzen) .....	230

7.9.1.	Räumlicher Zuschnitt.....	230
7.9.2.	Ergebnis: Potentielle Reservegebiete.....	230
7.10.	Substantieller Raum für die Rohstoffversorgung .....	231
7.10.1.	Genehmigte Versorgungszeiträume .....	231
7.10.2.	Versorgungszeiträume der BSAB.....	232
7.10.3.	Flächenauswahl Reservegebiete.....	233
7.11.	Ergebnis der Planung.....	234
<b>8.</b>	<b>Rekultivierungsplanung der BSAB .....</b>	<b>235</b>
8.1.	Rechtlicher Gestaltungsspielraum.....	236
8.2.	Rekultivierungsplanung durch Ziele und Grundsätze .....	237
8.3.	Vorgehen zur Festlegung von Nachfolgenutzungen .....	240
<b>9.</b>	<b>Ergebnisse der Umweltprüfung .....</b>	<b>241</b>
<b>10.</b>	<b>Planverfahren .....</b>	<b>244</b>
10.1.	Planinstrument: Regionalplanänderung .....	244
10.2.	Zweistufiger Verfahrensablauf.....	244
10.2.1.	Informelles Verfahren .....	245
10.2.2.	Förmliches Verfahren .....	246
<b>Anhang</b>	<b>.....</b>	<b>247</b>

# Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Regelungen bzgl. BSAB im aktuellen Regionalplan Köln.....	18
Tabelle 2: Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW .....	23
Tabelle 3: Abgrabungsvorhaben verglichen mit Windenergievorhaben .....	47
Tabelle 4: Planungsansatz – Neuplanung mittels „klassischer Tabuzonen“ .....	72
Tabelle 5: Planungsansatz – Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung .....	74
Tabelle 6: Planungsansatz – Bestandssicherung .....	75
Tabelle 7: Planungsansatz – Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene Neuplanung .....	77
Tabelle 8: Bewertung der Planungsansätze .....	78
Tabelle 9: Visualisierung des gewählten Planungsansatzes .....	80
Tabelle 10: Schrittweises Vorgehen im Zuge eines gesamtäumlichen Planungskonzepts .....	81
Tabelle 11: Grundzüge des gesamtäumlichen Planungskonzepts .....	109
Tabelle 12: Planungsergebnisse nach Abzug der Tabuzonen .....	141
Tabelle 13: Durchschnittliche Rohstoffergiebigkeiten (m <sup>3</sup> /ha) .....	150
Tabelle 14: Beurteilungsmaßstab je Rohstoffgruppe, abhängig von Rohstoffergiebigkeit .....	152
Tabelle 15: Planungsergebnisse nach Berücksichtigung der sonstigen Ausschlussbelange.....	183
Tabelle 16: Bewertungstabelle der Eignungsprüfung .....	188
Tabelle 17: Analyseergebnisse Entfernung gemeldeter Abgrabungsinteressen zu Anschlussstellen von BAB und B .....	203
Tabelle 18: Schwellenwerte erheblicher räumlicher Vorprägung von Kommunen.....	213
Tabelle 19: Ergebnis der Vorbewertung: Durchschnittliche Punktzahl der „gefilterten Abgrabungsinteressen“ .....	214
Tabelle 20: Ergebnis der Vorbewertung: Bewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen (Anzahl) je Rohstoffgruppe.....	215
Tabelle 21: Ermittlung der durchschnittlichen Flächengrößen der gemeldeten Abgrabungsinteressen* .....	219
Tabelle 22: Potentielle BSAB und ihre Zuordnung zu Rohstoffgruppen .....	228
Tabelle 23: Ergebnis der 1. und 3. Eignungsprüfung .....	229
Tabelle 24: Ergebnis der 3. Eignungsprüfung: Bewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen und der potentiellen BSAB je Rohstoffgruppe .....	229
Tabelle 25: Zur Ausweisung empfohlenen Reservegebiete .....	231
Tabelle 26: Genehmigte, noch unverritzte Rohstoffreserven und Versorgungszeiträume .....	232
Tabelle 27: Rechnerische Versorgungszeiträume (inkl. genehmigter Reserve) .....	233
Tabelle 28: Vergleich heutiger BSAB mit zukünftigen BSAB .....	234

# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Waldarme Kommunen im Regierungsbezirk Köln mit substantiellen Rohstoffvorkommen Kies/Kiessand .....	133
Abbildung 2: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (Kies/Kiessand).....	153
Abbildung 3: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (Ton/Schluff) .....	153
Abbildung 4: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (präquartäre Kiese und Sande) .....	154

# Glossar

AbgrG	Abgrabungsgesetz NRW
AFAB	Allgemeiner Freiraum und Agrarbereich
BauGB	Baugesetzbuch
BbergG	Bundesberggesetz
BSAB	Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze
BSLE	Bereich für den Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung
BSN	Bereich für den Schutz der Natur
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GG	Grundgesetz
LEP NRW	Landesentwicklungsplan des Landes Nordrhein-Westfalen
KKS	Kies/Kiessand (Rohstoffgruppe)
LPIG	Landesplanungsgesetz NRW
LPIG DVO	Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz NRW
LWG	Landeswassergesetz NRW
OFG	Oberflächengewässer
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht des Landes NRW
PQ	Präquartäre Kiese und Sande (Rohstoffgruppe)
ROG	Raumordnungsgesetz
StrWG NRW	Straßen- und Wegegesetz des Landes NRW
TS	Ton/Schluff (Rohstoffgruppe)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

# 1. Überblick

Im vorliegenden Bericht wird der „erste Planentwurf“ (Stand: 29. Januar 2020) des Regionalplanes Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten dargestellt, erläutert und begründet. Dieser Bericht stellt im Wesentlichen das so genannte „gesamträumliche Planungskonzept“ zur Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen im Sinne der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung dar.

Kapitel 6 enthält die entsprechenden textlichen Ziele und Grundsätze der Regionalplanung.

Zeichnerisch ist das Planungsergebnis in den Karten 1 bis 3 abgebildet. Tabellarisch ist es im Anhang D ([nach Flächenbezeichnungen sortiert](#)) und D2 ([nach Gebietskörperschaften sortiert](#)) zusammengefasst. In den Anhängen E1, E2 und E3 wird für jede im Planungsprozess nähergehend betrachtete Fläche das jeweilige Prüfungsergebnis nachvollziehbar zusammengefasst; hier können auch die wesentlichen Daten eingesehen werden, die den Berechnungen bzw. Prüfungen der Regionalplanung zu Grunde lagen.

Die abwägungsrelevanten Belange des gesamträumlichen Planungskonzepts sind im Anhang A zusammengefasst. Im Anhang F sind neben diesen Belangen auch die umweltfachlichen Belange dargestellt, die im Zuge der Umweltprüfung berücksichtigt wurden. Der Umweltbericht nebst seiner Anhänge (umweltfachliche Prüfbögen) ist Bestandteil des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe. [Im Anhang C sind die Schwellenwerte der Rohstoffergiebigkeiten abgebildet, aus denen die maximalen Flächengrößen der BSAB resultieren \(in Abhängigkeit der Rohstoffgruppe und des Vorhabens \(Erweiterung bzw. Neuaufschluss\)\).](#)

Sämtliche Unterlagen des „ersten Planentwurfs“ sind seit dem 31.01.2020 auf der Internetseite der Bezirksregierung Köln veröffentlicht und können dort [heruntergeladen](#) werden:

<http://url.nrw/BRK-TeilplanNR-Planentwurf1>

[Am 13.03.2020 hat der Regionalrat mit dem Erarbeitungsbeschluss das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept einschließlich der Ergänzung um den sonstigen](#)

Ausschlussbelang „besondere Berücksichtigung vom Braunkohletagebau betroffener Kommunen“ verabschiedet. Diese konzeptionelle Ergänzung und ihre voraussichtliche Auswirkung auf das Planungsergebnis sind sowohl diesem Bericht (Kapitel 7.4.10) als auch den Kartenwerken und dem Anhang D zu entnehmen. Der vorliegende Bericht (Stand Juni 2020) enthält außerdem geringfügige inhaltliche Ergänzungen (Planbegründung) sowie redaktionelle Änderungen. Die Ergänzungen werden im Text blau kenntlich gemacht, redaktionelle Änderungen nicht. Inhaltliche Ergänzungen befinden sich insbesondere in den folgenden Kapiteln:

- 7.4.1
- 7.4.9
- 7.4.10
- 7.9.2
- 10.2.2

Die geänderten Planunterlagen können auf der o.g. Internetseite der Bezirksregierung Köln heruntergeladen werden.

## 2. Einleitung

Der Regierungsbezirk Köln zählt zu den rohstoffreichsten Regionen Deutschlands. Über Jahrmillionen hinweg wurden von Flüssen und Ozeanen insbesondere Kiese und Sande in unserer Region großflächig abgelagert. Heute profitiert unsere Gesellschaft und Wirtschaft von diesem Rohstoffreichtum und der damit verbundenen sicheren und bedarfsgerechten Verfügbarkeit von nichtenergetischen Rohstoffen. Gleichzeitig besteht ein gesellschaftliches Interesse an einer sparsamen und umweltverträglichen Nutzung von Rohstoffen, auch um die Rohstoffversorgung für kommende Generationen sicherzustellen.

So unentbehrlich die kontinuierliche Gewinnung von Rohstoffen für unser tägliches Leben, Arbeiten und unsere Mobilität ist, so unerlässlich ist eine räumliche Steuerung des Abtragungsgeschehens – vor allem in unserem dicht besiedelten Regierungsbezirk. Angesichts der hohen Siedlungsdichte in NRW, der Standortgebundenheit und Endlichkeit von Lagerstätten sowie dem häufig großen Flächenbedarf bei oberirdischer Bodenschatzgewinnung stellt es eine besondere Herausforderung dar, die vielfältigen Anforderungen an den Raum sowie die unterschiedlichen Interessenlagen der betroffenen Akteure aufeinander abzustimmen und möglicherweise auftretenden Konflikte auszugleichen.

### **Rohstoffplanung ist Aufgabe der Regionalplanung**

Die räumliche Steuerung des Abtragungsgeschehens ist eine Aufgabe staatlicher Planung. Der Bundesgesetzgeber sieht vor, dass die Raumordnung Festlegungen zu Standorten für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen trifft<sup>1</sup>. Der Landesentwicklungsplan NRW (LEP NRW) konkretisiert diesen Planungsauftrag inhaltlich und beauftragt die Regionalplanung mit der entsprechenden räumlichen Planung<sup>2</sup>. Demnach sind in den Regionalplänen „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB, umgangssprachlich auch „Abtragungsbereiche“ genannt) für nichtenergetische Rohstoffe zeichnerisch festzulegen und zwar derart, dass bestimmte Mindestversorgungszeiträume gewährleistet werden. Leitvorstellung bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Ein-

---

<sup>1</sup> § 8 Abs. 5 Nr. 1 Raumordnungsgesetz (ROG)

<sup>2</sup> Kapitel 9.1 und 9.2 LEP NRW

klang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt“<sup>3</sup>.

Der vorliegende Regionalplan Köln, „Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe“ bezieht sich ausschließlich auf die im Regierungsbezirk Köln vorkommenden Lockergesteine<sup>4</sup>. Vorrangiges Ziel dieses Teilplans ist die Festlegung von BSAB für sämtliche Lockergesteine als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also mit „Konzentrationswirkung“), um das Abtragungsgeschehen zukünftig wieder vollumfänglich regionalplanerisch steuern zu können. Vor einigen Jahren haben Verwaltungsgerichte den BSAB im Regierungsbezirk Köln die Konzentrationswirkung aberkannt. Seitdem erfolgt das Abtragungsgeschehen regionalplanerisch weitgehend ungesteuert. In der Folge sind Nutzungskonflikte vermehrt aufgetreten und der Flächenverbrauch ist gestiegen.

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe folgt dem Leitbild, das Abtragungsgeschehen schrittweise in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Räume zu verlagern. Dieses Leitbild wird durch mehrere Leitlinien konkretisiert.

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe legt für jeden BSAB auch Rekultivierungsplanungen fest. Im Übrigen legt der Teilplan im Regierungsbezirk Köln erstmalig Reservegebiete als Vorranggebiete fest, um besonders ergiebige Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen langfristig zu schützen und diese Bereiche damit für eine Rohstoffgewinnung zukünftiger Generationen zu sichern. Darüber hinaus umfasst der Teilplan Regelungen einerseits hinsichtlich des Bestandsschutzes genehmigter Abtragungen, andererseits hinsichtlich geringfügiger Erweiterungen von BSAB. Zudem legt der Teilplan die Grundlage für eine Flächentauschregelung.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat in ständiger Rechtsprechung bestimmte Anforderungen für die Ausweisung von Konzentrationszonen definiert. Folglich muss auch der vorliegende Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe diesen Anforderungen entsprechen. Daraus ergibt sich insbesondere die Notwendigkeit, die BSAB auf Grundlage eines „schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts“ festzulegen. Dem entspricht der vorliegende Bericht.

---

<sup>3</sup> § 1 Abs. 2 ROG

<sup>4</sup> Der Geologische Dienst NRW definiert drei Rohstoffgruppen der Lockergesteine: Kies/Kiessand, Ton/Schluff, präquartäre Kiese und Sande

## **Gliederung des Berichts**

In diesem Bericht wird zunächst dargelegt, weshalb ein Planungserfordernis für die Aufstellung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) besteht (Kapitel 3). Anschließend wird einerseits der Handlungsrahmen erläutert, dem das vorliegende gesamträumliche Planungskonzept entsprechen muss und damit die Reichweite des planerischen Gestaltungsspielraums abgesteckt; andererseits werden die konzeptionellen Leitlinien dieses Teilplans erläutert, die vom Plangeber Kraft seiner Planungshoheit und Abwägungskompetenz im Laufe des Regionalplanprozesses entwickelt wurden (Kapitel 4). Sodann werden verschiedene Planungsansätze skizziert, miteinander verglichen und schließlich derjenige Planungsansatz gewählt, mit dem die Leitlinien – unter Berücksichtigung der regionalen Besonderheiten – voraussichtlich am besten entsprochen werden kann (Kapitel 5). Anschließend werden die für diesen Planungsansatz erforderlichen textlichen Ziele und Grundsätze der Regionalplanung dargelegt, erläutert und begründet (Kapitel 6). Darauf aufbauend wird der gewählte Planungsansatz inhaltlich präzisiert und ein detaillierter Prüfvorgang konzeptioniert, in dessen Zuge eine Vielzahl von Belangen mit unterschiedlichen Gewichtungen berücksichtigt werden, um schließlich die „bestmöglichen“ BSAB und Reservegebieten zu identifizieren (Kapitel 7). Zu jedem zur Ausweisung vorgesehenen BSAB werden sodann Rekultivierungsplanungen festgelegt (Kapitel 8). Die zur Festlegung vorgesehenen BSAB und Reservegebiete wurden unter Berücksichtigung der Rekultivierungsplanungen einer Umweltprüfung unterzogen (siehe Umweltbericht), deren Ergebnisse schlussendlich in die regionalplanerische Abwägung eingestellt werden (Kapitel 9). Abschließend wird das bisherige und zukünftig beabsichtigte Planverfahren erläutert (Kapitel 10).

## **Hinweise**

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine) wird in einem eigenständigen Regionalplanverfahren erarbeitet, ist also aus der parallel laufenden Gesamtüberarbeitung des Regionalplanes Köln inhaltlich herausgelöst und zeitlich vorgezogen. Formal gesehen, handelt es sich bei dem Teilplan um eine Regionalplanänderung. Dies erscheint dem Plangeber erforderlich, da durch den Teilplan mitunter bestehende BSAB nebst Rekultivierungszielen zurückgenommen werden, also Festlegungen betroffen sind, welche die Gesamtkonzeption des Regionalplanes Köln be-

rühren. Aus Gründen der vereinfachten Kommunikation wird jedoch der Begriff des Teilplans verwendet.

Die bereits im Regierungsbezirk Köln festgelegten BSAB, die sich auf Festgesteine beziehen, bleiben vom Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe unberührt. Diese BSAB gelten mit ihren jeweiligen Rekultivierungszielen unverändert fort. Bei den Festgesteinen besteht derzeit kein regionalplanerisches Planerfordernis, da nach dem derzeitigen Kenntnisstand des Plangebers weder akute Nutzungskonflikte noch Versorgungsengpässe erkennbar sind.

### 3. Planerfordernis

Das Verfahren zur Erarbeitung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe hat mit seinem informellen Teil Anfang 2017 begonnen, unmittelbar nachdem der LEP 2017 rechtswirksam wurde. Der LEP 2017 sah im Kapitel 9.2 als Ziel der Raumordnung vor, dass BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen sind.

Die neue Landesregierung hatte im Dezember 2017 mit dem Entfesselungspaket II angekündigt, auch den LEP bezüglich der Regelungen zur Rohstoffversorgung (Kapitel 9.2) zu überarbeiten. In der Folge wurde der LEP-Entwurf 04/2018 veröffentlicht, in dem die Festlegung der BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also mit Konzentrationswirkung) verpflichtend vorgesehen war, sofern „besondere planerische Konfliktlagen“ vorliegen, andernfalls wären BSAB als Vorranggebiete festzulegen; insofern handelte es sich um eine bedingte Planungsverpflichtung. Als Reaktion auf diese sich abzeichnende Änderung der Rechtslage hat der Regionalrat Köln in seiner 17. Sitzung am 22. Juni 2018 das Vorliegen besonderer planerischer Konfliktlagen bejaht<sup>5</sup> und sich damit für die Festlegung von BSAB mit Konzentrationswirkung ausgesprochen.

Nach der öffentlichen Auslegung des LEP-Entwurfes 04/2018 wurde der LEP-Entwurf in Bezug auf sein Kapitel 9.2 erneut geändert. Der LEP-Entwurf 01/2019 ersetzte die bedingte Planungsverpflichtung zur Festlegung von BSAB als Konzentrationszonen durch eine optionale Regelung: BSAB konnten nun entweder als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden; die Entscheidung wurde den Plangebern überlassen. In den Erläuterungen verwies der LEP darauf, dass sich ein planerisches Erfordernis zur Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten insbesondere durch hohe Nutzungskonflikte, bei großflächig verbreiteten Rohstoffvorkommen und hohem Abgrabungsdruck sowie bei regional konzentrierten, bedeutenden Rohstoffvorkommen mit hoher räumlicher Nutzungskonkurrenz ergeben könne. Diese Erfordernisse entsprechen materiell grundsätzlich den Erfordernisse des LEP 04/2018 bezüglich des Vorliegens „besonderer planerischer Konfliktlagen“. Insofern gilt die Feststellung und umfangreiche Begründung des Regionalrates vom 22. Juni 2018

---

<sup>5</sup> Drucksache Nr. RR 43/2018, TOP 9, nebst Anlagen

unverändert fort, wonach BSAB (für sämtliche Lockergesteine) als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden sollen.

Der LEP-Entwurf 01/2019 wurde mit seiner Bekanntmachung im Gesetz- und Verordnungsblatt im August 2019 rechtswirksam. Dieser LEP liegt dem Teilplan Nicht-energetische Rohstoffe zu Grunde.

### 3.1. Rechtliches Planerfordernis

Das Ziel 9.2-1 des LEP NRW 2019 eröffnet der Regionalplanung die Möglichkeit, BSAB als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (also als Konzentrationszonen) festzulegen:

„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 entsprechenden Erläuterungen werden (nicht abschließende) Tatbestände benannt, die eine Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten begründen können. Dem Träger der Regionalplanung bleibt es überlassen, festzustellen, ob diese oder andere Tatbestände erfüllt sind und so die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten aus Sicht des Plangebers erforderlich ist.

Der Regionalrat hat in seiner 17. Sitzung am 22. Juni 2018 per Beschluss festgestellt<sup>6</sup>, „dass im Regierungsbezirk Köln für sämtliche Lockergesteine (Kies/Kiessand, präquartäre Kiese und Sande, Ton/Schluff) „besondere planerische Konfliktlagen“ im Sinne des Ziels 9.2-1 LEP NRW (Entwurf, April 2018) vorliegen. Daher sind die entsprechenden BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.“

Diese Feststellung gilt auch für den LEP 08/2019 unverändert fort. Daher erkennt der Träger der Regionalplanung das Erfordernis, für sämtliche Lockergesteine BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen.

Mit diesen Gebietsausweisungen werden gem. § 7 Abs. 3 ROG Gebiete bezeichnet,...

---

<sup>6</sup> Drucksache Nr. RR 43/2018, TOP 9, nebst Anlagen

„...die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind (Vorranggebiete)“

„...in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete).“

Der § 7 Abs. 3 S. 3 ROG stellt klar, dass bei Vorranggebieten festgelegt werden kann, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben. Im Regierungsbezirk Köln erfolgt diese Festlegung. BSAB für Lockergesteine sollen mit der sog. „Konzentrationswirkung“ festgelegt werden, also die Sicherstellung der Ausübung der Abgrabungstätigkeit innerhalb der BSAB bei gleichzeitigem Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der BSAB (räumliche Ausschlusswirkung).

Gegenwärtig sind BSAB in vier Teilabschnitten des Regionalplanes Köln festgelegt.

**Tabelle 1: Regelungen bzgl. BSAB im aktuellen Regionalplan Köln**

Bezeichnung	Teilabschnitt	BSAB umfassen die Bodenschätze
Aachen	räumlich	Locker- und Festgesteine
Köln	räumlich	Locker- und Festgesteine
Bonn/Rhein-Sieg	räumlich	Locker- und Festgesteine
Hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville	räumlich und sachlich	Lockergestein „hochreiner weißer Quarzkies“

Innerhalb der letzten Jahre wurden Klagen gegen die eignungsgebietliche Wirkung der BSAB aller vier Teilabschnitte erhoben. Die Klagen gegen die drei räumlichen Teilabschnitte Aachen, Köln und Bonn/Rhein-Sieg wurden bereits von Verwaltungsgerichten bzw. dem Oberverwaltungsgericht jeweils zu Gunsten der Klagenden entschieden. Das Verfahren zum räumlichen und sachlichen Teilabschnitt „hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville“ wurde im Februar 2020 in zweiter und letzter Instanz (OVG Münster) zu Gunsten des Landes NRW entschieden<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Beschluss d. OVG NRW v. 12.02.2020 – 21 A 1939/16

In den Urteilsbegründungen der drei räumlichen Teilabschnitte wurde übereinstimmend festgestellt, dass es sich bei der eignungsgebietlichen Wirkung der BSAB um kein Ziel der Raumordnung handelt. Im Einzelnen:

TA Aachen: „Kapitel 1.4 Ziel 1 RP erweist sich indes deshalb als unwirksam, weil die Auswahl der im Gebietsentwicklungsplan vorgesehenen Abgrabungsflächen im Sinne von § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auf einem offensichtlichen Abwägungsmangel beruht.“  
(Urteil d. VG Aachen v. 15.12.2011 – 5 K 825/08)

TA Köln: „Zwar bestimmt Kapitel D.2.5 Ziel 1 Satz 5 des Regionalplans, dass neue Abgrabungen außerhalb der BSAB auszuschließen sind. Diese Anweisung ist [...] inhaltlich eindeutig. Sie ist jedoch unwirksam.“  
(Urteil d. OVG NRW v. 08.05.2012 – 20 A 3779/06)

TA Bonn/Rhein-Sieg: „Selbst wenn die grundsätzliche Zulässigkeit [...] zu bejahen wäre, handelte es sich bei der vorliegenden Ausschlussregelung nicht um eine im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG verbindliche Zielvorgabe, da sie nicht „abschließend abgewogen“ ist.“  
(Urteil d. VG Köln v. 15.03.2007 – 1 K 1469/05; rechtswirksam durch Beschluss d. OVG Münster v. 15.03.2010 – 11 A 1355/07)

Die Aberkennung der eignungsgebietlichen Zielwirkung wird maßgeblich mit einem erheblichen Abwägungsmangel begründet, der sich aus dem Fehlen eines schlüssigen räumlichen Gesamtkonzepts ergebe. Aus heutiger Sicht erklären sich diese Abwägungsmängel durch die Zeitpunkte der seinerzeitigen Planaufstellungen: Als die drei räumlichen Teilabschnitte erarbeitet und aufgestellt wurden (bis 2004), hatten die Verwaltungsgerichte die heutigen (hohen) rechtlichen Anforderungen an die wirkungsvolle Planung räumlicher Ausschlusswirkungen noch nicht entwickelt. Anders ausgedrückt: An eine „alte“ bzw. bestehende Planung wurde neue juristische Maßstäbe angelegt, die bei der seinerzeitigen Planaufstellung nicht bekannt waren bzw. bekannt sein konnten.

Wie zuvor dargelegt, beabsichtigt der heutige Träger der Regionalplanung, BSAB für Lockergesteine als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen. Da die BSAB für Lockergesteine – abgesehen von den BSAB des Teilplans hochreiner weißer Quarzkies – derzeit über keine eignungsgebietliche Wirkung verfügen, besteht ein Planerfordernis. Zur Wiederherstellung der eignungsgebietlichen Wirkung ist – aufgrund der jüngeren Rechtsprechung – ein schlüssiges gesamtträumliches Planungskonzept erforderlich.

*Kein Planerfordernis aufgrund geringer Versorgungszeiträume*

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 im folgenden Kapitel zusammengefasst. Aus den so ermittelten Daten lässt sich nicht ableiten, dass ein Planerfordernis zur Fortschreibung der Lockergesteins-BSAB zu erfolgen hat.

Für die Festgesteine ermittelt das Abgrabungsmonitoring für den Bezirk Köln derzeit keine Versorgungszeiträume. Daher kann nicht abschließend beurteilt werden, ob hier eine Fortschreibung gemäß Ziel 9.2-3 LEP erforderlich ist. In den letzten fünf Jahren wurde die Regionalplanungsbehörde Köln weder von Seiten der Kommunen noch von Seiten der Abgrabungsindustrie darauf hingewiesen, dass die gesicherten Abbaufächen für Festgesteine „knapp“ werden und deshalb ein Planerfordernis bestünde. Im Übrigen fällt das räumliche Konfliktpotential durch Nutzungskonkurrenzen bei Festgesteinen aufgrund des deutlich geringeren Flächenverbrauchs und der räumlichen Verteilung der Rohstoffvorkommen grundsätzlich erheblich geringer aus als bei Lockergesteinen. Für die Festgesteine im Regierungsbezirk Köln besteht somit kein rechtliches Planerfordernis. Die im Regionalplan Köln festgelegten BSAB verfügen unbenommen über eine vorrangebietliche Wirkung. Insofern entsprechen die bestehenden Festgesteins-BSAB dem Ziel 9.2-1 LEP NRW.

### 3.2. Abgrabungsmonitoring 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 Restvolumen, Jahresförderungen und Versorgungsreichweiten je Rohstoffgruppe verlässlich ermittelt. Das Abgrabungsmonitoring basiert bislang maßgeblich auf einer flächenbezogenen (zweidimensionalen) Luftbildauswertung und 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 (dreidimensionale Auswertung). 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>8</sup>.

### 3.2.1. Ergebnisse für Lockergesteine

Die jüngsten Berichte zum „Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen“ (Stichtag 01.01.2019) wurden im April 2019 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.

#### *Kies/Kiessand*

Für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand ergibt sich eine verbleibende Versorgungsreichweite von rund 28 Jahren.

#### *Ton/Schluff*

Für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff wird seit mehreren Jahren keine jährliche Förderrate und in der Folge keine Versorgungsreichweite 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 Luftbilddauswertung zu ermitteln, hat sich langfristig als zu ungenau erwiesen, da der Abbau dieses Rohstoffes regelmäßig 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 2019: 18,2 Mio. m<sup>3</sup>).

---

<sup>8</sup> [http://www.gd.nrw.de/ro\\_am.htm](http://www.gd.nrw.de/ro_am.htm)

Obwohl für das Jahr 2019 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 eine gesamträumliche Planung sämtlicher Lockergesteine zu ermöglichen, hat die Regionalplanungsbehörde Köln 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>9</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 ermittelt (Rohförderung). Diese durchschnittliche Förderrate wurde dem aktuellen Rohstoffvolumen gegenübergestellt. Daraus ergibt sich eine Versorgungsreichweite von ca. 45 Jahren.

### *Präquartäre Sande und Kiese*

Für diese Rohstoffgruppe ergibt sich im Jahr 2019 eine verbleibende Versorgungsreichweite von rund 33 Jahren.

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 Rohstoffes: „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 grundsätzlich marin gebildet. Aufgrund dieser geologischen bzw. erdgeschichtlichen Betrachtung sind „präquartäre Sande und Kiese“ gegenüber anderen Rohstoff-

---

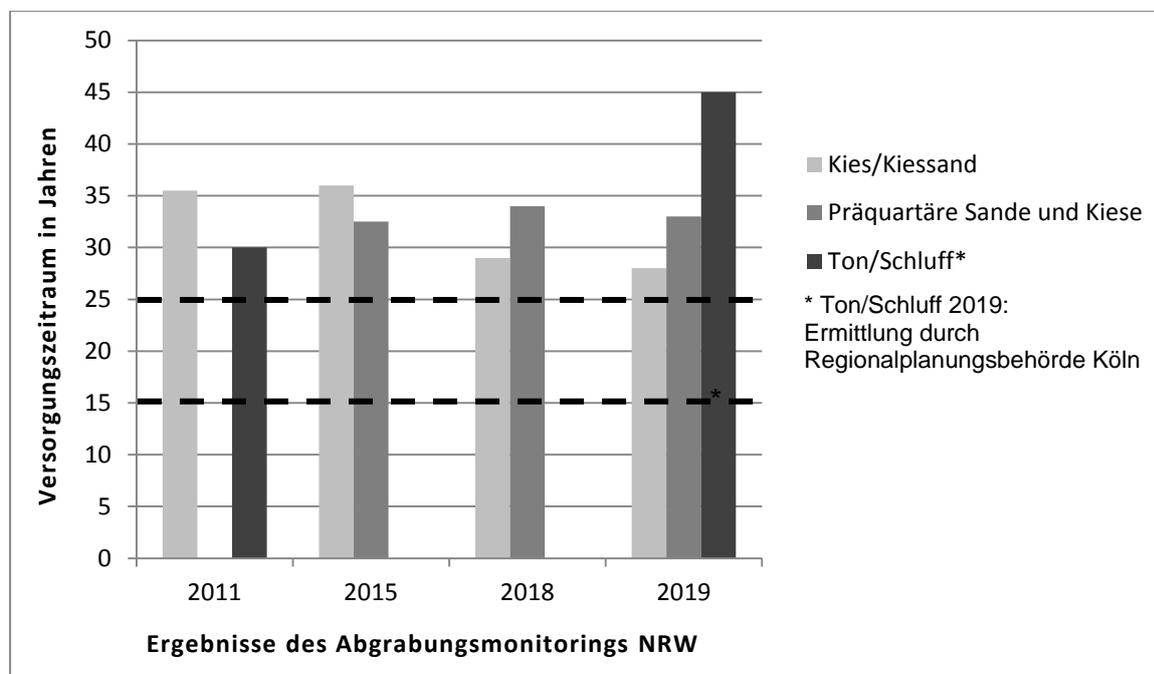
<sup>9</sup> Angeschrieben wurden Unternehmen, die dem Bergrecht unterliegen oder nach anderen rechtlichen Grundlagen genehmigt wurden (z.B. Abtragungsgesetz NRW). Dem Bergrecht unterliegende Abgrabungen sind jedoch gegenüber der Bergbehörde auskunftspflichtig.

gruppen 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.

### 3.2.2. Zusammenfassung

Die Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings (Berichtsstand 01.01.2019) können in folgender Grafik zusammengefasst werden.

**Tabelle 2: Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings NRW**



Im Ergebnis zeigt sich, dass für alle drei Rohstoffgruppen die durch den LEP definierten Mindestversorgungszeiträume (25 Jahre laut Ziel 9.2-1 LEP NRW) deutlich überschritten werden. Auch der Schwellenwert von 15 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.

### 3.3. Materielles Planerfordernis

Aufgrund der von den Verwaltungsgerichten festgestellten erheblich eingeschränkten räumlichen Steuerungswirkung der BSAB kann nach derzeitiger Rechtslage nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass neue Abgrabungen an – aus regionalplanerischer Sicht – unverträglichen bzw. konfliktträchtigen und vergleichsweise eher unergiebigsten Standorten entstehen bzw. erweitert werden.

Die hohe räumliche Nutzungskonkurrenz hat der Regionalrat Köln in seiner Sitzung am 17. Sitzung am 22. Juni 2018 festgestellt. Wesentliche Argumente sind im Folgenden zusammengefasst:

- Im Regierungsbezirk Köln bestehen in Bezug auf Kies/Kiessand und Ton/Schluff großflächige Rohstoffvorkommen im Sinne des LEP (auf über 1/3 der Fläche des Regierungsbezirks Köln kommen Kiese/Kiessande vor, bei Ton/Schluff sind es rund 20 %);
- Präquartäre Kiese und Sande stellen regional konzentrierte, seltene bzw. bedeutsame Rohstoffvorkommen im Sinne des LEP dar;
- Über 2/3 der Rohstoffvorkommen von Ton/Schluff und präquartärer Kiese und Sande werden von Kies/Kiessand überlagert. Alleine deshalb erscheint eine gesamträumliche Planung, die diese drei Lockergesteine integrierend betrachtet, erforderlich;
- Im bevölkerungsreichen, dicht besiedelten und besonders rohstoffreichen Regierungsbezirk Köln besteht grundsätzlich eine hohe räumliche Nutzungskonkurrenz, nicht nur zwischen dem Siedlungs- und Freiraum, sondern auch zwischen Nutzungen des Freiraumes;
- Im Regierungsbezirk Köln bestehen darüber hinaus mehrere besondere planerische Konfliktlagen, die eine Konzentrationszonenplanung erfordern:
  - Räumliche Vorprägung der Region: Die jahrzehntelangen oberflächennahen Abgrabungstätigkeiten nichtenergetischer und energetischer Rohstoffe (insb. Braunkohle) sind im nationalen und europäischen Vergleich als äußerst erheblich, wenn nicht sogar als einzigartig zu bezeichnen;
  - Besonderer Handlungsbedarf in der Metropolregion Rheinland;
  - Viele Kommunen des Regierungsbezirks Köln erachten eine regionalplanerische Steuerung des Abtragungsgeschehens mittels BSAB mit Konzentrationswirkung für erforderlich.

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<sup>10</sup>.

Es sei an dieser Stelle auf die Erläuterungen des LEP zu Ziel 9.2-1 hingewiesen, wonach bei der Beurteilung der planerischen Erforderlichkeit für die Festlegung von Vorranggebieten mit Eignungswirkung nach überörtlichen Maßstäben vorzugehen ist.

„Das heißt, wenn im überwiegenden Teil der Planungsregion oder in Teilräumen entsprechende planerische Fragestellungen bestehen (z.B. hinsichtlich des Abbaus von Kies), ist in der Regel von einer planerischen Erforderlichkeit im Sinne des Ziels auszugehen. Somit können dann in der Regel auch für die Gesamtregion Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt werden.“

Auch wenn im Regierungsbezirk Köln in Bezug auf Lockergesteine in vielen Teilräumen, aber nicht flächendeckend, hohe räumliche Nutzungskonkurrenzen, hohe Nutzungskonflikte und hoher Abgrabungsdruck besteht, so ist es dennoch erforderlich, dass der gesamte Regierungsbezirk Köln Gegenstand der Planung ist und sich die Konzentrationswirkung der BSAB für Lockergesteine auf den gesamten Regierungsbezirk bezieht.

Vor diesem Hintergrund kann der vorliegende Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe durch die räumliche Steuerung des Abtragungsgeschehens dazu dienen, räumlichen Nutzungskonflikten im Regierungsbezirk Köln effektiv vorzubeugen. Die Erstellung eines neuen gesamträumlichen Plankonzepts bietet darüber hinaus die Möglichkeit, zukünftige Abtragungstätigkeiten auf solche Lagerstätten zu lenken, die sich durch eine besonders hohe Ergiebigkeit auszeichnen und/oder an denen eine gebündelte Gewinnung von Rohstoffen möglich ist. In der Konsequenz kann eine solche räumliche Konzentration zu einer reduzierten Flächeninanspruchnahme und insgesamt zu einer geordneten räumlichen Entwicklung beitragen.

Die vollumfängliche Wiederherstellung der eignungsgebietlichen Wirkung der BSAB trägt ferner zu einer gesteigerten Planungssicherheit bei, welche insbesondere für die Wohnbevölkerung, Abgrabungsunternehmen, Behörden, Verbände und Grundstückseigentümer vorteilhaft sein kann.

---

<sup>10</sup> Drucksache Nr. RR 43/2018, TOP 9, nebst Anlagen

### *Planerfordernis ausschließlich für Lockergesteine*

Der vorliegende Teilplan bezieht sich aus folgenden 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. Aus 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).

## 4. Handlungsrahmen

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

### 4.1. Raumordnungsgesetz

Aufgabe der Raumordnung ist gemäß § 1 Raumordnungsgesetz (ROG), den Gesamtraum 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>11</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 dieser Grundsätze lautet<sup>12</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 Regio-

---

<sup>11</sup> § 1 Abs. 1 u. 2 ROG

<sup>12</sup> § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 4 ROG

nalplänen 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>13</sup>.

## 4.2. Landesentwicklungsplan NRW

Der Landesentwicklungsplan NRW (LEP) verpflichtet die Träger der Regionalplanung in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (BSAB) festzulegen. Ob die BSAB als Vorranggebiete oder als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten (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 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.

In den folgenden Kapiteln wird detailliert dargelegt, wie die Ziele, Grundsätze und Erläuterungen des LEP NRW von dem vorliegenden Plankonzept beachtet bzw. berücksichtigt werden.

### 4.2.1. Kapitel 9.1 – Lagerstättensicherung

Die in Kapitel 9.1 genannten Grundsätze werden im Zuge des vorliegenden Plankonzepts 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.“

---

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

Die Standortgebundenheit und Begrenztheit der Rohstoffvorkommen sowie die unterschiedlichen Qualitäten, Quantitäten und Seltenheiten der Bodenschätze werden im vorliegenden Plankonzept 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 beiden Rohstoffgruppen Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande gesondert bewertet werden. Bei der abschließenden Bewertung der potentiellen BSAB werden für diese beiden Rohstoffgruppen nur diejenigen Flächen bewertet, bei denen auch ein Abgrabungsinteresse angegeben wurde, mindestens einen dieser Rohstoffe zu gewinnen. Hierdurch wird sichergestellt, dass nur solche Flächen als BSAB festgelegt werden, bei denen diese Rohstoffe tatsächlich gewonnen und genutzt bzw. vermarktet werden. Zwar kommen diese Rohstoffe

(laut Rohstoffkarte) auch an Standorten vor, in denen laut Unternehmerangabe alleinig Kies/Kiessand gewonnen werden soll, dann aber mitunter in sehr geringen Mächtigkeiten (wirtschaftlich wahrscheinlich kaum nutzbar) und in Rohstoffqualitäten, die seitens der Regionalplanungsbehörde und seitens des Geologischen Dienstes nicht beurteilt werden können. Im Übrigen handelt es sich bei Ton/Schluff und präquartären Kiesen und Sanden tendenziell um Spezialrohstoffe, bei denen aufgrund der angedachten Verwendungszwecke bestimmte Rohstoffqualitäten von besonderer Bedeutung sein können<sup>14</sup>. 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

---

<sup>14</sup> Beispiele: bei Ton/Schluff Blauton, schwarzer Ton, Magerton; bei präquartären Kiesen und Sanden unterschiedlicher Färbungen und Quarzgehalte

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 unergiebigere 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 festzustellen, 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.

#### 4.2.2. 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.

##### *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 Abtragungsgeschehens 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

gen bestünden (z.B. hinsichtlich des Abbaus von Kies), sei in der Regel von einer planerischen Erforderlichkeit im Sinne des Ziels auszugehen. Somit könne 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>15</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 tatsächlicher Konfliktlagen bestehen.

Die Feststellungen dieser Sitzungsvorlage sowie das daraus resultierende Planerfordernis gelten auch zum Zeitpunkt des LEP 2019 unverändert fort und sind somit Grundlage des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts. Zur Bündelung des Abtragungsgeschehens einerseits aber auch für den Ausgleich verschiedener kleinräumiger Nutzungsansprüche bei regional konzentrierten, bedeutenden Rohstoffvorkommen mit hoher räumlicher Nutzungskonkurrenz (präquartäre Kiese und Sande) bedarf es einer besonderen raumordnerischen Steuerung für sämtliche Lockergesteine.

---

<sup>15</sup> Sitzungsvorlage für die 17. Sitzung des Regionalrates Köln am 22. Juni 2018, TOP 9, Drucksache Nr. RR 43/2018

### *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<sup>16</sup>.

### *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 Nichtenergetische Rohstoffe formuliert (insb. Erweiterungsklausel). 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 nichtenergetische Rohstoffe sind für einen Versorgungszeitraum von mindestens 25 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 Eignungsgebieten so zu bemessen, dass ihr Lagerstätteninhalt den voraussichtlichen Bedarf für mindestens 25 Jahre für Lockergesteine und für mindestens 35 Jahre für Festgesteine deckt.

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

---

<sup>16</sup> Vgl. insbesondere Kapitel 4.2.1 und 7.7

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. Die Plausibilität und Sachrichtigkeit dieses Abgrabungsmonitorings wurde zuletzt im Jahr 2019 durch das Verwaltungsgericht Düsseldorf vollumfänglich festgestellt<sup>17</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 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.

---

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

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 rechtlich irrelevant. Schließlich ist es das wesentliche Ziel des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe, das Abtragungsgeschehen räumlich mittels Konzentrationszonen zu steuern. Laufende Zulassungsverfahren haben in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen und rechtswirksame Ziele der Raumordnung zu beachten. Spätestens mit der Offenlage haben alle Akteure Kenntnis von den beabsichtigten zukünftigen BSAB. Im Übrigen ist spätestens seit Anfang 2017 bekannt, dass der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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 25 Jahren stellt das maßgebliche Kriterium dar bezüglich der Frage, ob durch die ausgewiesenen BSAB der Abtragungsnutzung letztlich in substantieller Weise Raum geschaffen wird<sup>18</sup>.

### *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 15 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 25 Jahre. Insofern be-

---

<sup>18</sup> Vgl. Kapitel 7.11

steht aufgrund des Ziels 9.2-3 gegenwärtig kein regionalplanerischer Handlungsbedarf<sup>19</sup>.

#### 9.2-4 Grundsatz Reservegebiete

„Für die langfristige Rohstoffversorgung sollen Reservegebiete in die Erläuterungen zum Regionalplan aufgenommen werden.“

In den entsprechenden Erläuterungen des LEP heißt es: „Um eine Nutzung von Rohstoffvorkommen auch für spätere Generationen offenzuhalten, kann zusätzlich zu den im Regionalplan festgelegten BSAB eine langfristige Sicherung bedeutender Lagerstätten erfolgen. Dies wird durch die Aufnahme von Reservegebieten in die Erläuterungen zum Regionalplan erreicht. Planerische Vorgaben für diese Gebiete sind im Regionalplan festzulegen.“

Im vorliegenden Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe sollen Reservegebiete als Vorranggebiete festgelegt werden. Insofern wird der Grundsatz 9.2-4 konkretisiert bzw. es werden gem. Grundsatz 9.2-4 LEP regionalplanerische Vorgaben für diese Gebiete festgelegt. Die Vorranggebiete werden nicht nur als Erläuterungen aufgenommen, sondern 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)<sup>20</sup>.

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 Nut-

---

<sup>19</sup> Vgl. Kapitel 3.2

<sup>20</sup> in sprachlicher Anlehnung an „Bereiche für die Sicherung *und den Abbau* oberflächennaher nicht-energetischer Bodenschätze“ (BSAB)

zungsdruck<sup>21</sup>. Zugleich verfügt der Regierungsbezirk Köln über viele außergewöhnlich ergiebige Rohstoffvorkommen bzw. Lagerstätten. Aus alledem ergibt sich der Bedarf, besondere Rohstoffvorkommen langfristig vor entgegenstehenden Nutzungen zu sichern. Als Vorranggebiete sollen ausschließlich besonders ergiebige und besonders 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 Nichtenergetische Rohstoffe eine Flächentauschregelung vorsehen soll, um zu einer Flexibilisierung der grundsätzlich eher statischen Konzentrationszonenplanung beizutragen. Der zukünftige Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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 Rohstoffvolumen. 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<sup>22</sup>.

#### *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 Nichtenergetische Rohstoffe 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 Re-

---

<sup>21</sup> Vgl. Kapitel 3.3

<sup>22</sup> Vgl. Kapitel 6.10, Grundsatz (G1) Flächentausch

gionalplanung 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 diese Ziel inhaltlich dahingehend konkretisiert, als dass Abgrabungsanträgen (also in Zulassungsverfahren) ein Rekultivierungskonzept beizufügen ist, dass nach Möglichkeit eine abschnittsweise und somit zeitnahe Rekultivierung vorsieht<sup>23</sup>.

Gemäß LEP ist die Nachfolgenutzung in den Regionalplänen zeichnerisch festzulegen. Die Möglichkeiten der zeichnerischen Darstellung richten sich grundsätzlich nach § 35 LPIG 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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 untertäglich gewonnen wurden, diese heute aber auch obertägig gewonnen werden. Aufgrund fehlender Betroffenheit bedarf dieser Grundsatz keiner weitergehenden Berücksichtigung.

---

<sup>23</sup> Vgl. Kapitel 6.8, (Z8) Rekultivierung von BSAB

### 4.3. 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 raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 4 Abs. 1 ROG). Die Beachtung des Ziels der Raumordnung wird auch in den jeweiligen Zulassungsverfahren (WHG, BBergG, AbgrabG) unter Beteiligung der Regionalplanungsbehörde gewährleistet. In den entsprechenden Fachgesetzen sind zum Teil Raumordnungsklauseln enthalten<sup>24</sup>; auch im Bauplanungsrecht sind Raumordnungsklauseln enthalten<sup>25</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>26</sup>. Das Ziel würde eine rechtliche Außenwirkung entfalten<sup>27</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 BauGB nichts an der Vorhabenzulässigkeit innerhalb der Zone<sup>28</sup>. Aus

---

<sup>24</sup> § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG NRW oder § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG

<sup>25</sup> § 35 Abs. 3 S. 2 und 3 BauGB

<sup>26</sup> Urteil d. OVG NRW v. 26.09.2013 – 16 A 1294/08

<sup>27</sup> Urteil d. BVerwG v. 01.07.2010 – 4 C 6/09

<sup>28</sup> Windenergie-Handbuch 2018: 264

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>29</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>30</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 solchen gesamträumlichen Planungskonzepts wurden über mehrere Jahre von den Verwaltungsgerichten entwickelt und schließlich als bindend vorgegeben<sup>31</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>32</sup>. Auch die Regelungen des § 35 LPIG NRW 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>33</sup>. Das OVG NRW hat bestätigt, dass in begründeten Fällen sämtliche Abgrabungen innerhalb eines bestimmten Planungsraumes als raumbedeutsam eingestuft werden können<sup>34</sup>.

#### 4.3.1. Anforderungen an ein gesamträumliches Plankonzept

Die regionalplanerische Ausweisung von Abgrabungskonzentrationszonen bedarf eines auf den gesamten Planungsraum bezogenen schlüssigen Planungskonzepts.

---

<sup>29</sup> EZBK/Söfker BauGB, 120. EL Feb. 2016: § 35 Rn. 126-127, beck-online

<sup>30</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>31</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>32</sup> Urteil des OVG NRW v. 30.09.2014 – 8 A 460/13

<sup>33</sup> Urteil des BVerwG v. 13.03.2003 – 4 C 4.02

<sup>34</sup> Urteil des OVG NRW v. 30.09.2009 - 20 A 628/05; Beschluss d. BVerwG v. 18.01.2011 – 7 B 19/10

Die Anforderungen an ein solches gesamträumliches Planungskonzept können grundsätzlich von der Rechtsprechung zur Konzentrationszonenplanung für Windenergienutzung entsprechend auf die Konzentrationszonenplanung für Abgrabbungen übertragen werden<sup>35</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 Planungsentscheidung 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 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.

---

<sup>35</sup> Urteil d. OVG NRW v. 26.09.2013 – 16 A 1294/08

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>36</sup>.

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG und OVG NRW vollzieht sich die Ausarbeitung des Planungskonzepts abschnittsweise<sup>37</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.

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 offen legen. Ferner müssen harte und weiche Tabuzonen abstrakt definiert und einheitlich ange-

---

<sup>36</sup> Urteil des OVG NRW vom 06.09.2007 – 8 A 4566/04

<sup>37</sup> Urteil des OVG NRW vom 26.09.2013 – 16 A 1295/08; BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1.11

legt werden. Eine differenzierte „ortsbezogene“ Anwendung der Kriterien, also eine Einzelfallabweichung, ist unzulässig<sup>38</sup>. Anhand der Tabukriterien lässt sich ein Raster bilden, das, über das Plangebiet gelegt, die Potenzialflächen herausfiltert<sup>39</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 Obergerichtspräsidenten 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>40</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>41</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>42</sup>.

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

---

<sup>38</sup> vgl. Schink in Umwelt- und Planungsrecht 10/2016: 367

<sup>39</sup> BVerwG, Beschluss v. 15.09.2009 – 4 BN 25/09

<sup>40</sup> OVG NRW, Urteil v. 01.07.2013 – 2 D 46/12.NE

<sup>41</sup> OVG NRW, Urteil v. 26.09.2016 – 16 A 1295/08

<sup>42</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

individuelle Bewertungen einzelner Belange erfolgen. Alle zur Abwägung angeführten Aspekte müssen (städtebaulich bzw. regionalplanerisch) begründet sein.

Die Einzelabwägung der Potenzialfläche (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>43</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>44</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>45</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 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 fachgesetzlichen Regelungen und dem Zulassungsverfahren gesehen werden, können beides also nicht ersetzen. Im Übrigen ist der Raumordnung im Zuge der Abwägung eine typisierte und pauschalierende Betrachtungsweise zu eigen<sup>46</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.

---

<sup>43</sup> Windenergie-handbuch 2018: 269

<sup>44</sup> Urteil d. BVerwG v. 17.12.2002 – 4 C 15.01

<sup>45</sup> Windenergie-handbuch 2018: 279, Urteil d. OVG Lüneburg v. – 12 KN 64/14

<sup>46</sup> OVG NRW, Urteil v. 03.12.2009 – 20 A 628/05

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

### 4.3.2. Besonderheiten von Abgrabungsvorhaben

Die heute geltende Rechtsprechung bezüglich der Festlegung räumlicher Ausschlusswirkungen beruht in großen Teilen auf Urteilen zu Vorhaben von Windenergieanlagen. Obwohl die Rechtsprechung grundsätzlich auf Abgrabungsvorhaben übertragbar ist, verbleiben einige wesentliche Unterschiede, die in der Natur der jeweiligen Vorhaben liegen. Aus Gründen der angemessenen Vergleichbarkeit wird nachfolgend eine Abgrabungsnutzung mit einem Windpark verglichen; bei beiden Nutzungen handelt es sich planerisch um flächige Vorhaben<sup>47</sup>.

**Tabelle 3: Abgrabungsvorhaben verglichen mit Windenergievorhaben**

	<b>Abgrabung (BSAB)</b>	<b>Windpark (Bereich/Fläche für Windenergie)</b>
<b>Standortgebundenheit</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; stetiger Bedarf nach neuen Abgrabungsflächen (Flächenverbrauch)	Punktuelle Flächeninanspruchnahme des Bereichs für die Windenergie durch Windenergieanlagen; eher einmalige „Rauminanspruchnahme“
<b>Konkurrierende Nutzungen bei Betrieb des Vorhabens</b>	Ausschließliche Nutzung: Weitgehender Ausschluss anderer Nutzungen; Konkurrierende Nutzungen nur im Nachfeld und zeitlich befristet im Vorfeld möglich	Überlagernde Nutzung: (Immissions-)verträgliche Nutzungen können in Windparks zwischen den einzelnen Windenergieanlagen ausgeübt werden (z.B. Landwirtschaft)
<b>Begleitende bzw. dienende Anlagen</b>	Umfangreiche, aber temporär: i.d.R. erfordert der Abbau eines Rohstoffes die Errichtung rohstoffspezifischer Anlagen zur Gewinnung, Aufbereitung und Transport des Rohstoffes	Geringe, aber dauerhaft: i.d.R. ausschließlich die Schaffung bzw. Ertüchtigung der Zuwegung und des Leitungsnetzes (inkl. Umspannungsanlage) erforderlich.
<b>Nutzungsdauer</b>	Temporäre Nutzung, limitiert durch Rohstoffvorkommen	Dauerhafte Nutzung, ggf. limitiert durch Lebensdauer der Windenergieanlagen
<b>Emissionen bei Betrieb</b>	Staub- und Schallemissionen; Intensität durch betriebliche Abläufe und Vorsorgemaßnahmen beeinflussbar Wirkung auf nähere Umgebung	Erhebliche Schallemissionen; Intensität bei Betrieb kaum steuerbar Wirkung auch auf weitere Umgebung
<b>Visuelle</b>	Visuelle Wahrnehmbarkeit durch Ein-	Visuelle Wahrnehmbarkeit auch in

<sup>47</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>Fernwirkung</b>	grünung und topographische Gestaltung auch für das nähere Umfeld erheblich reduzierbar	großen Entfernungen kaum reduzierbar
<b>Nachhaltigkeit des Eingriffs in 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>	<p>Je nach Rekultivierungsaufwand und Verfüllpotential verschiedene Folgenutzungen möglich: in der Regel Potential für Natur- und Umweltschutz, Freizeitnutzung, Landwirtschaft; möglich sind auch Siedlungsflächen oder Standorte für Infrastrukturanlagen</p> <p>Eine vollständige Verfüllung ist zwar möglich, aufgrund zunehmender Engpässe erforderlicher (unbelasteter) Verfüllmaterialien jedoch immer schwieriger realisierbar.</p> <p>Flächendeckende Rekultivierung, Renaturierung oder funktionale Widernutzbarmachung der gesamten Abgrabungsfläche erforderlich</p>	<p>Nahezu uneingeschränkte Folgenutzungen möglich</p> <p>Keine flächendeckende Rekultivierung, Renaturierung oder funktionale Widernutzbarmachung des gesamten Windparks erforderlich (Ausnahme: Beseitigung und Verfüllung des Fundamentes)</p>

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 un stetiger Flächenverbrauch (je nach Bedarfslage) erfolgt und es sich um eine Raumnutzung auf Zeit handelt<sup>48</sup>. Im Übrigen definiert der LEP für BSAB einen Mindestversorgungszeitraum, wohingegen bei der Windenergienutzung eine solche rechtliche Vorgabe fehlt;

<sup>48</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).

#### 4.4. Leitbild und regionalplanerische Leitlinien

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 Nichtenergetische Rohstoffe und stellt ein wesentliches Element bei der politischen Entscheidungsfindung und in der externen Kommunikation dar.

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

##### 4.4.1. Leitbild

Die Festlegung von BSAB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten für sämtliche Lockergesteine im Regierungsbezirk Köln soll auf Basis des folgenden Leitbildes erfolgen:

**Das Abtragungsgeschehen 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 vielfäl-

tige Nutzungsansprüche gestellt werden. Insbesondere der Nutzungsdruck auf den Freiraum intensiviert sich stetig, sowohl aufgrund der Zunahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen, aber auch durch zunehmende Nutzungsansprüche und Nutzungskonkurrenzen innerhalb des Freiraumes. Abgrabungen stellen eine Freiraumnutzung 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 Regionalplanes orientiert haben oder entwickelt wurden, nachdem der aktuelle Regionalplan seine räumliche Steuerungswirkung weitgehend verloren hat<sup>49</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.

### *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

---

<sup>49</sup> Aberkennung der eignungsgebietlichen Wirkung von BSAB durch Verwaltungsgerichte

schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepten in – nach Möglichkeit – konfliktarme Räume zu lenken.

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.

### *Ergiebige Abgrabungsstandorte*

Ein weiteres wesentliches Ziel der Planung besteht darin, das Abtragungsgeschehen 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 Abtragungsnutzung. Das Merkmal der Rohstoffergiebigkeit stellt also auf das tatsächliche Potential eines Standortes selbst ab. Eine hohe Rohstoffergiebigkeit trägt dazu bei, dass eine Abtragung 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 Abtragungsgeschehen 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>50</sup>, sondern auch den Grundsätzen des ROG<sup>51</sup> und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie<sup>52</sup> der aktuellen und früherer 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

---

<sup>50</sup> Grundsatz 9.2-1: flächensparende Gewinnung

<sup>51</sup> § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG: die Flächeninanspruchnahme ist zu begrenzen

<sup>52</sup> Die Bundesregierung 2016: Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Indikator SDG 11.1 a: Senkung der Flächeninanspruchnahme auf 30 ha pro Tag bis 2030.

zu generieren. Auch ist die Wahrscheinlichkeit grundsätzlich höher, dass an Standorten mit 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>53</sup>; dieser Anregung kommt der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe nach.

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

#### *Verhältnis von Konfliktarmut und Rohstoffergiebigkeit*

Es kann schwerlich pauschal konstatiert werden, ob in dem vorliegenden Plankonzept 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.

#### *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

---

<sup>53</sup> Michael Schulz 2013: Ressourceneffizienz – auch ein Auswahlkriterium für Abtragungen? In: GP – Gesteins-Perspektiven 03/2013; oder: Gesteins-Perspektiven 05/2019: 3, Leitartikel/Vorwort

jedoch ebenfalls hinreichend berücksichtigt werden. Insgesamt soll es sich um eine verhältnismäßige 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.

#### *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>54</sup>

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

#### 4.4.2. Ergebnisoffene Planung

Im Zuge des vorliegenden gesamtträumlichen 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 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 Nutzungsan-

---

<sup>54</sup> § 1 Abs. 2 ROG

sprüchen 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 Plankonzepts 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).

#### 4.4.3. Umsetzungsorientierte Planung

Zukünftig sollen BSAB alleinig an solchen Standorten festgelegt werden, an denen ein Abgrabungsinteresse von mindestens einem der beiden Hauptakteure der Abgrabungsplanung bekundet wurde: Entweder von Abgrabungsunternehmen oder von Kommunen.

##### *Abgrabungsunternehmen*

Abgrabungsunternehmen beantragen Zulassungen für die Rohstoffgewinnung, gewinnen 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, verkehrliche Erschließung bzw. Erschließbarkeit und etwaige Absatzmärkte bzw. Zulieferer. Alleinig 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 ihrer Ansicht nach besonders förderwürdige Vorkommen hinzuweisen (z.B. mittels Anmeldeverfahren), sofern im Plangebiet weitflächig abbauwürdige Lagerstätten vorhanden sind<sup>55</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>56</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 aufzulösen. Kommunen können bauleitplanerisch aus eigener Kraft auf das Abgrabungsgeschehen räumlich steuernd Einfluss nehmen (Konzentrationszonenplanung). Kommunen sind von Abgrabung Betroffene und zugleich Profiteure von Abgrabungen, 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 Abgra-

---

<sup>55</sup> vgl. Urteil d. BVerwG vom 22. Mai 2014 - 4 B 56.13

<sup>56</sup> § 1 Abs. 3 ROG

bungen kooperieren bzw. auf kontinuierliche Versorgung mit Lockergesteinen angewiesen sind. Kommunen verfügen häufig über langjährige Erfahrungen mit Abgrabungen vor Ort und verfügen deshalb regelmäßig über gute Kenntnisse der örtlichen Rohstoffvorkommen.

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

Die von den Kommunen und den Abgrabungsunternehmen im Zuge des Regionalplanverfahrens gemeldeten Abgrabungsinteressen 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 Abgrabungsinteressen stellen öffentliche Belange dar, von Abgrabungsunternehmen gemeldete Abgrabungsinteressen stellen private Belange dar. Beiden Belangen soll in dem Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe ein besonders hohes Gewicht beigemessen werden.

Ein Abgrabungsstandort soll dann mit nochmals erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, sofern beide Hauptakteure denselben Abgrabungsstandort 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.

### *Beteiligungsmöglichkeiten von sonstigen Privatpersonen*

Etwaige 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 nur erteilt bekommt, wenn er über die erforderlichen Mittel und die erforderliche Zuverlässigkeit verfügt (§ 11 BBergG).

Im Zuge des Regionalplanverfahrens zum Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe kann zwar grundsätzlich 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 schwerer auszufüllen sein könnten.

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 jeder in den förmlichen Beteiligungsprozess oder in die politische Willensbildung der jeweiligen Kommune einbringen.

#### 4.4.4. Beteiligende Planung

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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 Plankonzepts 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 Einflussnahme 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.

#### 4.4.5. 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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 grundsätz-

lich 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 befürwortet und es sind Synergieeffekte entstanden.

Sowohl im LEP 1995 als auch im aktuellen LEP 2019 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 2019 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 Zusammenhang 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 bezirksweite Gleichbehandlung.

Im Übrigen ist gerichtlich klargestellt, dass sich der Regionalplanungsträger bei seiner Flächenauswahl grundsätzlich an bereits errichteten und in Betrieb befindlichen Abgrabungen orientieren kann<sup>57</sup>.

---

<sup>57</sup> Urteil d. OVG Lüneburg v. 17.06.2013, 12 KN 80/12, „Kraft des Faktischen“

#### 4.4.6. 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 vorahnden sind, sondern auch häufig mit sehr hohen Rohstoffmächtigkeiten anstehen, soll dem Grundsatz 9.1-3 LEP NRW ein sehr hohe 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 unterschiedliche Rohstoffmächtigkeiten anstehen, weshalb ein flächenbasierter Vergleich nur bedingt sachgerecht erscheint. 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>58</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).

Dem Regionalplangeber erscheint es angemessen und sachgerecht, der Rohstoffergiebigkeit ein solch hohes Gewicht in der Abwägung zuzusprechen. Dies erscheint

---

<sup>58</sup> Von IT.NRW im Auftrag der Landesplanungsbehörde eigens für die regionalplanerische Rohstoffplanung programmierte Applikation für ArcGIS

einerseits verhältnismäßig, um den Flächenverbrauch im dicht besiedelten Regierungsbezirk Köln zu reduzieren und dadurch räumlichen Nutzungskonflikten vorzubeugen, indem das Abtragungsgeschehen länger an einem Standort verbleibt. Andererseits erscheint es dem Plangeber grundsätzlich gerechtfertigt, dass entgegenstehende Nutzungsansprüche gegenüber der Abtragungsnutzung zurücktreten, wenn sich der Abtragungsstandort aufgrund der ergiebigen natürlichen Rohstoffvorkommen in besonderem Maße zur Abtragung eignet. Aus gegenteiligen Erwägungen sollen besonders unergiebigere Abtragungsstandorte nicht als BSAB festgelegt werden.

#### 4.4.7. 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 abgetragen wurden (unverritzte Genehmigung) oder sich in Rekultivierung befinden. Im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe sollen entsprechende textliche Regelungen getroffen werden, um für jede bereits genehmigte Abtragung den Bestandsschutz regionalplanerisch abzusichern und dadurch Rechtssicherheit für etwaige Vertiefungen, Verlängerungen oder Änderungen der Rekultivierungsplanung zu gewährleisten. Dies ist insbesondere für genehmigte Abtragungen erforderlich, die sich zukünftig nicht in einem BSAB befinden werden.

Genehmigte Abtragungen sollen im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe nur dann als BSAB dargestellt werden, wenn sie während des mehrjährigen Planungsprozesses als Abtragsinteresse gemeldet wurden und die Fläche insgesamt größer 10 ha ist<sup>59</sup>. Dieses Vorgehen dient dem Ziel, dass der Regionalplan Köln zukünftig ausschließlich die „Abtragsstandorte der Zukunft“ abbilden soll. Es erscheint dem Plangeber verhältnismäßig, dass sich Abtragsunternehmen aktiv an dem Planungsprozess beteiligen müssen, um darauf hinzuwirken, dass ihre (bestehenden oder geplanten) Abtragsstandorte zukünftig als BSAB dargestellt werden. Schließlich handelt es sich bei der Regionalplanung in NRW traditionell um die maßgebliche Standortplanung der Rohstoffgewinnung. Von dem Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe sollen vor allem diejenigen Akteure profitieren, die sich aktiv und konstruktiv am Planungsprozess beteiligt haben. Im Übrigen können

---

<sup>59</sup> Regionalplanerische Darstellungsschwelle gem. § 35 Abs. 2 LPIG NRW DVO

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>60</sup>. Insofern werden die im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe festgelegten BSAB auch Abgrabungsstandorte *mit* Zukunft darstellen, da dieser 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 Abgrenzung der gemeldeten genehmigten Abgrabungen als BSAB 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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 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 öffentliche Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen und Personen des Privatrechts zu beachten (§ 4 Abs. 1 ROG);
- Die räumliche Entwicklung des Regierungsbezirks, also die tatsächliche Verortung von neuen Abgrabungsstandorten und Abgrabungserweiterungen, wurde

---

<sup>60</sup> Auf diesen Umstand wurde bereits 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/>

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 Nichtenergetische Rohstoffe mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Aus 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 „Fachplanung bzw. Standortplanung der Rohstoffsicherung“ dar. Auf Ebene der Fachplanungen fehlt ein gleichwertiges vorsorgendes räumliches Steuerungsinstrument. Damit kommt den Festlegungen des Regionalplanes 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 25 Jahren (für Lockergesteine) den Regelfall darstellen soll. Gleichzeitig wird jedoch klargestellt, dass „bereits regio-

nalplanerisch 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 „Restflächen“ 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 teilweise 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 Regionalplanes 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 Regionalplanes 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>61</sup>.

Unbeschadet dessen werden im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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 der §§ 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 Bebauungsplanes ausginge. Konzentrationszonen wurde allerdings nur eine „einem Bebauungsplan vergleichbare Funktion“ zugesprochen, nicht aber eine gleiche Funktion<sup>62</sup>. Die Vergleichbarkeit bezieht sich ausschließlich auf die räumliche Ausschlusswirkung außerhalb der Zone.

---

<sup>61</sup> OVG NRW, Urteil vom. 26.09.2013 – 16 A 1295/08

<sup>62</sup> Windenergie-Handbuch 2018: 264; BVerwG 4 CN 3.06

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 Bebauungsplanes)<sup>63</sup>.

#### 4.4.8. 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 Regionalplanes 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 sind. Zwar stellt die vorliegende Planung eine Konzentrationszonenplanung dar, da der Regierungsbezirk Köln jedoch über so großflächige ergiebige Rohstoffvorkommen verfügt, soll die räumliche Konzentration von BSAB bzw. Reservegebieten in solchen Teilräumen vermieden werden, die bereits erheblich von (früherer oder stattfindender) Bodenschatzgewinnung erheblich vorgeprägt sind und dies von der jeweiligen Kommune als negativ geltend gemacht wird. Umgekehrt sollen solche Ab-

---

<sup>63</sup> Urteil d. OVG Lüneburg v. 08.05.2012 – 12 LB 265/10

grabungsstandorte bevorzugt werden, die aus kommunaler und unternehmerischer Sicht besonders geeignet sind.

#### *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>64</sup>. Da die BSAB anhand gemeldeter Abgrabungsinteressen zeichnerisch festgelegt werden, dürfte der Interpretationsspielraum – vor dem Hintergrund der ergangenen Rechtsprechung – grundsätzlich eher gering sein.

Zugleich zeigt die Planungspraxis, dass eine gewisse Flexibilität bei der Abgrabungsplanung erforderlich ist. Zwar werden im Zuge des Regionalplanverfahrens des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe 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 gewissen 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 Abtragungsgeschehen soll zukünftig in bestimmten Bereichen konzentriert und zugleich Abtragungstätigkeiten in den übrigen Bereichen aus-

---

<sup>64</sup> Urteil des OVG Münster v. 30.09.2014 – 8 A 460/13

geschlossen 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>65</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 Betriebsstandorte 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 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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 regionalplane-

---

<sup>65</sup> Inhalt und Schranke des Eigentums

risch festgelegte Reserveflächen dürfte in der Regel einen gewissen zeitlichen Vorlauf erfordern.

Eine solche Härtefall- bzw. Überleitungsregelung soll derart gestaltet werden, dass jedem BSAB 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 genügend unverritzte BSAB-Flächen im Regierungsbezirk Köln), sich beispielsweise in Abgrabungsunternehmen und Standorte mit BSAB-Flächen oder Reservegebiete einzukaufen oder auch sich auf andere Regionen und Tätigkeiten zu verlagern.<sup>66</sup>

#### 4.4.9. Vorsorgende Planung

Das Leitbild sieht eine schrittweise Verlagerung des Abtragungsgeschehens hin zu möglichst konfliktarmen und ergiebigen Standorten vor. In dem vorliegenden Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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 Nichtenergetische Rohstoffe auch absolut gesehen konfliktarme und ergiebige Standorte festgelegt werden. Deshalb sollen sowohl das gesamträumliche Planungskonzept als auch das

---

<sup>66</sup> vgl. Urteil des VG Düsseldorf vom 19.02.2019, 17 K 8130/16

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 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.

#### 4.4.10. 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 Abtragungsgenehmigung 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 Nichtenergetische Rohstoffe entsprechen, da so eine Verlagerung des Abgrabungsgeschehens in die besonders ergiebigen Standorte schrittweise während der Geltungsdauer des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe erfolgen könnte.

## 5. 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>67</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.

### 5.1. Alternativenprüfung von Planungsansätzen

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

#### 5.1.1. 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 4: Planungsansatz – Neuplanung mittels „klassischer Tabuzonen“**

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

<sup>67</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 Bestandschutz. Es müssten regelmäßig solche Flächen zurückgenommen werden, die von den ortsansässigen Abgrabungsunternehmen wahrscheinlich regelmäßig als potentielle Reserveflächen 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 zeitnahe betriebswirtschaftlichen Umorientierung erheblich eingeschränkt sein dürfte.

Aufgrund der umfangreichen Rücknahmen bestehender BSAB würde außerdem der Bedarf entstehen, in erheblichen 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.

### 5.1.2. Planung mittels einzelfallbezogener Abwägung

Wie in Kapitel 4 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 5: 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>68</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.

Im Übrigen wäre es transparenter, wenn sich der Träger der Regionalplanung von vornherein festlegt, welchen Belangen in der Abwägung ein sehr hohes, also einer

<sup>68</sup> Schink in UPR 10/2016: Die planerische Steuerung von Windenergieanlagen und Abgrabungen – Harte und weiche Tabuzonen

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.

### 5.1.3. Bestandssicherung

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

**Tabelle 6: 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 bestehende 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.

#### 5.1.4. 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 7: 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>69</sup>.

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

### 5.1.5. Bewertung

Das grundsätzliche Planungsziel der vorliegenden Regionalplanüberarbeitung ist es, das Abtragungsgeschehen auf Grundlage eines schlüssigen gesamträumlichen Planungskonzepts in – nach Möglichkeit – konfliktarme und ergiebige Teilräume zu lenken. Beide Ansprüche können grundsätzlich mit den Planungsansätzen 1,2 und 4

<sup>69</sup> OVG Lüneburg, Urteil v. 17.06.2013 – 12 KN 80/12

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 8: Bewertung der Planungsansätze**

Planungsansatz	Bewertung (+ positiv; - negativ; o neutral)
1. Neuplanung mittels „klassischer“ Tabuzonen	<p>Voraussichtliches Planungsergebnis: Weitreichende Umverteilung der BSAB</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ Das Abtragungsgeschehen 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 Abtragungsgeschehen 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 Abwägungsbelange von vornherein nicht bekannt ist</li> </ul>
3. Bestands-sicherung	<p>Voraussichtliches Planungsergebnis: Bestätigung des Status Quo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>+ überschaubarer Abwägungsaufwand</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <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 Abtragungsstandorten</li> </ul>
4. Bestandsberücksichtigende einzelfallbezogene 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 Abtragungsstandorten</li> <li>o Zeitaufwand bedingt kalkulierbar, da innovativer Planungsansatz</li> <li>- großer Abwägungsaufwand zu erwarten</li> </ul>

## 5.2. 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. Grenzwerten definieren müssen. In diesem Kapitel werden diesbezüglich grundsätzliche Überlegungen dargelegt, die an verschiedenen Stellen des gesamträumlichen Planungskonzepts zum Tragen kommen.

### 5.2.1. 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.

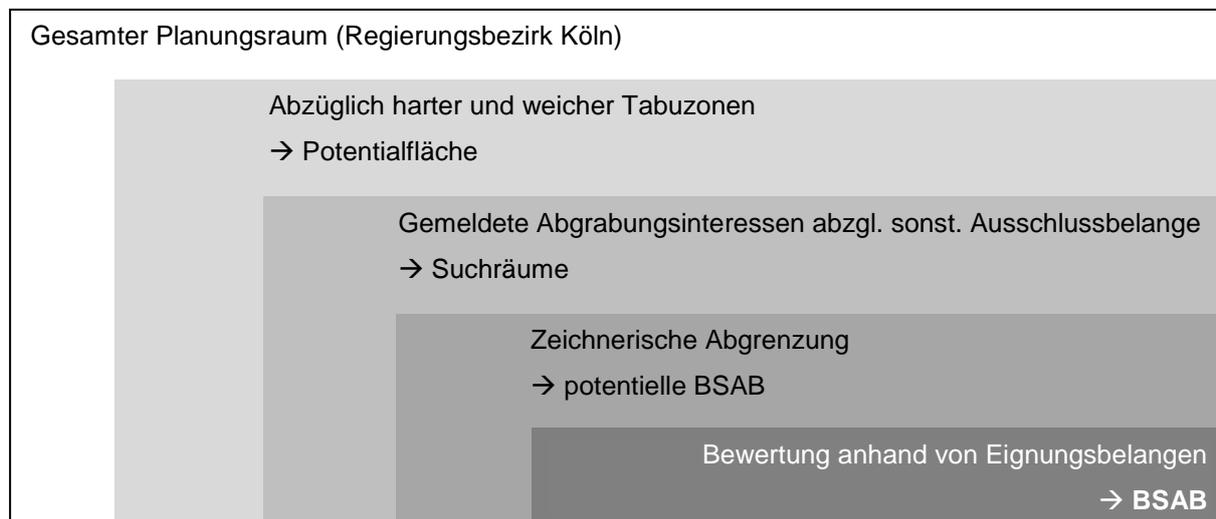
Bestehende BSAB sollen nicht von vornherein einer Abwägung entzogen sein, sondern als Teil der Potentialfläche einer einzelfallbezogenen Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange vollumfänglich unterliegen. Daher sind die o.g. weichen Tabuzonen exklusive bestehender BSAB zu verstehen. Die bestehenden 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, wie dem Mindestversorgungszeitraum von 25 Jahren rechnerisch entsprochen wird.

Der gewählte Planungsansatz wird im Folgenden visualisiert.

**Tabelle 9: Visualisierung des gewählten Planungsansatzes**



**Tabelle 10: Schrittweises Vorgehen im Zuge eines gesamträumlichen Planungskonzepts**

Der Abwägung entzogen		Bestandteil der Abwägung	
Tabuzonen		Detailuntersuchung	
Harte	Weiche		
Für den gesamten Regierungsbezirk Köln Belange werden <i>schematisch</i> erhoben und als „Ausschlussbelange“ gewertet		Innerhalb der Potentialfläche <i>Einzelfallbezogene</i> Erhebung von „sonstigen Ausschlussbelangen“ und „Eignungsbelangen“	
Belange stehen einer Abgrabungsnutzung aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen entgegen	Der Plangeber entscheidet, welche Belange einer Abgrabungsnutzung grundsätzlich entgegenstehen sollen	Gemeldete Abgrabungsinteressen bilden den maßgeblichen Untersuchungsraum  Gemeldete Abgrabungsinteressen abzüglich sonstiger Ausschlussbelange werden zu Suchräumen zusammenfasst  Innerhalb der Suchräume werden potentielle BSAB zeichnerisch abgegrenzt  Potentielle BSAB werden einheitlich anhand von Eignungsbelangen nachvollziehbar bewertet	
<i>Müssen</i> definiert werden	<i>Können</i> definiert werden	<i>Können</i> definiert werden	
	...ausgenommen bestehender BSAB	Besonderes Abwägungsgewicht, wenn innerhalb eines bestehenden BSAB	
Ergebnis nach Abzug der Tabuzonen: <b>Potentialfläche</b>		Ergebnis (nach Erhebung der Versorgungsreichweite): <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 beigemessen 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 für jedes gemeldete Abgrabungsinteresse dokumentiert (s. Prüfbögen).

Dieser Planungsansatz wird in Kapitel 7.1 nähergehend erläutert.

### 5.2.2. 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 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.

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 x dem Durchschnitt entspricht;
- **positiv** zu bewerten ist, wenn der Belang größer/gleich 1,25 x dem Durchschnitt entspricht;
- **durchschnittlich** zu bewerten ist, wenn der Belang dem Durchschnitt entspricht;
- **negativ** zu bewerten ist, wenn der Belang kleiner/gleich 0,75 x dem Durchschnitt entspricht;
- **besonders negativ** zu bewerten ist, wenn der Belang kleiner/gleich 0,5 x 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 unübersichtlich und unpraktikabel 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 bisherigen Planungsprozess von keiner Seite substantiell angezweifelt.

Mitunter wird auch in Zielformulierungen Bezug zu bestimmten Grenzwerte genommen. Diese Grenzwerte entfalten damit unmittelbare Wirkung für Dritte.

Abschließend sei darauf hingewiesen, dass auch die Abgrenzung von Konzentrationszonen eine räumliche Grenze darstellt: innerhalb der Zone ist eine Rohstoffgewinnung zulässig, außerhalb unzulässig. Auch die Beurteilung bzw. Bewertung von Flächen im Zuge der Abwägung benötigt Grenzwerte, um vergleichbar zu sein. Im Sinne einer maximalen Vergleichbarkeit werden diese 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.

## 6. Textliche Ziele und Grundsätze

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe legt sowohl zeichnerische wie textliche Ziele und Grundsätze fest. Nur im Zusammenwirken von zeichnerischen und textlichen Festlegungen entfaltet der Regionalplan die räumliche Steuerungswirkung im Sinne des Leitbildes, der schrittweisen Verlagerung des Abtragungsgeschehens in möglichst konfliktarme und möglichst ergiebige Standorte.

Im Folgenden werden die textlichen Ziele (Z) und Grundsätze (G) formuliert, erläutert und begründet. Die Wortlaute der Ziele und Grundsätze sind in den folgenden Unterkapiteln grau hinterlegt. Erläuterungen und Begründungen ergänzen sich. Die übrigen Ausführungen des gesamträumlichen Planungskonzepts sind ebenfalls ergänzend zu sehen.

### 6.1. (Z1) Sicherung der Rohstoffversorgung und besonderer Lagerstätten

Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze (BSAB) sichern kurz-, mittel- und langfristig die Rohstoffversorgung im Regierungsbezirk Köln. Reservegebiete dienen der langfristigen Sicherung besonderer Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen. Die Festlegungen von BSAB und Reservegebieten basieren auf demselben gesamträumlichen Planungskonzept.

Auch Abtragungsvorhaben, deren Größe weniger als 10 ha beträgt, sind raumbedeutsam und unterliegen den nachfolgenden regionalplanerischen Festlegungen.

Die nachfolgenden Regelungen beziehen sich auf die im Regierungsbezirk Köln vorkommenden Lockergesteine (Kies/Kiessand, Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande).

#### *Erläuterungen*

Die Regionalplanung stellt traditionell die Standortplanung der Rohstoffversorgung und Rohstoffsicherung in NRW dar. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips handelt es sich bei der Regionalplanung um die der Rohstoffplanung angemessene Planungsebene. Aufgrund der Größe des Planungsraumes verfügt die Regionalplanung im Regierungsbezirk Köln auch für flächenintensive Abtragungsnutzungen in der Regel über hinreichende Standortalternativen, ist aber zugleich in der Lage, regionale und lokale Besonderheiten gleichermaßen angemessen zu berücksichtigen.

Z1 definiert den Planungsgegenstand, der in der Festlegung von BSAB und Reservegebieten liegt. BSAB dienen der Rohstoffgewinnung. BSAB dienen zugleich der Sicherung dieser Lagerstätten vor entgegenstehenden Nutzungen, damit die Rohstoffgewinnung jederzeit (in der Laufzeit des Regionalplanes) möglich ist.

Die zeitliche Angabe („kurz-, mittel- bis langfristig“) bezieht sich grundsätzlich auf die Geltungsdauer des Regionalplanes Köln bzw. des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe. Da das Planerfordernis, zusätzliche BSAB festzulegen, abhängig von der allgemeinen konjunkturellen Entwicklung wie auch betrieblicher Erwägungen ist und somit schwerlich exakt datierbar, verbleibt die zeitliche Angabe im Ungefähren. Die „langfristige“ zeitliche Perspektive schöpft die Geltungsdauer des Regionalplanes aus bzw. könnte diese auch faktisch überschreiten, wenn zukünftige Regionalplanungen die Festlegungen des vorliegenden Teilplans besonders berücksichtigen sollten.

Reservegebiete dienen vornehmlich der langfristigen Sicherung *besonderer* Rohstoffvorkommen bzw. Lagerstätten. Besondere Lagerstätten werden im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts identifiziert. Sie zeichnen sich dadurch aus, dass es sich tendenziell um eher konfliktarme Standorte (außerhalb von Tabuzonen und sonstigen Ausschlussbelangen) und gleichzeitig um besonders ergiebige Lagerstätten handelt. Die Ergiebigkeit wird dabei relativ bewertet zu sämtlichen gemeldeten Abgrabungsinteressen und wird in m<sup>3</sup>/ha angegeben.

Die „Besonderheit“ von Lagerstätten bezieht sich nicht auf die Rohstoffqualitäten in Form von Färbung oder Körnung. Diese Qualitäten bzw. Merkmale können von der Regionalplanung aufgrund fehlender neutraler und bezirksumfassender Datengrundlagen nicht berücksichtigt werden. Im Übrigen unterliegen diese Merkmale einem nachfrage- und eigentumsbedingten Wandel, sind also für die Geltungsdauer des Regionalplanes neutral kaum zu beurteilen. Die Rohstoffqualität im Sinne eines hohen Quarzgehaltes wird jedoch berücksichtigt, da es sich um ein geologisch eindeutig bestimmbares Merkmal handelt und der Geologische Dienst die erforderlichen Daten für den gesamten Bezirk zur Verfügung stellen kann. Eigens zur Berücksichtigung dieser besonderen Rohstoffqualität hat der Geologische Dienst landesweit eine neue Rohstoffgruppe eingeführt: die präquartären Kiese und Sande, die sich aufgrund ihres geologischen Alters durch einen besonders hohen Quarzgehalt auszeichnen.

Z1 stellt klar, dass die Festlegungen von BSAB und Reservegebieten auf ein und denselben gesamtäumlichen Planungskonzept beruhen, es sich also um unterschiedliche Festlegungen, aber trotzdem um ein schlüssiges Planwerk handelt. Den Anforderungen der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung zur Ausweisung von Konzentrationszonen wird vollumfänglich entsprochen. Im Zuge des gesamtäumlichen Planungskonzepts wird eine Vielzahl von Belangen im Sinne einer nachhaltigen, integrierten, überörtlichen, zusammenfassenden und fachübergreifenden Planung neutral und nachvollziehbar berücksichtigt. Die Standortwahl der BSAB und Reservegebiete erfolgt unter besonderer Berücksichtigung des regionalen Rohstoffbedarfs, der lokalen Rohstoffvorkommen im Bewusstsein ihrer Begrenztheit sowie konkreter Abgrabungsinteressen von der Öffentlichkeit (Abgrabungsunternehmen) und öffentlichen Hand (Kommunen).

Bereits im Z1 wird definiert, dass sich die Regelungen des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe auf Abgrabungsvorhaben jeglicher Größe beziehen, also ausdrücklich auch auf Vorhaben kleiner 10 ha.

Ferner wird definiert, dass sich die Regelungen des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe auf sämtliche Abgrabungsvorhaben beziehen, bei denen Lockergesteine gewonnen werden. Laut den Angaben des Geologischen Dienstes kommen im Regierungsbezirk Köln die Lockergesteine Kies/Kiessand, Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande vor (Rohstoffkarte NRW). Sollte bei einem Abgrabungsvorhaben einer dieser Rohstoffe gewonnen werden, unterliegt dieses Vorhaben den Regelungen dieses Teilplans. Dies gilt auch, wenn sich der eigentlich zu gewinnende Rohstoff unterhalb der o.g. Lockergesteine befindet, diese Lockergesteine also „nur“ als Abraum anfallen würden.

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe ist insbesondere von den Kommunen des Regierungsbezirks Köln als Trägern der Bauleitplanung, von Zulassungsbehörden (insb. Abgrabungsbehörden, Wasserbehörden, Bergbehörde) und Fachplanungen (z.B. Landschaftsplanung) zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

### *Begründung*

Der Regionalplanung wird von Seiten der Bundesebene die grundsätzliche Kompetenz zugesprochen, die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Roh-

stoffen zu schaffen. Die Landesebene erteilt im LEP NRW der Regionalplanung den Auftrag, in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze festzulegen; auch Reservegebieten sollen aufgenommen werden.

Das rechtliche Planerfordernis zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten ergibt sich einerseits aus dem LEP, andererseits aufgrund der erheblich eingeschränkten Steuerungswirkung der bestehenden BSAB durch wiederholt ergangene verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung. In diesem Zuge wurde den BSAB die eignungsgebietliche Wirkung aberkannt, die vorranggebietliche Wirkung gilt unbenommen fort. Aufgrund großflächiger und ergiebiger Rohstoffvorkommen im Bereich der Lockergesteine sowie einer sehr hohen Förderrate bei gleichzeitig hoher Siedlungsdichte besteht im Regierungsbezirk Köln auch ein tatsächliches Planerfordernis, die eignungsgebietliche Wirkung zeitnah wiederherzustellen.

Laut ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung bedarf die Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten, also von Konzentrationszonen, eines gesamträumlichen Planungskonzepts. Dieses wurde insbesondere mit dem vorliegenden Bericht erarbeitet. Auf dieser Grundlage werden BSAB und Reservegebiete festgelegt. Das Z1 definiert Ziel und Zweck von BSAB (vornehmlich Rohstoffgewinnung) und Reservegebieten (vornehmlich Rohstoffsicherung). Näheres wird in den nachfolgenden Zielen erläutert.

Im Z1 wird der Planungsgegenstand eindeutig bestimmt, nämlich jedes Abgrabungsvorhaben, bei dem Lockergesteine gewonnen werden (Kies/Kiessand, Ton/Schluff, präquartäre Kiese und Sande), unabhängig von der Größe der Abgrabung. Auch Abgrabungsvorhaben kleiner 10 ha nehmen Raum in Anspruch. Der Regierungsbezirk Köln ist durch frühere Abgrabungen (auch der Braunkohlegewinnung) räumlich nicht unwesentlich vorgeprägt. In einer räumlich so vorgeprägten und zugleich dicht besiedelten Region führen auch Abgrabungen geringer Größe zu einer planlosen Inanspruchnahme von Landschaft, wenn sie außerhalb der Abgrabungskonzentrationszonen erfolgen. Auch von kleineren Abgrabungen gehen Emissionen aus, es werden Verkehre erzeugt und Flächen beansprucht. Auch kleinere Abgrabungen können dem Leitbild widersprechen, also eine schrittweise Verlagerung hin zu möglichst ergiebigen und konfliktarmen Standorten konterkarieren.

Bei der Festlegung von BSAB und Reservegebieten werden die landesplanerischen Grundsätze 9.1-2 und 9.1-3 berücksichtigt. Ersterer, also die Substitution von Rohstoffen, entzieht sich jedoch weitgehend der regionalplanerischen Einflussosphäre. Letzterer, also die flächensparende und gebündelte Rohstoffgewinnung, wird im Abwägungsvorgang konzeptionell berücksichtigt.

## 6.2. (Z2) BSAB als Vorranggebiete

Die zeichnerisch dargestellten BSAB sind für die Sicherung und den Abbau der dort lagernden Rohstoffe vorgesehen. Ihre Inanspruchnahme durch andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ist ausgeschlossen, soweit diese mit der Lagerstättensicherung oder dem Rohstoffabbau nicht vereinbar sind.

### *Erläuterung*

Die BSAB sind vorrangig für den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (Lockergesteine) und die Sicherung der jeweiligen Lagerstätten vorgesehen; die Inanspruchnahme für andere Zwecke ist auszuschließen, soweit sie mit der Rohstoffgewinnung und Lagerstättensicherung nicht vereinbar sind. Ob eine bestimmte Nutzung mit der vorrangigen Abgrabungsnutzung vereinbar ist, wird im jeweiligen Zulassungsverfahren einzelfallbezogen von der Regionalplanungsbehörde beurteilt.

### *Begründung*

Die BSAB entfalten die rechtliche Wirkung von Vorranggebieten nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG. Das Z2 wurde entsprechend des Wortlautes dieser Paragraphen formuliert. Die Wirkung von Vorranggebieten entspricht der rechtlichen Wirkung der bestehenden BSAB im Regierungsbezirk Köln.

## 6.3. (Z3) BSAB als Eignungsgebiete

Innerhalb der BSAB stehen dem Abbau der dort lagernden Rohstoffe andere raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen nicht entgegen, wobei Maßnahmen und Nutzungen zum Abbau von Lockergesteinen an anderer Stelle im Regierungsbezirk Köln ausgeschlossen sind. Die nachstehenden Sonderregelungen von Z4, Z6 und Z7 bleiben davon unberührt.

### *Erläuterung*

Abgrabungsvorhaben von Lockergesteinen sind nur innerhalb der zeichnerisch festgelegten BSAB (Abgrabungsbereiche) vorzunehmen; außerhalb sind sie unzulässig. Betriebsanlagen, deren Zulassung im Rahmen der jeweiligen Abgrabungszulassung (z.B. Abtragungsgenehmigung oder Planfeststellung) erteilt wird (z.B. Waage, Wäsche, Verwaltungsgebäude), zählen ebenfalls zum Abgrabungsvorhaben und müssen sich folglich vollständig innerhalb des BSAB befinden. Solche Anlagen dienen der Rohstoffgewinnung und sind grundsätzlich zeitlich befristet zugelassen. **Naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen und** sonstige Anlagen, die über andere genehmigungsrechtliche Grundlagen verfügen (z.B. Anlagen der Weiterverarbeitung), zählen nicht zum Abgrabungsvorhaben im Sinne des Z3. Für sie gelten folglich die übrigen Ziele und Grundsätzen der Raumordnung (Regionalplan Köln, Landesentwicklungsplan NRW).

Ob sich eine bestimmte Nutzung innerhalb eines BSAB befindet (maßstabsbedingter Interpretationsspielraum) und/oder ob die genannten Sonderregelungen greifen, wird im jeweiligen Zulassungsverfahren einzelfallbezogen von der Regionalplanungsbehörde beurteilt.

Bereits zugelassene Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz (Z4). Mittels Erweiterungsklausel (Z6) sind Abgrabungsvorhaben auch ausnahmsweise außerhalb von BSAB zulässig. Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, bei denen auch Abgrabungstätigkeiten erfolgen, sind von der eignungsgebietlichen Wirkung ausgenommen (Z7).

### *Begründung*

Die BSAB entfalten die rechtliche Wirkung von Eignungsgebieten nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG, also eine räumliche Ausschlusswirkung; das Ziel wurde entsprechen des Wortlautes dieses Paragraphen formuliert. In Verbindung mit Z2 (Vorranggebiete) ergibt sich die Wirkung von sog. Konzentrationszonen (§ 7 Abs. 3 S. 3 ROG) bzw. des sog. „Planvorbehalts“ (§ 35 Abs. 3 S. 3 BauGB).

Die Privatnützigkeit der Flächen, die von der räumlichen Ausschlusswirkung der BSAB erfasst werden, ist zwar eingeschränkt, wird aber nicht beseitigt. Ein Eigentümer muss es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird.

Das Z3 bezieht sich im Gegensatz zu Z2 alleinig auf die Rohstoffgewinnung, also auf den räumlichen Eingriff einer Abgrabungsnutzung, nicht auf die Sicherung der Lagerstätte vor entgegenstehenden Nutzungen. Lagerstätten außerhalb der BSAB können faktisch auch anderweitig und/oder indirekt gesichert werden, beispielsweise mittels fachplanerischer (z.B. Natur- und Landschaftsschutz, Grundwasser- und Gewässerschutz, Hochwasserschutz), bauleitplanerischer (z.B. Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) oder regionalplanerischer (sonstige Festlegungen des Regionalplanes) Instrumentarien.

#### 6.4. (Z4) Bestandsschutz für zugelassene Abgrabungen

Innerhalb von Abgrabungen, die zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe über eine Zulassung verfügen, sind Änderungen der Zulassung möglich (insbesondere Vertiefungen, Verlängerungen der Laufzeiten, Änderungen der Rekultivierungsplanungen), sofern diese Änderungen nicht über die bereits zugelassene Flächengröße hinausgehen und sonstige Belange dem nicht entgegenstehen. Solche Änderungen sind von der eignungsgebietlichen Wirkung (Z3) nicht erfasst.

##### *Erläuterung*

Rechtmäßig zugelassene Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz, sofern die entsprechende Zulassung zum Zeitpunkt der Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe rechtswirksam war bzw. ist. Änderungen einzelner Regelungen der Zulassung, die der zugelassenen Abgrabungsnutzung dienen und den zugelassenen Vorhabenbereich bzw. räumlichen Geltungsbereich der Zulassung nicht überschreiten, sind weiterhin zulässig, auch wenn sich diese Abgrabungen außerhalb der BSAB (Konzentrationszonen) befinden und gem. Z3 eigentlich unzulässig wären.

Zulassungen im Sinne des Z4 sind Abgrabungsgenehmigungen, Planfeststellungen, **obligatorische** und fakultative Rahmenbetriebspläne oder vergleichbare verwaltungsrechtliche Entscheidung, durch die eine Rohstoffgewinnung rechtlich ermöglicht bzw. **umfassend vorbereitet** wird. Weder abgrabungsrechtliche Vorbescheide (§ 5 AbgrG) noch vorzeitige Gestattungen bzw. Teilgenehmigungen (§ 6 AbgrG) stellen Zulassungen im Sinne des Z4 dar, **da diese grundsätzlich nur für einen kurzen Zeitraum befristet gelten und sich in der Regel nur auf Teilaspekte eines Abgrabungsvorhabens beziehen.**

Mit dem Erarbeitungsbeschluss des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe verändert sich der rechtliche Beurteilungsrahmen für Zulassungsverfahren von Abgrabungsvorhaben. Ab diesem Zeitpunkt sind die entsprechenden BSAB als in Aufstellung befindliche Ziele insbesondere von Zulassungsbehörden, Kommunen und Fachplanungsbehörden zu berücksichtigen. Ob und unter welchen Umständen ab diesem Zeitpunkt Abgrabungsvorhaben mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vereinbar sind, wird – entsprechend der heutigen Praxis – im Einzelfall unter Beteiligung der Regionalplanungsbehörde zu entscheiden sein. Mit Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe können im Regierungsbezirk Köln nur noch Abgrabungen zugelassen werden, die mit seinen Zielen und Grundsätzen vereinbar sind.

### *Begründung*

Z4 stellt eine Ausnahmeregelung von der eignungsgebietlichen Wirkung der BSAB gem. Z3 dar. Diese Regelung dient einerseits der Klarstellung. Andererseits wird der ohnehin geltende Bestandsschutz im Sinne einer angemessenen Planung materiell erweitert.

## 6.5. (Z5) Vollständige und gebündelte Gewinnung von Lagerstätten

Der in einem BSAB lagernde Bodenschatz ist vollständig zu gewinnen, **also mit der maximal möglichen Gewinnungstiefe**. Kommen mehrere Bodenschätze in einem BSAB vor, sind alle Rohstoffe gebündelt zu gewinnen.

Die maximal möglichen Gewinnungstiefen und vorkommenden Rohstoffgruppen eines jeden BSAB sind dem Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zu entnehmen. Von diesen Angaben kann im Zulassungsverfahren aus rechtlichen und/oder tatsächlichen Gründen abgewichen werden, sofern diese Gründe im Regionalplanverfahren nicht erkannt wurden bzw. erkennbar waren. Unbeschadet dessen sind geringfügige Abweichungen von der maximalen Gewinnungstiefe möglich (nicht mehr als 5 m).

Vor dem Erarbeitungsbeschluss zugelassene Abgrabungen sind innerhalb ihres bereits zugelassenen räumlichen Geltungsbereiches von diesem Ziel ausgenommen (Bestandsschutz).

## *Erläuterung*

Im Interesse der flächensparenden, umweltschonenden und haushälterischen Nutzung der Bodenschätze sowie im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung soll in einem BSAB einerseits die maximal mögliche Gewinnungstiefe erreicht (vollständige Gewinnung), andererseits sollen sämtliche vorkommenden Rohstoffe einer Lagerstätte gewonnen werden (gebündelte Gewinnung).

Ein Antrag auf Zulassung eines Abgrabungsvorhabens steht nur dann mit dem Z5 in Einklang, sofern:

1. der entsprechende Abgrabungsantrag mindestens die Gewinnungstiefe vorsieht, die dem jeweiligen BSAB im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zugeordnet wurde; und
2. sich der entsprechende Abgrabungsantrag mindestens auf die Gewinnung der Rohstoffgruppen (Lockergesteine) bezieht, die dem jeweiligen BSAB im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zugeordnet wurden.

Die Gewinnungstiefen und Rohstoffgruppen basieren ausschließlich auf der Rohstoffkarte NRW als einzig verfügbare bezirksumfassende und neutrale Datengrundlage. Sowohl die Gewinnungstiefen als auch die Rohstoffvorkommen werden im Planungsprozess des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe zur Diskussion gestellt. Abweichende Kenntnisse können von jedem Akteur gegenüber der Regionalplanungsbehörde geltend gemacht werden, bedürfen jedoch der Begründung, damit sie hinreichend berücksichtigt werden können. Wenn abweichende Rohstoffvorkommen oder Rohstoffmächtigkeiten geltend gemacht werden, bedarf es belastbarer Bohrerergebnisse. Diese Bohrerergebnisse werden vom Geologischen Dienst geprüft und beurteilt, ob im jeweiligen Einzelfall andere Rohstoffmächtigkeiten und/oder Rohstoffvorkommen plausibel erscheinen. Das Beurteilungsergebnis des Geologischen Dienstes legt die Regionalplanungsbehörden ihren weiteren Berechnungen – unter Umständen abweichend von der Rohstoffkarte NRW – zu Grunde. Wenn abweichende Gewinnungstiefen ohne entsprechende Bohrerergebnisse geltend gemacht werden, bedarf es rechtlicher (z.B. Grundwasserschutz, Bodenschutz) und/oder tatsächlicher (z.B. gewinnungstechnische Gründe, unvorhergesehene Zwischenmittel) nachprüfbarer Gründe. Betriebswirtschaftliche, verwendungszweckbezogene oder marktwirtschaftlich bedingte Gründe bleiben unbeachtlich, da sie grundsätzlich eigentumsbe-

dingt und somit veränderlich sind, mithin von der Regionalplanung nicht in die Abwägung eingestellt werden können.

Im Übrigen bleibt festzustellen, dass die Abgrabungsinteressen überwiegend von den Unternehmen selbst gemeldet wurden, also überwiegend solche Flächen als BSAB festgelegt werden, die von einem Unternehmen als abgrabungswürdig anerkannt wurden. Ferner haben die Unternehmen die Möglichkeit, ihre Kenntnisse in den Planungsprozess einzuspeisen, die Datengrundlage also so aktuell wie möglich zu halten und damit den Beurteilungsmaßstab selber zu definieren, der im Zulassungsverfahren von der Regionalplanungsbehörde angelegt wird (Gewinnungstiefe und Rohstoffvorkommen).

Das Z5 gilt nur für Abgrabungen, die nach dem Erarbeitungsbeschluss zugelassen werden. Für Abgrabungen, die vor dem Erarbeitungsbeschluss zugelassen wurden, ergibt sich demnach kein rechtliches Erfordernis der nachträglichen Vertiefung, sondern der Bestandsschutz wird zugesprochen. [Ab dem Erarbeitungsbeschluss sind die regionalplanerisch angestrebten Gewinnungstiefen und zu Grunde gelegten Rohstoffvorkommen bekannt und sind als solche in Zulassungsverfahren zu berücksichtigen.](#)

### *Begründung*

Die vollständige und gebündelte Gewinnung entspricht einer flächensparenden, umweltschonenden und haushälterischen Nutzung der Bodenschätze. Sie liegt im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung. Das Z5 konkretisiert den landesplanerischen Grundsatz der flächensparenden Gewinnung (9.1-3 LEP NRW) und wertet ihn zu einem Ziel der Raumordnung auf. Dies erscheint erforderlich, da die Zulassungspraxis der Vergangenheit gezeigt hat, dass die maximal möglichen Gewinnungstiefen tatsächlich nicht immer erreicht wurden, also Lagerstätten aus geologischer und regionalplanerischer Sicht aus nicht nachvollziehbaren Gründen nicht effizient genutzt wurden. Alleine die Festlegung als BSAB garantiert nicht, dass die entsprechenden Lagerstätten tatsächlich vollständig und/oder gebündelt genutzt werden. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen erscheint es erforderlich, dass die Regionalplanung darauf hinwirkt, dass die Lagerstätten bestmöglich genutzt werden, also möglichst vollständig ausgebeutet und so die Rohstoffversorgung tatsächlich möglichst flächensparend sichergestellt ist.

Dem Träger der Regionalplanung ist bewusst, dass es sowohl auf regionalplanerischer wie auf fachrechtlicher Ebene am rechtlichen Instrumentarium mangelt, zu gewährleisten, dass die genehmigte Gewinnungstiefen tatsächlich vollständig erreicht bzw. die gewonnen Bodenschätze dem Markt zur Verfügung gestellt werden. Insofern handelt es sich bei dem Z5 um einen Anreiz im Zulassungsverfahren, um auf eine maximale Gewinnung der in einem BSAB vorkommenden Bodenschätze hinzuwirken im Sinne eines sparsamen Umgangs mit der Fläche. Dies entspricht auch den Erläuterungen des Ziels 9.2-1 des LEP, wonach BSAB „flächensparend“ festgelegt werden sollen.

Dem Träger der Regionalplanung ist auch bewusst, dass Z5 über das bisherige Regelungsmaß hinausgeht und insbesondere dazu führen dürfte, dass in zukünftigen Zulassungsverfahren raumordnerische Belange in einem weitreichenderen Umfang als bisher beachtet werden müssen. Eine solche Regelung ist dennoch verhältnismäßig, da den Belangen der maximalen Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen im Zuge des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe eine sehr große Bedeutung zugesprochen wurde, indem diese Merkmale detailliert erhoben und zur allgemeinen Diskussion gestellt wurden, letztlich also sehr belastbare Entscheidungsgrundlagen darstellen. Anders ausgedrückt: BSAB werden maßgeblich auf Grundlage von Gewinnungstiefen und Rohstoffvorkommen ausgewiesen, weshalb es nur folgerichtig und erforderlich erscheint, diesen Belangen auch in Zulassungsverfahren eine besonders hohe Bedeutung beizumessen.

Geringfügige Abweichungen von den regionalplanerisch festgelegten maximalen Gewinnungstiefen sind möglich. Die Abweichungsmöglichkeit ist sowohl der grundsätzlichen Prognoseunsicherheit geschuldet, die der Rohstoffkarte NRW zu Grunde liegen, als auch dem generalisierenden Charakter der Regionalplanung. Eine Abweichung gilt dann noch als „geringfügig“, wenn sie nicht größer als 5 m ist. Eine Abweichung von 5 m entspricht dem doppelten der kleinsten Abstufung der Rohstoffkarte NRW; die Rohstoffkarte gibt die Mächtigkeit in 2,5 m-Schritten an. Eine Differenz kleiner 2,5 m ist seitens der Regionalplanung nicht feststellbar. 5 m stellt also die für die Regionalplanung kleinstmöglich erfassbare Abweichung dar.

Z5 gilt mit Fassung des Erarbeitungsbeschlusses. Denn mit dem Erarbeitungsbeschluss des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe verändert sich der rechtliche Be-

urteilungsrahmen für Zulassungsverfahren von Abgrabungsvorhaben (Ziele in Aufstellung).

Der Anreiz einer vollständigen Ausbeutung der lagernden Rohstoffvorkommen wird flankiert durch die Regelungen der Erweiterungsklausel (Z6). Die Erweiterungsklausel kann nur angewendet werden, wenn die genehmigte maximale Gewinnungstiefe in der zu erweiternden Abgrabung erreicht wurde (es sei denn, die zu erweiternde Abgrabung wurde vor dem Erarbeitungsbeschluss zugelassen, dann unterliegt sie dem Bestandsschutz des Z4).

Unbeschadet dessen kommt der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe mit dem Z5 den Anregungen des Fachbeitrages des LANUV zum Regionalplan Köln nach, wonach der Flächenverbrauch für neue Abgrabungen möglichst gering gehalten werden soll, Abgrabungen im Rahmen der jeweiligen Genehmigung möglichst vollständig auszubeuten sind und bei künftigen Abgrabungsvorhaben möglichst große Abbautiefen festzulegen sind.

## 6.6. (Z6) Erweiterungsklausel für BSAB

Die Regelung nach Z3 (Eignungsgebiete) steht der Zulassung eines Abgrabungsvorhabens nicht entgegen, sofern sämtliche nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) Es handelt sich um ein Vorhaben zur Erweiterung einer zugelassenen und in Betrieb befindlichen Abgrabung.
- b) Die Erweiterungsfläche grenzt an einen BSAB und an eine zugelassene Abgrabung (< 50 m Entfernung).
- c) Die Erweiterungsfläche, die sich außerhalb des BSAB befindet, umfasst nicht mehr als 50 % der Flächengröße des zu erweiternden BSAB, maximal 10 ha. Flächen, die zu einem früheren Zeitpunkt mittels Erweiterungsklausel die Grenzen des BSAB überschritten haben, werden angerechnet.
- d) Das Erweiterungsvorhaben liegt vollständig außerhalb von Flächen, die im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe als Ausschlussbelange definiert wurden (Tabuzonen und sonstige Ausschlussbelange), ausgenommen des Belanges „Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereiches“.
- e) Dem Erweiterungsvorhaben stehen insbesondere keine verbindlichen Belange des Natur- und Landschaftsschutzes, des Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutzes oder der Denkmalpflege entgegen sowie keine Darstellungen des Flächennutzungsplanes oder Festlegungen des Regionalplanes.

- f) Das Erweiterungsvorhaben wird mit einer Gewinnungstiefe beantragt, welche nicht wesentlich hinter der genehmigten Gewinnungstiefe der zu erweiternden Abgrabung zurückbleibt (nicht mehr als 5 m). Höhere Abweichungen sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen vertretbar.
- g) Die Erweiterungsfläche darf erst verritzt bzw. aufgeschlossen werden, wenn der zu erweiternde BSAB seine genehmigte maximale Gewinnungstiefe tatsächlich erreicht hat (Toleranz von 5 m). Höhere Abweichungen sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen vertretbar.
- h) Der Antrag des Erweiterungsvorhabens muss ein Rekultivierungskonzept enthalten, in dem eine abschnittsweise Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung der gesamten Abgrabung (zu erweiternde Fläche und Erweiterungsfläche) vorgesehen ist, derart, dass in der zu erweiternden Abgrabung die Rekultivierung beginnt, bevor die Erweiterung verritzt bzw. aufgeschlossen wird. Abweichungen sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen vertretbar. Für die Flächen, die durch die Erweiterungsklausel beansprucht werden, gelten die Ziele und Grundsätze der Rekultivierungsplanung des angrenzenden BSAB.
- i) Das Erweiterungsvorhaben darf auch Teile von Reservegebieten (Z9) umfassen, sofern das jeweilige Reservegebiet auf einer Fläche von größer 10 ha von der Erweiterungsklausel unberührt bleibt.

### *Erläuterung*

Unter den in Z6 genannten Bedingungen können zugelassene Abgrabungen, die sich innerhalb von BSAB befinden, ausnahmsweise auch außerhalb des jeweiligen BSAB angemessen erweitert werden, maximal um 10 ha je BSAB. Die Entfernung zwischen Erweiterung und bestehender zugelassener Abgrabung muss weniger als 50 m betragen. Feldwege, Straßen und Bahnschienen können mit Hilfe der Erweiterungsklausel also grundsätzlich überquert werden.

### *Begründung*

Die Erweiterungsklausel stellt eine textliche Ausnahmeregelung von der Konzentrationswirkung der BSAB dar (Z3) im Sinne der Erläuterungen zum LEP, Ziel 9.2-1: „Die Regionalpläne können darüber hinaus bei räumlicher Steuerung begründete Ausnahmen textlich festlegen.“ Im Übrigen wird insbesondere auf die Ausführungen im gesamträumlichen Planungskonzept bzgl. der Leitlinien „angemessene Planung“ und „flexible Planung“ verwiesen.

Zu a) und b) Die Erweiterungsklausel wird nur solchen Abgrabungsstandorten eröffnet, die über eine rechtmäßige Zulassung bzw. Genehmigung verfügen und an de-

nen tatsächlich eine Rohstoffgewinnung erfolgt, um im räumlich-funktionalen Zusammenhang zu stehen und bestenfalls eine maximale Rohstoffgewinnung zu gewährleisten (bei unmittelbar angrenzenden Erweiterungen entfallen Böschungswinkel). Im regionalplanerischen Maßstab grenzt eine Erweiterung auch dann an eine Zulassung bzw. an einen BSAB, wenn die Entfernung zwischen Erweiterung und zugelassener Abgrabung bzw. BSAB weniger als 50 m beträgt. Diese Entfernung liegt unterhalb der kleinsten messbaren Entfernung des Maßstabes des Regionalplanes (1 mm auf dem Plan entspricht 50 m in Wirklichkeit), also im Rahmen des Interpretationsspielraumes des Regionalplanes.

Eine weitere Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Erweiterungsklausel ist, dass ein Abgrabungsstandort als BSAB festgelegt wurde. Das bedeutet, dass die Erweiterungsklausel nur für solche Abgrabungsstandorte grundsätzlich in Frage kommen soll, die im Zuge des mehrjährigen Regionalplanverfahrens als Abgrabungsinteresse (Bestandsmeldung oder Erweiterung) der Regionalplanungsbehörde mittels Fragebogen gemeldet wurde. Von der Erweiterungsklausel sollen also nur Abgrabungsstandorte profitieren, wenn sich die betroffenen Akteure in den Regionalplanungsprozess eingebracht haben („Gegenstromprinzip“). Dem Träger der Regionalplanung ist bewusst, dass die umfangreichen und vielfältigen Beteiligungsmöglichkeiten des Regionalplanverfahrens durch eine solche Regelung tendenziell aufgewertet werden. Schließlich wird so ein Anreiz geschaffen, Abgrabungsinteressen zu melden und Auskunft über bestehende Abgrabungen zu geben. Im Übrigen erscheint es dem Träger der Regionalplanung verhältnismäßig, die Erweiterungsklausel nur auf BSAB zu beschränken, um die räumliche Entwicklung des zukünftigen Abtragungsgeschehens besser absehen bzw. einschätzen zu können. Wäre jeder genehmigten Abgrabung die Erweiterungsmöglichkeit zugestanden, wäre die Entwicklung des Abtragungsgeschehens erheblich schwieriger abzusehen und für die Allgemeinheit wenig transparent, insbesondere aufgrund der Vielzahl an genehmigten Abgrabungen im Regierungsbezirk Köln. Ferner ist eine Beschränkung der Anwendbarkeit der Erweiterungsklausel auf BSAB erforderlich, um die Auswirkungen bzw. Verlängerung des regionalplanerisch zu sichernden Mindestversorgungszeitraumes von 25 Jahren verlässlicher ermitteln zu können. Des Weiteren soll die Erweiterungsklausel nur solchen Abgrabungsstandorten mit einem besonderen räumlichen Gewicht zugesprochen werden, die in der Lage sind, den Raum besonders zu prägen. Zwar sind auch Abgrabungen kleiner 10 ha grundsätzlich raumbedeutsam,

allerdings verfügen diese Abgrabungen häufig nicht über dasselbe räumliche Gewicht wie Abgrabungen größer 10 ha. Die Darstellungsschwelle bzw. Mindestgröße für BSAB liegt bei 10 ha. Schließlich stellen die Abgrabungsstandorte, die als BSAB festgelegt werden, die Abgrabungsstandorte der Zukunft (Abgrabungstätigkeit in der Laufzeit des Regionalplanes Köln) und *mit* Zukunft (Erweiterungsmöglichkeiten) dar. Die Erweiterungsklausel kommt also sowohl für BSAB in Frage, denen keine regionalplanerischen Erweiterungsflächen mehr zugesprochen werden (also nur der Bestand als BSAB festgelegt wird), als auch für BSAB, die regionalplanerische Erweiterungsflächen vorsehen (Flächenreserven, die über den genehmigten Bestand hinaus gehen).

Zu c) Die Flächengröße der Erweiterung soll die Raumwirksamkeit der bestehenden Abgrabung nicht überschreiten. In Anlehnung an Rechtsprechung des § 15 Abs. 4 S. 1 Nr. 6 BauGB handelt es sich um eine „angemessene Erweiterung“, wenn die Erweiterung nicht größer als 50 % der zu erweiternden Abgrabung ist. Die Größe der zu erweiternden Abgrabung bemisst sich nach der Größe des jeweiligen BSAB. Da jeder BSAB mindestens 10 ha groß ist, kann mit der Erweiterungsklausel mindestens eine Fläche von 5 ha erweitert werden. Ein BSAB mit einer beispielhaften Größe von 16 ha könnte also um 8 ha erweitert werden. Ab einem BSAB von 20 ha, kann um das Maximum von 10 ha erweitert werden.

Flächen, die zu einem früheren Zeitpunkt mittels Erweiterungsklausel die Grenzen des BSAB überschritten haben, werden angerechnet, da die Erweiterungsklausel jeweils für einen BSAB gilt. Ein BSAB kann also mehrfach mittels Z6 erweitert werden, wenn die Summe aller Erweiterungsflächen 10 ha nicht überschreitet.

Die Begrenzung auf 10 ha ergibt sich einerseits aus der Darstellungsschwelle des Regionalplanes, andererseits aus der gesteigerten Raumbedeutsamkeit, die von einer größeren Fläche ausginge. Die Begrenzung auf 10 ha erscheint im Übrigen ausreichend, da sich im Zuge der Meldung der Abgrabungsinteressen gezeigt hat, dass viele für Flächen kleiner 10 ha als Erweiterungen gemeldet wurden. Somit scheinen auch Erweiterungsflächen von wenigen ha aus betriebswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich substantiell und wirtschaftlich zu sein.

Zu d) Mit der Erweiterungsklausel dürfen keine Flächen beansprucht werden, die im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts als Ausschlussbelang definiert wurden und damit konzeptionell einer Abgrabungsnutzung entzogen werden sollen

(Tabuzonen und sonstige Ausschlussbelange). Hierzu zählt auch die Rohstoffergiebigkeit der Erweiterungsfläche (m<sup>3</sup>/ha), also „besonders unergiebig“ Standorte. Der Schwellenwert für das Vorliegen eines „besonders unergiebig“ Abgrabungsstandortes ergibt sich aus dem gesamträumlichen Planungskonzept (< 0,5 x durchschnittliche Rohstoffergiebigkeit aller gemeldeten Abgrabungsinteressen). Beurteilt wird alleinig die Erweiterungsfläche abzüglich etwaiger erweiterungsbedingt entfallender Böschungskanten auf Grundlage des sog. AM-Tools von IT.NRW (welches maßgeblich auf der Rohstoffkarte NRW beruht). Aktuelle Bohrergebnisse können abweichend von den Angaben der Rohstoffkarte NRW einzelfallbezogen berücksichtigt werden. Diese Regelung ist erforderlich, da mit der Erweiterungsklausel keine Vorhaben ermöglicht werden dürfen, die dem gesamträumlichen Planungskonzept widersprechen (schlüssige Planung). Der sonstige Ausschlussbelang „Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereiches“ (vgl. Kapitel 7.4.2) ist hiervon ausgenommen, da die Erweiterungsklausel ansonsten nicht anwendbar wäre.

Zu e) Mit der Erweiterungsklausel dürfen keine Flächen beansprucht werden, denen fachrechtliche Belange entgegenstehen. Dies bezieht sich auf diejenigen Fachrechte, denen im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts das Gewicht eines Ausschlussbelanges zugesprochen wurde, also insbesondere Belange...

- des Natur- und Landschaftsschutzes (Festsetzungen des Landschaftsplans bzw. einer Verordnung),
- des Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutzes (Trinkwasserschutzzonen, Überschwemmungsgebiete),
- der Denkmalpflege (eingetragene Bau- und Bodendenkmale),
- der vorbereiteten Bauleitplanung (keine entgegenstehenden Darstellungen des Flächennutzungsplanes),
- der Regionalplanung (Ziele des Regionalplans).

Die entsprechenden Fachbehörden sind im Zulassungsverfahren zu beteiligen.

Entgegenstehende Belange sind also solche, die die jeweilige Fachbehörde aus eigener Kraft verbindlich durchzusetzen vermag. Es soll sichergestellt werden, dass die Behörden in der Durchsetzung ihrer Planungen und Maßnahmen durch Z6 nicht behindert werden.

Diese Regelung ist im Sinne der Schlüssigkeit des gesamträumlichen Planungskonzepts erforderlich. Im Übrigen geht diese Regelung materiell über den Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe insofern hinaus, da sich die o.g. Belange im Laufe der Zeit verändern können, wenn die entsprechenden (Fach-)Planungen geändert werden. Diese Dynamik ist verhältnismäßig, da sie grundsätzlich den Regelungen des § 35 BauGB entspricht. Demnach hat jedes Vorhaben des Außenbereichs stets mit dem Entstehen (neuer) entgegengesetzter Belange zu rechnen. Mit der Benennung der o.g. Belange ist nicht impliziert, dass sonstige öffentliche oder private Belange einem Erweiterungsvorhaben im Rahmen eines Zulassungsverfahrens nicht mehr entgegensehen können. Den Erweiterungsflächen kommt somit keine vorranggebietliche Wirkung o.ä. zu, sondern es handelt sich um eine Ausnahmeregelung von der eigenschaftsgebietlichen Wirkung von Z3. Insofern besteht kein Anspruch auf die Inanspruchnahme der Erweiterungsklausel.

Zu f) Im Sinne einer vollständigen und gebündelten Gewinnung (Z5) sollen auch die Bodenschätze der Erweiterungsfläche nach Möglichkeit vollständig ausgebeutet werden. Beurteilungsmaßstab für eine vollständige Ausbeutung ist die Gewinnungstiefe, die dem zu erweiternden BSAB im gesamträumlichen Planungskonzept zugesprochen wurde. Dabei wird davon ausgegangen, dass sich die Rohstoffvorkommen weitgehend homogen verhalten. Sollten dennoch erheblich abweichende Rohstoffmächtigkeiten anstehen oder eine entsprechende Abgrabungstiefe aus sonstigen rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich sein, kann eine andere Gewinnungstiefe angesetzt werden. Die Toleranz von 5 m ergibt sich aus der Begründung zu Z5 analog.

Bei Abgrabungen, die vor der Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe zugelassen wurden, wird die seinerzeit genehmigte Gewinnungstiefe zu Grunde gelegt.

Zu g) und h) Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sollen die Erweiterungsflächen erst dann beansprucht werden, wenn die zu erweiternde Abgrabung einerseits die genehmigte maximale Gewinnungstiefe erreicht hat (also dem Ziel einer vollständigen und gebündelten Gewinnung tatsächlich entsprochen wird) und andererseits mit der Rekultivierung begonnen wurde. Beide Bedingungen wirken darauf hin, dass der Eingriff in die Landschaft und damit die von der Abgrabungstätigkeit ausgehenden Wirkungen räumlich und zeitlich minimiert wird. Beide Bedingungen tragen zu einer

schrittweisen und zeitnahen Wiedernutzbarmachung – und damit zu einem entsprechenden Abbau – bei. Ein Abbau, der zunächst in die Fläche geht und erst anschließend in die Tiefe, soll im Sinne des Flächensparens und der Minimierung des räumlichen Eingriffs vermieden werden.

Die Regelung von g) wirkt darüber hinaus darauf hin, dass die dem gesamträumlichen Planungskonzept zu Grunde gelegte maximale Gewinnungstiefe nicht nur genehmigt, sondern auch tatsächlich erreicht wird. Aus Gründen der Bestimmbarkeit und praktischen Anwendbarkeit ist es erforderlich, dass die zu erweiternde Abgrabung die maximale Gewinnungstiefe mindestens an einem Punkt nachweislich erreicht hat (nicht auf der gesamten Fläche). Sollten in einem BSAB unterschiedliche Gewinnungstiefen genehmigt sein, ist der entsprechende Nachweis für jede einzelne Zulassung zu erbringen. Die Nachweise sind von den Zulassungsbehörden schriftlich zu bestätigen. Abweichungen von dieser Regelung sind aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen möglich. Die Toleranz von 5 m ergibt sich aus der Begründung zu Z5 analog.

Zu i) Aus Gründen der planerischen Flexibilität dürfen Reservegebiete (Vorranggebiete) mittels der Erweiterungsklausel teilweise beansprucht werden. Die Darstellung als Vorranggebiet bzw. Reservegebiet darf jedoch nicht obsolet werden, schließlich handelt es sich um ein potentiell abbaubereich der Zukunft. Die Funktion der langfristigen Sicherung einer Lagerstätte muss noch substantiell erfüllt werden. Mindestens 10 ha des Reservegebietes müssen von der Erweiterungsklausel unberührt bleiben (regionalplanerische Darstellungsschwelle).

## 6.7. (Z7) Projekte der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes

Die Regelung nach Z3 (Eignungsgebiete) steht der Zulassung eines Abgrabungsvorhabens nicht entgegen, sofern die beiden nachfolgenden Bedingungen erfüllt sind:

1. Im Rahmen eines wasserwirtschaftlichen oder naturschutzfachlichen Projekts werden Bodenschätze entnommen und die Entnahme dient lediglich der Erreichung des wasserwirtschaftlichen oder naturschutzfachlichen Zwecks;
2. Das Projekt ist als Gewässerausbau nach § 68 WHG oder Gewässerunterhaltung nach § 39 WHG qualifiziert.

### *Erläuterung*

Die in Z7 genannten Abgrabungsvorhaben können auch außerhalb der BSAB durchgeführt werden. Werden diese Projekte außerhalb von BSAB durchgeführt, unterliegen diese Vorhaben nicht den Zielen und Grundsätzen des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe.

### *Begründung*

Diese Sonderregelung dient der rechtlichen Klarstellung und bezieht sich auf den Erlass des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalens vom 25.03.2019 bezüglich der „Entnahme von Bodenschätzen im Rahmen von Projekten der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes“ (Aktenzeichen IV - 8 - 90 07 30). Das Z7 setzt diesen Erlass in Form einer regionalplanerischen Ausnahmeregelung um.

Entsprechend dieses Erlasses ist es möglich, die o.g. Projekte nach § 68 WHG zuzulassen oder als Gewässerunterhaltung durchzuführen, ohne dass die Flächen, auf denen Bodenentnahme stattfinden, im Regionalplan als „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB) ausgewiesen sind.

Zu den fachlichen Projekten der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes, bei denen eine Entnahme von Bodenschätzen nicht unter das Abgrabungsrecht oder das Bergrecht fallen, soweit sie sich auf den für das Projekt erforderlichen Umfang beschränkt, gehören:

- Maßnahmen, die in dem mit der Bezirksregierung abgestimmten Umsetzungsfahrplan zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele oder in einer Maßnahmenübersicht nach § 74 LWEG, die die Bezirksregierung nicht beanstandet hat, enthalten sind,
- die als Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes mit Landesmitteln gefördert werden,
- Naturschutzprojekte, die der Umsetzung von Natura 2000 dienen oder in Pflege- und Entwicklungsplänen festgelegt sind.

Bei fachlichen Projekten der Wasserwirtschaft oder des Naturschutzes, die eine Entnahme von Bodenschätzen erforderlich machen und die nicht zu den im vorherigen Absatz genannten Projekten gehören, ist eine vorhergehende Abstimmung der ge-

planten Maßnahmen mit der jeweils zuständigen oberen Wasserbehörde bzw. der höheren Naturschutzbehörde erforderlich.

Sofern entnommene Bodenschätze nicht innerhalb des Projekts verwendet werden können, dürfen sie vermarktet werden.

## 6.8. (Z8) Rekultivierung von BSAB

Innerhalb der BSAB ist die Rekultivierungsplanung zeichnerisch **und textlich** festgelegt. Den Anträgen auf Zulassung einer Abgrabung ist ein Rekultivierungskonzept beizufügen, welches die Rekultivierungsplanung konkretisiert und eine abschnittsweise Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung vorsieht. In den Anträgen ist ferner nachvollziehbar darzulegen, weshalb mit der Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung nicht früher begonnen werden kann.

### *Erläuterung*

Die im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zeichnerisch und textlich festgelegte Rekultivierungsplanung besteht aus Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Für jeden BSAB wird im gesamträumlichen Planungskonzept textlich dargelegt, bei welchen zeichnerischen Festlegungen es sich um Ziele und Grundsätze handelt. Ferner wird der Grundzug der Rekultivierungsplanung für jeden BSAB dargelegt und für jeden BSAB die Rekultivierungsplanung begründet.

Ein Abgrabungsvorhaben entspricht nur dann dem Z8, sofern das dem Abgrabungsantrag beigefügte Rekultivierungskonzept den Zielen und Grundsätzen der im Regionalplan zeichnerisch und textlich festgelegten Rekultivierungsplanung nicht widerspricht. Ferner muss das entsprechende Rekultivierungskonzept eine abschnittsweise Rekultivierung vorsehen, sofern dies technisch möglich und fachlich zielführend ist. Im Übrigen muss das Rekultivierungskonzept eine zeitnahe Rekultivierung bzw. Wiedernutzbarmachung vorsehen, indemzu begründen ist, weshalb mit der Rekultivierung (oder einem ersten Rekultivierungsabschnitten) nicht früher begonnen werden kann.

Von zeichnerisch oder textlich festgelegten Zielen der Rekultivierungsplanung kann im Einzelfall mittels Zielabweichung im Zulassungsverfahren abgewichen werden, wenn sich die rechtlichen oder tatsächlichen Rahmenbedingungen verändern bzw. neue Belange erkennbar werden, die bei der Planaufstellung nicht erkennbar waren und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Zeichnerisch oder textlich

festgelegte Grundsätze der Rekultivierungsplanung unterliegen der Abwägung und sind in Zulassungsverfahren zu berücksichtigen.

### *Begründung*

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe legt für jeden BSAB nicht nur entsprechend des Ziels 9.2-5 LEP NRW die Nachfolge*nutzung* fest, sondern eine Rekultivierungsplanung, in dessen Zuge auch Nachfolge*funktionen* festgelegt werden. Somit konkretisiert Z8 das landesplanerische Ziel „Nachfolge*nutzung*“ (9.2-5 LEP NRW).

In dem landesplanerischen Ziel 9.2-5 wird auf eine abschnittsweise und zeitnahe Rekultivierung abgestellt. Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe übernimmt das Erfordernis der abschnittswisen Rekultivierung. Das Ziel einer zeitnahen Rekultivierung ist relativ, weshalb Z8 nur einfordert, dass sich der Vorhabenträger zu dem Zeitpunkt der Rekultivierung äußert; auf einen früheren Zeitpunkt kann die Regionalplanungsbehörde nur hinwirken, wenn die Begründung nicht nachvollziehbar, also offensichtlich unplausibel ist.

Mit dem Z8 kommt der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe den Anregungen des Fachbeitrages des LANUV zum Regionalplan Köln insoweit nach, als dass Rekultivierungen zeitlich und räumlich so aufeinander abzustimmen sind, dass die gewünschte Wiederherstellung des Naturhaushalts und die Wiedereingliederung in die umgebende Landschaft möglichst frühzeitig abbaubegleitend erreicht werden kann. Der Anregung, dass für Abgrabungsbereiche ein raumbezogenes Folge*nutz*ungskonzept erarbeitet werden sollte, das mindestens 50 % der Abgrabungsflächen für Naturschutzbelange sichert, sofern mehrere Abgrabungsbereiche in einem räumlich-funktionalen Zusammenhang stehen, kann in seiner Pauschalität nicht gefolgt werden. Aus Sicht der Regionalplanungsbehörde ist die Rekultivierungsplanung immer vom Einzelfall abhängig, insbesondere von den räumlichen Gegebenheiten und bereits genehmigter bzw. vollzogener Rekultivierungskonzepte. Ob der Anregung, dass Nassabgrabungsvorhaben in der Nähe von Fließgewässern stets in Form natürlicher Auengewässer hergestellt werden sollen, gefolgt werden kann, wird sich im Einzelfall im Zuge des Planungsprozesses zeigen.

## 6.9. (Z9) Reservegebiete als Vorranggebiete

Die zeichnerisch dargestellten Reservegebiete sind für die langfristige Sicherung von Lagerstätten für eine zukünftige Abgrabungsnutzung vorgesehen. Ihre Inanspruchnahme durch andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ist ausgeschlossen, soweit diese mit der langfristigen Lagerstättsicherung nicht vereinbar sind. In Reservegebiete ist die Rohstoffgewinnung nicht zulässig, ausnahmsweise einer teilweisen Inanspruchnahme durch Z6.

### *Erläuterung*

Reservegebiete sollen zur langfristigen Sicherung der Lagerstätten und für eine zukünftige Rohstoffgewinnung vorgesehen werden. Bis dahin soll die Lagerstätte nicht substantiell aufgeschlossen bzw. verritzt werden. Während der Laufzeit des Regionalplanes Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe sind zeitlich befristete Planungen und Maßnahmen möglich, sofern sie einer zukünftigen Rohstoffgewinnung nicht entgegenstehen.

Reservegebiete können früher, dann aber nur teilweise (also nicht substantiell) über die Erweiterungsklausel für die Rohstoffgewinnung beansprucht werden. Reservegebiete können auch früher für die Rohstoffgewinnung ganz oder teilweise beansprucht werden über den sog. Flächentausch (G1). Dem geht jedoch ein gesondertes Regionalplanänderungsverfahren voraus.

### *Begründung*

Der LEP sieht als Grundsatz vor, dass für die langfristige Rohstoffversorgung Reservegebiete in die Erläuterungen zum Regionalplan aufgenommen werden sollen. In den entsprechenden Erläuterungen des LEP wird dargelegt, dass planerische Vorgaben für diese Gebiete im Regionalplan festzulegen sind. Hiermit eröffnet der LEP ausdrücklich einen Konkretisierungsspielraum für die Ebene der Regionalplanung. Im Übrigen bedürfen Grundsätze des LEP ohnehin der Auslegung bzw. unterliegen der Abwägung des Trägers der Regionalplanung. Unbeschadet dessen können landesplanerische Grundsätze und Ziele grundsätzlich auf Ebene der Regionalplanung textlich und zeichnerisch konkretisiert werden<sup>70</sup>.

Der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe nutzt diesen Konkretisierungsspielraum, indem Reservegebiete nicht nur in den Erläuterungen, sondern im Regionalplan

---

<sup>70</sup> § 35 Abs. 6 LPIG NRW DVO

selbst als eigenständige Festlegung in Form von Vorranggebieten zum Zwecke der langfristigen Sicherung (nicht des Abbaus!) von oberflächennahen Bodenschätzen festgelegt werden. Dies ist aus Sicht des Trägers der Regionalplanung erforderlich, um einerseits eine langfristige Sicherung verbindlich zu gewährleisten, im Sinne der Planungssicherheit und Transparenz für sämtliche Akteure. Andererseits erscheint diese Regelung erforderlich, damit die regionalplanerische Flächentauschregelung rechtlich ermöglicht wird. Im Ergebnis ergänzen Reservegebiete (in Form von Vorranggebieten) die BSAB um die langfristige und verbindliche Sicherung besonderer Lagerstätten. Reservegebiete tragen damit der Standortgebundenheit, der begrenzten Verfügbarkeit und der Nichtregenerierbarkeit von Bodenschätzen Rechnung<sup>71</sup> sowie der vorsorgenden Sicherung, der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen<sup>72</sup>. Reservegebiete nehmen gegenüber den BSAB eine ergänzende Funktion wahr.

Dem Z9 liegt insbesondere die Leitlinie der „vorsorgenden Planung“ zu Grunde. Auf die entsprechenden Ausführungen wird verwiesen<sup>73</sup>.

Bei einer zukünftigen Überarbeitung des Regionalplanes zur Neuausweisung von BSAB würden die Reservegebiete voraussichtlich mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung eingestellt werden. Sie können jedoch nicht pauschal als BSAB (mit der Wirkung von Eignungsgebieten) „übernommen“ bzw. „umgewandelt“ werden, sondern müssen sich im Zuge einer Abwägung gegenüber anderen Flächen durchsetzen.

## 6.10. (G1) Flächentausch

Der Regionalrat Köln beabsichtigt regelmäßig, frühestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe, die Möglichkeit des Flächentausches zu prüfen. In diesem Zuge sollen nicht beanspruchte Teile eines BSAB mit gleichwertigen Teilen eines Reservegebietes getauscht werden können.

### *Erläuterung*

Bei der Flächentauschregelung handelt es sich um eine Absichtserklärung des Trägers der Regionalplanung zur regelmäßigen Überprüfung und ggf. Änderung der

<sup>71</sup> vgl. auch Grundsatz 9.1-1 LEP 2019

<sup>72</sup> vgl. § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG

<sup>73</sup> vgl. Kapitel 4.4.9

zeichnerischen Darstellungen des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe. Von der Regionalplanungsbehörde soll alle fünf Jahre geprüft werden, ob von Seiten einer Kommune und/oder eines Unternehmers Interesse besteht, einen Flächentausch zwischen einem BSAB und einem Reservegebiet durchzuführen.

Ein Flächentausch müsste – analog zu jeder anderen Regionalplanänderung im Regierungsbezirk Köln – im Einvernehmen von betroffener Kommune und jeweiligem im BSAB tätigen Abgrabungsunternehmen schriftlich angeregt und die Erforderlichkeit begründet werden (z.B. höhere Ergiebigkeiten, sonstige Vollzugshindernisse). Der Flächentausch kann nur für Flächen ohne Abtragungsgenehmigung bzw. ohne laufendes Genehmigungsverfahren erfolgen. Der Flächentausch kann sowohl zwischen BSAB und angrenzenden Reservegebiet erfolgen als auch zwischen BSAB und nicht angrenzendem Reservegebiet. Der Flächentausch kann auch interkommunal erfolgen, dann aber im Einvernehmen aller betroffenen Kommunen.

Der Flächentausch kann ausschließlich mit gleichwertigen Flächen erfolgen. Maßgeblich sind vergleichbare Rohstoffvorkommen und -volumen laut Rohstoffkarte NRW. Der Flächentausch würde derart erfolgen, dass Teilflächen eines BSAB zeichnerisch zurückgenommen werden und vormals als Reservegebiet dargestellte gleichwertige Flächen als BSAB festgelegt werden. Die Teile des BSAB, die zurückgenommen werden, sollen als Reservegebiete dargestellt werden. Das dem Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zugrunde liegende Mengengerüst bliebe somit grundsätzlich unverändert.

Beim Vorliegen hinreichend begründeter Tauschinteressen entscheidet der Regionalrat unabhängig und ungebunden, ob eine Regionalplanänderung zum Zwecke des Flächentauschs eingeleitet werden soll. Zur Einleitung des Flächentauschverfahrens würde ein Erarbeitungsbeschluss gefasst werden, an den sich das ergebnisoffene Planverfahren zwecks entsprechender Änderung des Regionalplanes anschließen würde. Frühestens sieben Jahre nach Bekanntmachung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe würde der geänderte Regionalplan wirksam werden.

### *Begründung*

Ziel und Zweck der Flächentauschregelung ist es, planerische Flexibilität in die eher starren Regelungen einer Konzentrationszonenplanung zu implementieren. Gewissermaßen handelt es sich um einen „rechtlichen Spagat“, da einem gesamträumlichen Planungskonzept eigentlich Flächen schwerlich hinzugefügt werden dürfen, um

die Abwägungsgrundlage nicht zu verändern. Der Flächentauschregelung des G1 gelingt dieser Spagat, indem BSAB und Reservegebiete von Anfang an und vollumfänglich elementare Planfestlegungen ein und desselben gesamträumlichen Planungskonzepts sind. BSAB und Reservegebiete werden im Wesentlichen auf denselben Abwägungsgrundlagen und -kriterien festgelegt. Die für den Flächentausch in Frage kommenden Flächen sind also von vornherein bekannt, also von vornherein Bestandteil des gesamträumlichen Planungskonzepts.

Die Flächentauschregelung stellt eine Überprüfung bzw. Änderung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe dar, losgelöst von der generellen Pflicht zur Fortschreibung, die sich – unabhängig von der Flächentauschregelung – aus dem LEP NRW bei zu geringen Versorgungszeiträumen ergibt (nicht weniger als 15 Jahre). Gegenüber der generellen Fortschreibungspflicht ergibt sich durch die Flächentauschregelung ein zeitlicher Gewinn von mindestens 3 Jahren, je nach regionalplanerisch gesichertem Versorgungszeitraum und jährlicher Fördermengen.

Die im Zuge des Flächentausches erforderliche Regionalplanänderung soll frühestens 7 Jahre nach Rechtswirksamkeit des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe in Kraft treten, um etwaige Entschädigungsansprüche (§ 39 ff BauGB) vorsorglich vollständig auszuschließen<sup>74</sup>.

Mit dieser Flächentauschregelung beschreitet der Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe planerisches Neuland. Da es sich lediglich um eine Absichtserklärung des Regionalrates handelt, greifen jedwede juristische Bedenken gegenüber der Rechtmäßigkeit des G1 auf die Rechtmäßigkeit des vorliegenden Teilplans nicht durch. Die Inanspruchnahme des Flächentausches widerspricht weder Z3 noch dem gesamträumlichen Planungskonzept, da die in Frage kommenden Tauschflächen von vornherein Bestandteil des Planungskonzepts sind und selbst Ziele der Raumordnung darstellen (Vorranggebiete). Im Übrigen bleibt das Mengengerüst (Versorgungszeitraum) aufgrund des gleichwertigen Flächentausches im Wesentlichen unverändert. Der G1 entspricht der Leitlinie der „flexiblen Planung“, auf dessen Ausführungen verwiesen wird<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> Auch wenn Entschädigungsansprüche bei der Rücknahme von BSAB nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde Köln nicht analog vom BauGB auf die Raumordnung angewendet werden können.

<sup>75</sup> vgl. Kapitel 4.4.10

## 7. Planungskonzept

Im Folgenden wird der in Kapitel 5 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.

In diesem Kapitel wird sodann 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 Nichtenergetische Rohstoffe bestmöglich entsprechen. Die Ermittlung der Reservegebiete beruht grundsätzlich auf demselben Prüfvorgang und auf derselben Gewichtung der Belange, also auf demselben gesamträumlichen Planungskonzept.

### 7.1. Erläuterung des Planungskonzepts und Prüfvorgangs

Grundsätzlich unterscheidet das 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 Plankonzepts 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 11: Grundzüge des gesamträumlichen Planungskonzepts**

<b>Ausschlussbelange</b> stehen einer Abgrabungsnutzung von Vornherein nicht zur Verfügung		<b>Eignungsbelange</b> dienen der Bewertung von Flächen zwecks Vergleichbarkeit		
Schematische Betrachtung des gesamten Planungsraumes	Detailanalyse: Einzelfallbetrachtung von Teilräumen			
Tabuzonen (harte und weiche)	Sonstige Ausschlussbelange	Geeignet +	Gut geeignet ++	Sehr gut geeignet +++

Im Folgenden wird zunächst skizziert, wie die hier genannten Kategorien konzeptionell zusammenhängen. Eine detaillierte Erläuterung der jeweiligen Kategorien erfolgt in den folgenden 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.

### 7.1.1. 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.

#### *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. In Zuge dieser Detailanalyse wird also nicht mehr der gesamte Planungsraum untersucht, sondern nur noch ein Teilraum. Die Detailanalyse erfolgt nicht schematisch, sondern einzelfallbezogen. Eine einzelfallbezogenen 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 vergleichbare Wirkung. Im Gegensatz zu Tabuzonen

können sie jedoch nicht schematisch, sondern nur einzelfallbezogen erhoben werden.

### *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 um Fachinformationen, fachplanerische Hilfestellungen bzw. räumliche Bewertungen. Ihnen ist gemein, dass sie sich – in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen – gegenüber anderen Belangen 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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.

### *Reservegebiete*

Die Ausweisung von Reservegebieten erfolgt grundsätzlich anhand derselben Belange und derselben Gewichtung, wie bei der 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. Alleine aufgrund der unterschiedlichen raumordnungsrechtlichen Gebietswirkung können bei Vorranggebieten die in die Abwägung einzustellenden Belangen bzw. deren Gewichtung im Einzelfall abweichen.
- Reservegebiete werden auf derselben Grundlage wie BSAB ausgewiesen: Die Ausweisung von Reservegebieten basiert maßgeblich auf gemeldeten Abgrabungsinteressen. Es kommen grundsätzlich diejenigen Flächen als Reservegebieten in Frage, 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 ergiebigen Standorten des Regierungsbezirks Köln ausgewiesen werden.

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

### 7.1.2. 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 „Prüfvor-

gang 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. Sowohl Suchräume wie verbleibende Abgrabungsinteressen werden anhand der Eignungsbelange bewertet (1. Eignungsprüfung). Flächen mit besonders unergiebigen Rohstoffvorkommen entfallen, ebenso Flächen mit besonders niedriger Bewertung. Alle anderen Flächen eignen sich grundsätzlich für die Festlegung von BSAB („geeignete Suchräume“).

Innerhalb der geeigneten Suchräume 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. 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, aber andere Flächen in der Eignungsbewertung eine höhere Punktzahl erreicht haben.

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

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

### 7.1.3. 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.

#### *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.

Diese 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 tendenziell 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 des Kies/Kiessandes sind entweder durch Zukauf grundsätzlich veränderlich und/oder abhängig von eigentümerbedingten betriebswirtschaftlichen Erwägungen. Kurzum: die Regionalplanung unterstellt, dass dort wo Kies/Kiessand in hinrei-

chenden Mächtigkeiten lagert<sup>76</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 berücksichtigt wird.

#### *Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande*

Es werden 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. Im Gegensatz zu Kies/Kiessand handelt es sich bei Ton/Schluff und den präquartären Kiesen und Sanden tendenziell um „Spezialrohstoffe“. Ihre Verwendungszwecke sind 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. Im Sinne des LEP<sup>77</sup> werden die Qualitäten für diese Rohstoffgruppen berücksichtigt, und zwar derart, dass in der Detailanalyse alleinig die Abgrabungsinteressen berücksichtigt werden, in denen einer dieser beiden Spezialrohstoffe gewonnen werden soll. Dies gilt auch dann, wenn laut Rohstoffkarte NRW an diesem Standort eigentlich hinreichende Rohstoffvorkommen dieser „Spezialrohstoffe“ vorhanden wären, aber das Abgrabungsinteresse alleinig für einen anderen Rohstoff (z.B. Kies/Kiessand) gemeldet wurde. Sollte dem so sein, läge es im eigenen Interesse des meldenden Akteurs (Unternehmen oder Kommune) auch die Gewinnung dieses „Spezialrohstoffes“ anzumelden, um in der Eignungsprüfung das Merkmal der gebündelte Gewinnung zu erfüllen; anders ausgedrückt: um ein besseres Bewertungsergebnis zu erzielen und aktiv darauf hinzuwirken, dass sich dieser Standort gegenüber den übrigen Rohstoffgruppen eher durchzusetzen vermag.

Beispiel: Es kann Fallkonstellationen geben, in denen sich ein Abgrabungsinteresse in der einen Rohstoffgruppe nicht gegenüber den anderen gemeldeten Abgrabungsinteressen durchzusetzen vermag (z.B. im Bereich der Kiese/Kiessande aufgrund der großen Konkurrenzsituation). In einer anderen Rohstoffgruppe (z.B. Ton/Schluff) hin-

---

<sup>76</sup> es sich also um keinen besonders unergiebigem Standort handelt, vgl. Kapitel 7.4.1

<sup>77</sup> vgl. Grundsatz 9.1-1 LEP und Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 des LEP NRW

gegen vermag sich das gemeldete Abgrabungsinteresse gegenüber den anderen Abgrabungsinteressen durchsetzen. Im Ergebnis würde entsprechend zwar ein BSAB festgelegt werden, in dem aber beide Rohstoffe gewonnen werden können.

#### 7.1.4. Bestehende BSAB und genehmigte Abgrabungen

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>78</sup>. Insofern erscheint es nur folgerichtig und geboten, den im Regierungsbezirk Köln bisher festgelegten BSAB im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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 Nichtenergetische Rohstoffe dadurch angemessen berücksichtigt wird, dass über ihren Fortbestand bzw. ihre planerische Bestätigung 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 vollumfänglich zugeführt werden können, und diese nicht bereits auf Ebene der Tabuzonen ausscheiden, ist es erforderlich das gesamtäumliche Planungskonzept derart zu gestalten, dass bestehende BSAB entsprechend ihrer Bedeutung besonders berücksichtigt werden:

---

<sup>78</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).

- Bestehende BSAB sind von der weichen Tabuzone ausgenommen.
- Bestehende BSAB sind 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 regionalplanerische Zielvorgaben (BSN, Waldbereiche) ausscheiden, da es sich bei diesen Zielvorgaben in der Regel um Rekultivierungsziele handelt.

### *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 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).

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>79</sup>

### 7.1.5. 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 ist das Planungsergebnis ausschließlich von gemeldeten

<sup>79</sup> vgl. Windenergie-Handbuch 2018: 274

Abgrabungsinteressen abhängig, also von Dritten (Kommunen und Unternehmen).

- 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 im Zuge der Detailanalyse sämtliche Flächen entfallen, die sich außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteresses befinden.
- Leitlinie: Beteiligende Planung  
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 die meisten der „sonstigen Ausschlussbelange“ nur bei einer Beteiligung von Dritten zum Tragen.
- Leitlinie: Räumlich konzentrierende Planung  
Erweiterungen soll grundsätzlich 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 Plankonzept 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:
  - genehmigte Abgrabungen werden unabhängig von ihrer Bewertung (Eignungsprüfung) als BSAB dargestellt, allerdings nur, wenn sie zuvor als Abgrabungsinteresse gemeldet wurde;
  - bestehende BSAB werden von den weichen Tabuzonen ausgenommen;
  - bestehende BSAB stellen einen Eignungsbelang höchster Gewichtung dar;

- ungenehmigter BSAB werden zurückgenommen, sofern sie nicht als Abgrabungsinteresse gemeldet wurden.
- Leitlinie: Vorsorgende Planung  
Auf Grundlage des gesamträumlichen Planungskonzepts werden nicht nur BSAB sondern auch Reservegebiete festgelegt.

## 7.2. 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>80</sup>. Harte Tabuzonen scheidern 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>81</sup>.

### 7.2.1. 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.

<sup>80</sup> BVerwG, Urteil vom 11. April 2013 – 4 CN 2/12

<sup>81</sup> BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1/11

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 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>82</sup>, die Aktualität der Rohstoffkarte NRW zu prüfen und bei vermuteten Unstimmigkeiten den Geologischen Dienst zu kontaktieren, um auf Basis von Bohrergebnissen 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 aktualisiert werden.

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

### 7.2.2. 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.

---

<sup>82</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

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 können, 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.

### 7.3. 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>83</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>84</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 Regionalplanträ-

---

<sup>83</sup> BVerwG, Urteil vom 11. April 2013 – 4 CN 2/12

<sup>84</sup> BVerwG, Urteil vom 13.12.2012 – 4 CN 1/11

ger, 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 von der weichen Tabuzone ausgenommen. Bei den Belangen der weichen Tabuzone handelt es sich 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>85</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 die Belange der weichen Tabuzone.

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

---

<sup>85</sup> Im Zuge der Abwägung der seinerzeitigen GEP Anfang 2000

ein tatsächlicher Wald mit einer Größe von 5 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 bestehenden BSAB von der weichen Tabuzone 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 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 Belange 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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 Nichtenergetische Rohstoffe als BSAB zeichnerisch festgelegt; vo-

rausgesetzt, die Fläche ist größer 10 ha<sup>86</sup>. Um eine Darstellung bzw. Festlegung sämtlicher genehmigter 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.

### 7.3.1. 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

#### *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 Rohstoffsicherung und -gewinnung 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 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

<sup>86</sup> Regionalplanerische Darstellungsschwelle gem. § 35 Abs. 2 LPIG NRW DVO

§ 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.](#)

### *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 Regionalplanes als Tabuzone definiert werden (regionalplanerische Vorranggebiete).

Alle übrigen Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) – insbesondere solche ohne Zweckbindung – sollen weder als Tabuzone noch als sonstiger Ausschlussbelange definiert werden. Schließlich handelt es sich auch bei Abgrabungen 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 eines GIB durch eine Abgrabungsnutzung den städtebaulichen Entwicklungsabsichten einer Kommune zuwiderlaufen, steht es jeder Kommune frei, solche GIB vor Abgrabungsnutzungen bauleitplanerisch zu sichern bzw. die Abgrabungsnutzung bauleitplanerisch zu steuern.

### 7.3.2. 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 (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 bzw. -gebiete:**  
Bei Abgrabungen handelt es 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 bzw. -gebiete:**  
Da nicht alle Flächennutzungspläne Sonderbauflächen bzw. Sondergebiete 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 Flächennutzungsplanes keine rechtsverbindliche Außenwirkung entfalten, sondern die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung abbildet. Unbeschadet dessen gilt § 1 Abs. 4 BauGB.

### 7.3.3. Infrastrukturen

Tabuzone	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Bundesautobahnen und Bundesstraßen</li></ul>	Datenbestand der Bezirksregierung Köln
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Schienenwege</li><li>▪ Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen: Abfalldeponien, Militärische Nutzungen, Flugplätze für den zivilen Luftverkehr und Militärflughäfen</li></ul>	Regionalplan Köln

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

#### *Bundesautobahnen und Bundesstraßen*

Als raumbedeutsame Infrastrukturen im Sinne des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts sollen Bundesfernstraßen, also Bundesautobahnen und Bundesstraßen, inklusive eines jeweiligen Vorsorgeabstandes, gelten. 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 Regionalplanes. 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>87</sup>.

In der finalen zeichnerischen Darstellung des Regionalplanes werden die meisten dieser Straßenwerke ohnehin mit einer Linienstärke zeichnerisch dargestellt, die die hier genannten Schutzabstände überschreiten dürfte. Folglich werden diese Vorsorgeabstände in der zeichnerischen Darstellung des Regionalplanes schwerlich erkennbar sein. Dennoch sollen sie 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 Kreisstraßen gem. § 25 Abs. 1 StrWG NRW (Straßen- und Wegegesetz des Landes NRW), die die Darstellungsschwelle des Regionalplanes unterschreiten. Stattdessen können Landes- und Kreisstraßen im Zuge der Detailanalyse berücksichtigt werden.

Hinweis: Entgegen dieser Begründung wurden in der vorliegenden zeichnerischen Analyse Landesstraßen als weiche Tabuzone gewertet. Das Planungsergebnis des „Ersten Planentwurfes“ ist hiervon unberührt, da die Landesstraßen auf Ebene der Detailanalyse berücksichtigt werden können. Die Analyse zur zweiten Offenlage wird entsprechend angepasst.

### *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 Straßenwegen ist die Möglichkeit der

---

<sup>87</sup> Berechnung:  $20/2+40=50$ ;  $10/2+20=25$

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.

Schienanlagen verfügen im Gegensatz zu Straßenwegen 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);
- Schienenwege für den überregionalen und regionalen Verkehr (Bestand).

### *Abfalldeponien*

Bereits in Anspruch genommene Deponien scheiden in der Regel aus tatsächlichen Gründen als Standorte für die Rohstoffsicherung und -gewinnung aus. Es 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>88</sup>. Da Deponiebereiche als Vorranggebiete im Regionalplan festgelegt werden, sind sie im vorliegenden Plankonzept 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

---

<sup>88</sup> LEP 2019, 8.3-1 Ziel Standorte für Deponien

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 die maßstabsbedingte Darstellungsschwelle des Regionalplanes überschreiten.

#### *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.

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.

#### 7.3.4. Wald

Tabuzone	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Waldbereiche</li> </ul>	Regionalplan Köln
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tatsächlicher Wald &gt; 10 ha</li> <li>▪ In waldarmen Kommunen auch tatsächlicher Wald &lt; 10 ha und &gt; 2 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, diese Nutzung in Waldbereichen zu realisieren noch dafür Wald umzuwandeln. Deshalb sind Waldbereiche als Tabuzonen zu definieren. Aufgrund der Möglichkeit der Zielabweichung werden Waldbereiche als weiche Tabuzone definiert.

Die Festlegungen von Waldbereichen im heutigen Regionalplan basiert auf Datengrundlagen, die über 20 Jahre alt sind. Daher erscheint es erforderlich, auch diejenigen Waldflächen zu berücksichtigen, die in der Zwischenzeit aufgeforstet wurden. Deshalb werden tatsächliche Waldbereiche größer 10 ha als weiche Tabuzone definiert. Tatsächliche Wälder dieser Größe werden im neuen Regionalplan Köln (parallel laufende Gesamtüberarbeitung) voraussichtlich ebenfalls als Waldbereiche festgelegt werden.

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 %).

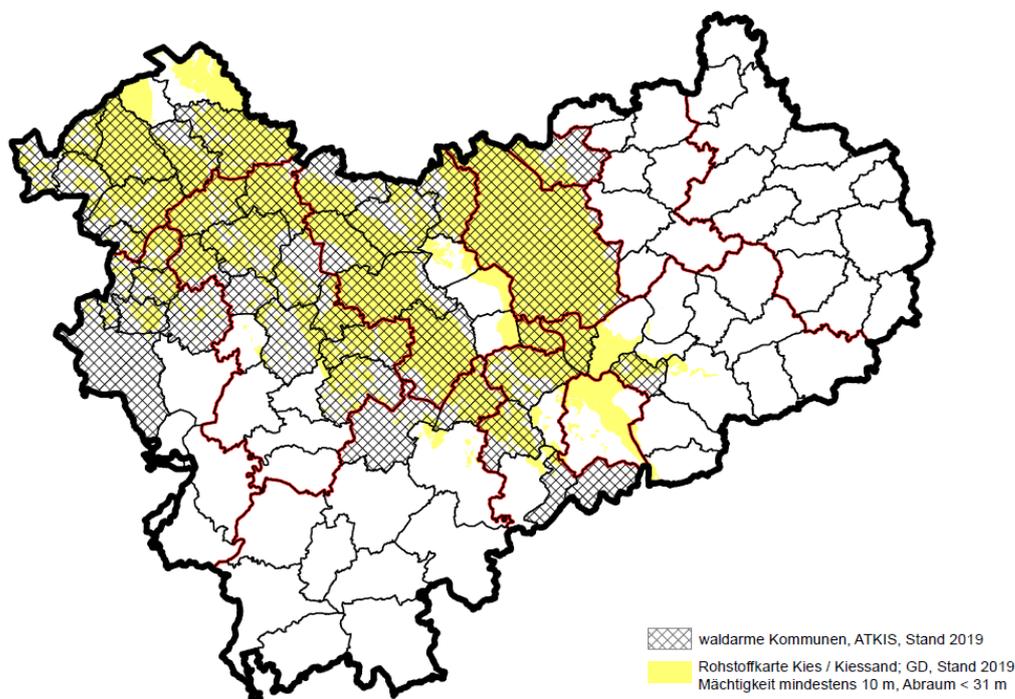
Die Rohstoffvorkommen von Lockergesteinen und somit auch die heutigen Abgrabungsstandorte befinden sich überwiegend in den eher waldarmen Teilräumen des Regierungsbezirks Köln. In diesen Teilräumen ist aus regionalplanerischer Sicht eine weitere Reduzierung des Waldanteils nicht anzustreben, insbesondere 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 grundsätzlich Vorrang vor Abgrabungen zu geben. Deshalb werden in waldarmen Kommunen auch tatsächliche zusammenhängende Waldbereiche kleiner 10 ha als Tabuzone definiert, sofern sie größer 2 ha sind. Die Mindestgröße von 2 ha erscheint verhältnismäßig, da erst Flächen dieser Größe auf Ebene der Regionalplanung maßstabsbedingt zeichnerisch erfasst werden können. Im Übrigen dürften die o.g. Waldfunktionen bei Waldflächen kleiner 2 ha grundsätzlich weniger stark ausgeprägt sein.

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

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

**Überlagerung von waldarmen Kommunen mit dem Rohstoffvorkommen Kies / Kiessand (Rohstoffmächtigkeit mindestens 10 m, Abraummächtigkeit < 31 m)**



© Bezirksregierung Köln, Regionalplanungsbehörde Entwurf, Stand: 15.04.2019

### 7.3.5. Grundwasser-, Gewässer- und Hochwasserschutz

Tabuzone	Datengrundlage
▪ Gewässer erster und zweiter Ordnung	LWG NRW, Anlage 1
▪ Festgesetzte Wasserschutzgebiete (sämtliche)	Verordnungen
▪ Geplante Wasserschutzgebiete (außer III B)	Elwas-web
▪ Überschwemmungsgebiete (festgesetzte und vorläufig gesicherte)	Verordnungen

#### *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>89</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 gesamtäumlichen Planungskonzept nicht berücksichtigt, da sie unterhalb des regionalplanerischen Maßstabes liegen. Diese Belange können stattdessen in nachgeordneten Planungsebenen bzw. auf Zulassungsebene sachgerecht berücksichtigt werden.

<sup>89</sup> § 12 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

## Wasserschutzgebiete

Seit der Novellierung des Landeswassergesetzes NRW (LWG) im Jahr 2016 ist die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen in festgesetzten Wasserschutzgebieten verboten<sup>90</sup>. Eine abweichende Regelung kann in einer Wasserschutzgebietsverordnung getroffen werden, wenn und soweit der Schutzzweck das Verbot für einen Teil des Wasserschutzgebietes nicht erfordert. Eine entsprechende Abweichung ist im Regierungsbezirk Köln nach hiesigem Kenntnisstand bislang in keiner Wasserschutzgebietsverordnung umgesetzt. Das Abgrabungsverbot des LWG unterscheidet nach seinem Wortlaut nicht zwischen den Trinkwasserschutzzonen. Folglich sind grundsätzlich sämtliche nach § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG festgesetzten Trinkwasserschutzzonen (WSZ I bis IIIc) vom Abgrabungsverbot erfasst. Dieses umfassende Verbot geht über die bisherigen landeswasserrechtlichen Verbotsregelungen sowie über die bisherige Genehmigungspraxis hinaus.

Nach der Überleitungsvorschrift des § 125 LWG gilt das o.g. „Abgrabungsverbot“ nicht für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen, die vor dem 16. Juli 2016 genehmigt oder nach Bestimmungen des Raumordnungsrechts auf Ebene der Regionalplanung als Vorranggebiete für die Sicherung und den oberirdischen Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen mit der Wirkung von Eignungsgebieten festgelegt worden sind<sup>91</sup>. Da im Regierungsbezirk Köln die eignungsgebietliche Wirkung der BSAB gerichtlich wiederholt aberkannt wurde, greift die Überleitungsvorschrift im Regierungsbezirk Köln grundsätzlich nicht. Demzufolge stehen in festgesetzten Wasserschutzgebieten wasserschutzrechtliche Belange der Zulassung von Anträgen auf Abgrabungsvorhaben grundsätzlich entgegen. Ausnahmen sind nur durch eine Änderung der Wasserschutzgebietsverordnungen oder durch Befreiungen<sup>92</sup> möglich. Nach hiesiger Kenntnis wurden und werden im Regierungsbezirk Köln entsprechende Befreiungen für Abgrabungsvorhaben innerhalb von WSZ IIIB von den zuständigen Behörden im Einzelfall im Zuge von Zulassungsverfahren ausgesprochen.

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

---

<sup>90</sup> § 35 Abs. 2 LWG NRW

<sup>91</sup> § 125 Abs. 6 LWG NRW, Überleitungsvorschrift

<sup>92</sup> § 35 Abs. 2 S. 3 LWG

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>93</sup>. Auch die Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes sieht die Festlegung von BGG in den festgesetzten Wasserschutzzonen I bis III A vor<sup>94</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 LWG erscheint es verhältnismäßig sämtliche Abgrabungsnutzungen grundsätzlich als nicht mit dem Trinkwasserschutz vereinbar einzustufen. Daher werden im Regierungsbezirk Köln sämtliche festgesetzten Wasserschutzzonen als Tabuzone definiert (I, II, III, III A, III B; im Regierungsbezirk Köln ist III C nicht festgesetzt). Aufgrund der rechtlichen Abweichungs- bzw. Befreiungsmöglichkeiten vom Abgrabungsverbot werden die festgesetzten Wasserschutzzonen als weiche Tabuzone definiert und nicht als harte.

Aufgrund der landesplanerischen Vorschriften<sup>95</sup> werden zudem sämtliche geplanten Wasserschutzzonen (außer III B) aus Vorsorgegründen als Tabuzone definiert. Der pauschale räumliche Ausschluss von Abgrabungen in geplanten Wasserschutzzonen III B erscheint auf Ebene der Tabuzonen aus mehreren Gründen unverhältnismäßig: Einerseits waren hier Trockenabgrabungen mit den wasserschutzrechtlichen Belangen in der jüngeren Zulassungspraxis regelmäßig vereinbar. Auch umfassen geplante Wasserschutzzonen III B sehr große Flächen. Zudem erstreckt sich der regionalplanerische Trinkwasserschutz – wie gezeigt – in der Regel nicht auf die Trinkwasserschutzzone III B. Im Übrigen beabsichtigt die Landesregierung eine Novellierung des Landeswassergesetzes<sup>96</sup>. Im vorliegenden Planungskonzept werden geplante Trinkwasserschutzzonen III B auf Ebene der Detailanalyse berücksichtigt.

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

---

<sup>93</sup> LEP 7.4-3 Ziel Sicherung von Trinkwasservorkommen

<sup>94</sup> Anlage 3-2 zur LPIG DVO, 2.dd)

<sup>95</sup> Anlage 3-2 zur LPIG DVO, 2.dd)

<sup>96</sup> Koalitionsvertrag für Nordrhein-Westfalen 2017-2022

festgesetzten Wasserschutzgebieten grundsätzlich nicht entgegen. Wie bereits erläutert, verfügen bestehende BSAB über Vertrauensschutz, eine faktische Wirkung und vermitteln Planungssicherheit. Das Landeswassergesetztes 2016 ändert an diesen Wirkungen nichts. Die Regelungen des Landeswassergesetzes sind zwar unmittelbar bindend für abgrabungsrechtliche Zulassungsverfahren. Allerdings zeigt bereits das Vorhandensein der Ausnahmeregelung des § 125 LWG, dass auch im Landeswasserrecht regionalplanerischen Festlegungen eine besondere Bedeutung zukommt. Auch wenn die bestehenden BSAB im Regierungsbezirk Köln nicht ausdrücklich unter diese Ausnahmeregelung fallen, so geht der Träger der Regionalplanung dennoch davon aus, dass es der Intention des § 125 LWG entspricht, wenn bestehenden BSAB mit der Wirkung von Vorranggebieten im Zuge dieses Regionalplanverfahrens von dem fachgesetzlichen Abgrabungsverbot ausgenommen sind. Schließlich handelt es sich bei der rechtlichen Wirkung der BSAB im Regierungsbezirk Köln um einen atypischen Fall, den das LWG offenbar nicht berücksichtigt hat. Im Gegensatz zu Zulassungsverfahren stellt der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe allgemein verbindliche Ziele der Raumordnung auf. Der Landesgesetzgeber bzw. das zuständige Ministerium hat die Möglichkeit, dem hier erläuterten Vorgehen des vorliegenden Teilplans zu widersprechen. Da das hier beabsichtigte Vorgehen jedoch tendenziell den Aussagen des Koalitionsvertrages der derzeitigen Landesregierung entspricht, geht der Regionalplangeber davon aus, dass die hier erläuterte „Privilegierung“ bestehender BSAB grundsätzlich mit dem Willen des Gesetzgebers vereinbar ist. Im Übrigen kann dieser Belang im Zuge der öffentlichen Auslegung diskutiert werden.

### *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>97</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>98</sup> für bauliche Anlagen bzw. Maßnahmen im Einzelfall erteilt werden. Aus Vorsorgegründen und aufgrund ausreichender Standortal-

---

<sup>97</sup> § 78a Abs. 1 und 6 WHG sowie § 78 Abs. 4 und 8 WHG

<sup>98</sup> § 78 Abs. 5 und 6 WHG sowie § 78a Abs. 2

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

Der LEP sieht vor, dass die raumordnerisch festgelegten Überschwemmungsbereiche von hochwasserempfindlichen oder den Abfluss behindernden Nutzungen freizuhalten sind<sup>99</sup>. Nach den Erläuterungen des LEP stehen Abgrabungen Überschwemmungsbereichen nicht grundsätzlich entgegen<sup>100</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 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

---

<sup>99</sup> LEP 7.4-6 Ziel Überschwemmungsbereiche

<sup>100</sup> Erläuterungen LEP zu 7.4-6 Ziel Überschwemmungsbereiche

se 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; die mittlere Häufigkeit (HQ 100) und häufigere (HQ 20-30) sind bereits über die festgesetzten Überschwemmungsgebiete berücksichtigt.

### 7.3.6. Natur- und Artenschutz

Tabuzone	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Natura 2000</li> </ul>	LANUV
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Naturschutzgebiete</li> </ul>	LANUV

#### *Natura 2000-Gebiete*

Laut LEP sind landesweit ausreichend große Lebensräume mit einer Vielfalt von Lebensgemeinschaften und landschaftstypischer Biotop 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>101</sup>. Bereits in der Begründung des LEP wird auf die besondere Bedeutung des zu errichtenden europäischen Schutzgebietsnetzes „Natura 2000“ hingewiesen.

In Natura 2000-Gebiete sind nach bundesrechtlicher Vorgabe alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebietes führen können, unzulässig<sup>102</sup>. Das Gewinnen oberirdischer Bodenschätze (Lockergesteine) wird nicht explizit genannt, dürfte aber grundsätzlich zu erheblichen Beeinträchtigungen führen, geht die Rohstoffgewinnung doch zwangsläufig mit der vollständigen Umformung bestehender Teilräume einher. Aus Vorsorgegründen und aufgrund ausreichender Standortalternativen außerhalb von Natura 2000-Gebieten, sollen Natura-2000 Gebiete als Tabuzone definiert werden. Aufgrund des Vorhandenseins von Ausnahmeregelungen (insb. Verträglichkeitsprüfungen) und der einzel-fallbezogenen Vereinbarkeit von Abgrabungen und Natura 2000-Gebieten bzw. etwa-

<sup>101</sup> LEP 7.2-1 Ziel Landesweiter Biotopverbund

<sup>102</sup> § 33 BNatschG

iger Synergieeffekte können Natura 2000 Gebiete nicht als harte Tabuzone definiert werden.

### *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. Daher werden Naturschutzgebiete als Tabuzone definiert. Sie werden als weiche Tabuzone definiert, da grundsätzlich die Möglichkeit von Befreiungen besteht.<sup>104</sup>

### *Artenschutz*

Das Thema Artenschutz wird im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe grundsätzlich auf nachfolgende Planungsebenen verlagert. Im Zuge der Umweltprüfung des vorliegenden Teilplans wird allerdings überschlägig abgeschätzt, ob der Verwirklichung des Plans dauerhaft unüberwindliche Vollzugshindernisse entgegenstehen. Im Zuge der Beteiligungen kann 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.

### 7.3.7. Kur- und Erholungsorte

In staatlich anerkannten Kur- und Erholungsgebieten<sup>105</sup> und Heilbädern sollen keine Abgrabungsnutzungen erfolgen, da dies deren Zweck grundsätzlich zuwiderlaufen würde (abgrabungsbedingte Auswirkungen, insb. Emissionen und Verkehre). Nahezu sämtliche dieser Gebiete scheiden bereits durch andere Ausschlussbelange für eine Abgrabungsnutzung aus. Kur- und Erholungsorte befinden sich überwiegend in Teilregionen, in denen keine Rohstoffvorkommen lagern oder sie befinden sich innerhalb von Siedlungen (ASB bzw. Bauflächen) bzw. in deren Schutzabstand. Sehr kleine Teilbereiche sind noch darüber jedoch nicht abgedeckt, weshalb Kur- und Erholungsorte sowie Heilbäder als Tabuzone definiert werden.

---

<sup>103</sup> § 23 BNatSchG

<sup>104</sup> § 67 BNatSchG

<sup>105</sup> Kurortegesetz (KOG) für das Land Nordrhein-Westfalen

Ein rechtliches oder tatsächliches Erfordernis, Kur- und Erholungsorte sowie Heilbäder in der Regionalplanung zu berücksichtigen, besteht nicht. Deshalb werden diese Flächen aus Vorsorgegründen und dann folglich als weiche Tabuzone definiert.

### 7.3.8. 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 ist.

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 Nichtenergetische Rohstoffe der Fokus auf der einzelfallbezogenen Detailanalyse liegen. Dies entspricht tendenziell 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 12: Planungsergebnisse nach Abzug der Tabuzonen**

Größe des Regierungsbezirks Köln (RBK)	736.400 ha		
	Kies/Kiessand	Ton/Schluff	Präquartäre Kiese und Sande
abzgl. harter Tabuzone verbleiben...	451.300 ha	601.200 ha	691.100 ha
abzgl. weicher Tabuzone verbleiben... (= Potentialfläche)	95.900 ha	60.800 ha	15.300 ha
Anteil der Potentialfläche am RBK	13 %	8 %	2 %
Derzeitige Größe aller Abgrabungsflächen bzw. Monitoringflächen, mit denen derzeit die Mindestversorgungszeiträume erreicht werden (Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW)	4.670 ha	401 ha	1.260 ha
...entspricht Anteil am RBK	0,6 %	0,05 %	0,2 %

## 7.4. 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>106</sup> zur Festlegung der heute rechtswirksamen BSAB einge-

---

<sup>106</sup> Anfang der 2000er bei der Aufstellung des Regionalplanes Köln in seinen drei räumlichen Teilabschnitten Köln, Bonn/Rhein-Sieg und Aachen.

stellt und zur Gunsten der BSAB überwunden; oder diese Belange entstanden erst 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: 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 alleinig regionalplanerisch begründet und maßgeblich für das gesamträumliche Planungskonzept bzw. die Umsetzung des Leitbildes und der regionalplanerischen Leitlinien sind:

- Besonders unergiebigere Standorte (Rohstoffvorkommen),
- Lage außerhalb eines Abgrabungsinteressensbereiches,
- Zeichnerische Festlegungen der parallel laufenden Regionalplanüberarbeitung (Gesamtüberarbeitung des Regionalplanes Köln).

Genehmigte Abgrabungen unterliegen dem Bestandsschutz. Sofern für genehmigte Abgrabungen ein Abgrabungsinteresse geltend gemacht wurde, werden diese Flächen im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe als BSAB festgelegt, vorausgesetzt, die Fläche ist größer 10 ha (Darstellungsschwelle des Regionalplanes). Um eine Darstellung bzw. Festlegung sämtlicher ausreichend großer genehmigter Abgrabungen als BSAB im Rahmen des gesamträumlichen 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 gesamträumlichen Planungskonzept zu Grunde liegenden regionalplanerischen Leitlinien.

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

### 7.4.1. Rohstoffvorkommen: Besonders unergiebig

Sonstiger Ausschlussbelang	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Besonders unergiebig Standorte (&lt; 0,5 x durchschnittliche Rohstoffergiebigkeit)</li></ul>	Berechnungen der Regionalplanungsbehörde Köln basierend auf gemeldeten Abgrabungsinteressen <a href="#">und der Rohstoffkarte NRW</a>

Durch den Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe soll das Abtragungsgeschehen zukünftig in möglichst ergiebige Standorte verlagert werden. Im Folgenden wird zunächst erläutert, weshalb dem so sein soll. Anschließend wird dargelegt, weshalb den Berechnungen die Rohstoffergiebigkeit (m<sup>3</sup>/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 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.

#### *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>107</sup>. Zugleich befindet sich aber eine nicht unbedeutende Anzahl genehmigter Abgrabungen tatsächlich in Bereichen, in denen laut Rohstoffkarte NRW offenbar eher geringe Rohstoffmächtigkeiten anstehen (< 10 m). Es muss also definiert werden, was „vergleichsweise höhere Rohstoffmächtigkeiten“ bzw. „möglichst ergiebige“ Standorte sind.

### *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. 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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).

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

---

<sup>107</sup> Nahezu  $\frac{3}{4}$  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  $\frac{1}{4}$  der Gesamtfläche des Regierungsbezirks Köln.

Rohstoffmächtigkeit und Rohstoffergiebigkeit stehen in einem gewissen Verhältnis zueinander. Dieses Verhältnis ist einzelfallabhängig und kann nur bedingt mit einem Umrechnungsfaktor abgebildet werden<sup>108</sup>. Theoretisch verfügt ein Standort mit einer Flächengröße von 1 ha (100 m x 100 m) und einer Rohstoffmächtigkeit von 10 m über 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 rohstoffgruppen-spezifische Böschungswinkel<sup>109</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 abzubauen-der 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 (Kapitel 4.4.6).

---

<sup>108</sup> In dem Ersten Planentwurf (Februar 2020) wurde dieser Sachverhalt nicht korrekt erläutert, gerechnet wurde aber nach dem hier dargelegten Vorgehen (mit Böschungswinkeln)

<sup>109</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))

### *Rohstoffspezifische Besonderheit: präquartäre Kiese und Sande*

Für die Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande enthält die Rohstoffkarte NRW lediglich Aussagen zum flächigen Rohstoffvorkommen (Vorkommen / kein Vorkommen), die Rohstoffmächtigkeit wird nicht 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, werden im vorliegenden Planungskonzept bei Standorten präquartärer Kiese und Sande die von den Unternehmen gemeldeten Gewinnungstiefen zu Grunde gelegt. Mittels des AM-Tools wird das entsprechende Gesamtrohstoffvolumen des Abgrabungsstandortes ermittelt. Sodann werden die Rohstoffvolumen 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).

### *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 in Prüfbogen nachvollziehbar und übersichtlich dargelegt (vgl. regionalplanerische Prüfbögen).

Seit Veröffentlichung des ersten Planentwurfs (Januar 2020) sowie insbesondere im Zuge der förmlichen öffentlichen Auslegung kann 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. Die Regionalplanungsbehörde prüft die Begründung und passt die Gewinnungstiefen ggf. an. Gleiches gilt für die Rohstoffvorkommen bzw. die Mächtigkeiten.

Sollte ein Akteur der Auffassung sein, dass die 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 Nichtenergetische Rohstoffe zu Grunde gelegten Daten stehen im Zuge des Planungsprozesses zur allseitigen Diskussion. 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.](#)

*Der Vergleichsmaßstab basiert auf der durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeit*

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

Es 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 Denken widersprechen. Da eine 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 *rohstoffbasierter 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 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.

Die Ergebnisse sind in folgender Tabelle zusammengefasst:

**Tabelle 13: Durchschnittliche Rohstoffergiebigkeiten (m<sup>3</sup>/ha)**

Rohstoffgruppe	Unternehmerangaben laut Fragebögen (1. Plausibilitätsprüfung)		Berechnung mit AM-Tool			
			Nur Flächen mit Unternehmerinteresse für jeweils gemeldeten Rohstoff		Sämtliche Flächen mit Rohstoffvorkommen laut Rohstoffkarte NRW (2. Plausibilitätsprüfung)	
	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median	Mittelwert	Median
Kies/Kiessand	173.000	149.000	<b>160.000</b>	154.000	158.000	153.000
Ton/Schluff	63.000	41.000	<b>48.000</b>	39.000	23.000	11.000
Präquartäre Kiese/Sande	375.000	308.000	<b>117.000</b>	80.000	-	-

Die Ergebnisse lassen sich je Rohstoffgruppe wie folgt zusammenfassen:

- **Kies/Kiessand:**  
Die Berechnungsergebnisse unterscheiden sich nur unwesentlich. Die Ergebnisse des AM-Tools sind nahezu identisch. Die Mittelwerte des AM-Tools liegen geringfügig unterhalb des Mittelwertes der Unternehmerangaben, der Median geringfügig höher (Abweichung jeweils von < 10 %). Mittelwert und Median sind beim AM-Tool nahezu identisch. Insgesamt können die Ergebnisse als sehr plausibel und belastbar bezeichnet werden.
- **Ton/Schluff:**  
Die Berechnungsergebnisse unterscheiden sich auf den ersten Blick stark voneinander. Die Berechnungen der zweiten Plausibilitätsprüfung (rechte Spalte) liefern unbrauchbare Ergebnisse, da hier wesentlich mehr Flächen berücksichtigt wurden als bei den übrigen Berechnungen; schließlich kommen an vielen Standorte geringe Vorkommen von Ton/Schluff vor, die aber vermutlich nicht wirtschaftlich verwendbar sind und deshalb von Unternehmen offenbar nicht als zu gewinnender Rohstoff gemeldet wurden. Werden die Flächen betrachtet, an de-

nen auch Unternehmen diesen Rohstoff gewinnen möchten (linke und mittlere Spalte), nähern sich die Berechnungsergebnisse an. Der Median ist mit rund 40.000 m<sup>3</sup>/ha nahezu identisch; der Mittelwert weicht um ca. ¼ ab. Werden die Ergebnisse auf die 10.000er-Stelle gerundet, weichen die Ergebnisse nur noch geringfügig voneinander ab (Abweichung von < 20 %). Der Median und Mittelwert der mittleren (und maßgeblichen) Spalte weichen nicht signifikant voneinander ab. Insgesamt erscheinen die Ergebnisse plausibel und belastbar.

- Präquartäre Kiese und Sande:

Die Berechnungsergebnisse der mittleren Spalte weichen erheblich von der ersten Plausibilitätsprüfung ab. Dies könnte teilweise auf die Rohstoffkarte NRW zurückzuführen sein, die für präquartäre Kiese und Sande keine Rohstoffmächtigkeiten angibt. Im Übrigen erscheinen aber auch der Mittelwert und der Median, welche auf den Unternehmerangaben basieren, unplausibel, da deutlich zu hoch (linke Spalte). Diese Ergebnisse würden bedeuten, dass die Lagerstätten präquartärer Kiese und Sande im Durchschnitt eine Mächtigkeit von ca. 30 m aufweisen; nach Kenntnis der Regionalplanungsbehörde ist dem – zumindest bei den genehmigten Standorten – nur in wenigen Fällen so. Diese Unstimmigkeit könnte auch teilweise auf die Erhebungsmethodik des Fragebogens zurückzuführen sein, in dem getrennt nach präquartären Kiesen und präquartären Sande gefragt wurde (diese Angaben wurden in der o.g. Berechnung addiert). Tatsächlich lagern diese Rohstoffe aber eher durchmischt in den Lagerstätten. Diese Diskrepanzen könnten in der Beteiligung thematisiert werden.

### *Der Beurteilungsmaßstab*

Basierend auf den vorgenannten Ergebnissen werden die folgenden gerundeten durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeiten den weiteren Berechnungen zu Grunde gelegt<sup>110</sup>:

- Kies/Kiessand: 160.000 m<sup>3</sup>/ha
- Ton/Schluff: 50.000 m<sup>3</sup>/ha
- präquartäre Kiese und Sande: 120.000 m<sup>3</sup>/ha

---

<sup>110</sup> Im Ersten Planentwurf (Stand: Februar 2020) wurden nachfolgend auch die Angaben in m als Orientierungswerte angegeben. Dies ist mathematisch nicht korrekt, da Böschungsverluste unberücksichtigt blieben. Folglich wurden im Planentwurf (Stand Juni 2020) die Meter-Angaben sowohl hier als auch im Anhang C entfernt. Entscheidend ist und bleibt die Ergiebigkeit (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. Schließlich werden dadurch – wie sich im Folgenden zeigen wird – die Schwellenwerte bzw. Grenzwerte tendenziell gesenkt, die für die Beurteilung der Rohstoffergiebigkeit herangezogen werden. Diese Auslegung erscheint verhältnismäßig, da Ziel und Zweck dieser Planung in der die Verlagerung hin zu *möglichst* ergiebigen Standorte liegt. Sollte sich im Laufe der Planung herausstellen, dass die Schwellenwerte zu niedrig sind bzw. sich zu viele Standorte in der höchsten Bewertungsstufe sind, könnte es zweckdienlich sein, einen höheren Mittelwert zu Grunde zu legen. Wie sich jedoch nachfolgend zeigt, ergibt sich mit den o.g. Mittelwerten eine relativ gleichmäßige und damit zweckdienliche Verteilung<sup>111</sup>.

**Tabelle 14: Beurteilungsmaßstab je Rohstoffgruppe, abhängig von Rohstoffergiebigkeit**

Bewertungsstufen	Faktor	Rohstoffergiebigkeit der Rohstoffgruppen in 10.000 m <sup>3</sup> /ha		
		KKS	TS	pqKS
Besonders ergiebig	1,5 x $\emptyset$	≥ 24	≥ 7,5	≥ 18
Überdurchschnittliche ergiebig	1,25 x $\emptyset$	≥ 20 < 24	≥ 6,25 < 7,5	≥ 15 < 18
Durchschnittliche ergiebig	1,0 x $\emptyset$	≥ 12 < 19	≥ 3,75 < 6,25	≥ 9 < 15
Unterdurchschnittliche ergiebig	0,75 x $\emptyset$	≥ 8 < 11	≥ 2,5 < 3,75	≥ 6 < 9
Besonders unergiebig	0,5 x $\emptyset$	< 8	< 2,5	< 6
<b>Durchschnittliche Rohstoffergiebigkeit (<math>\emptyset</math>)</b>				
		16	5	12

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

<sup>111</sup> zur Ermittlung der Schwellenwerte siehe Kapitel 5.2.2

Abbildung 2: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (Kies/Kiessand)

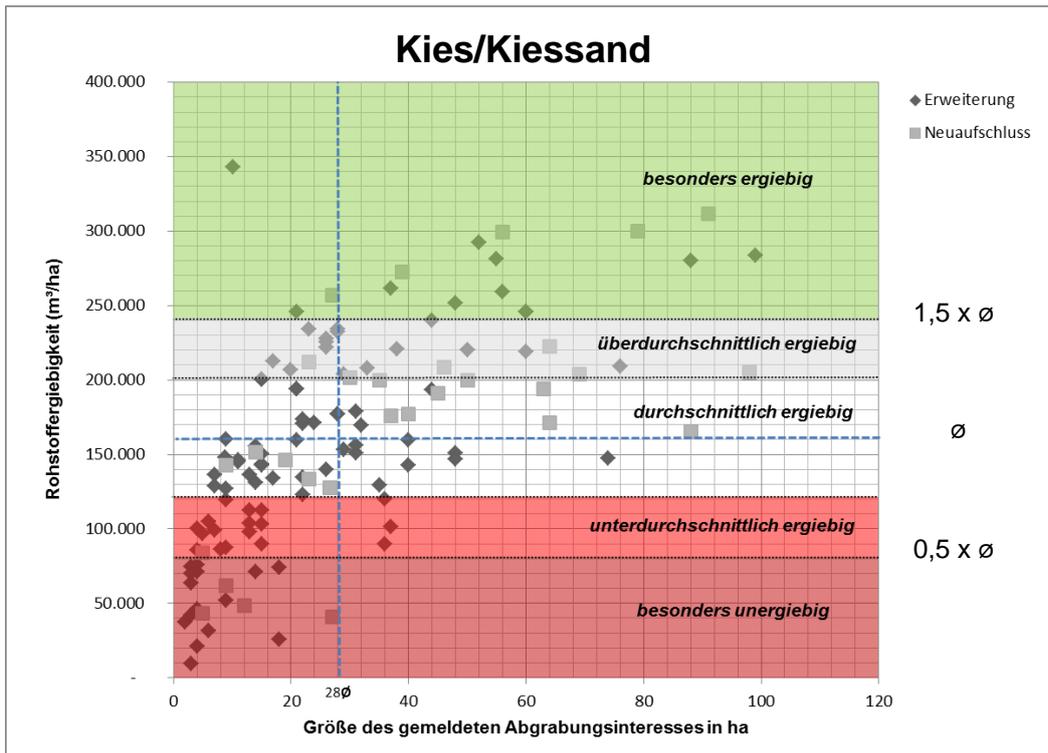


Abbildung 3: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (Ton/Schluff)

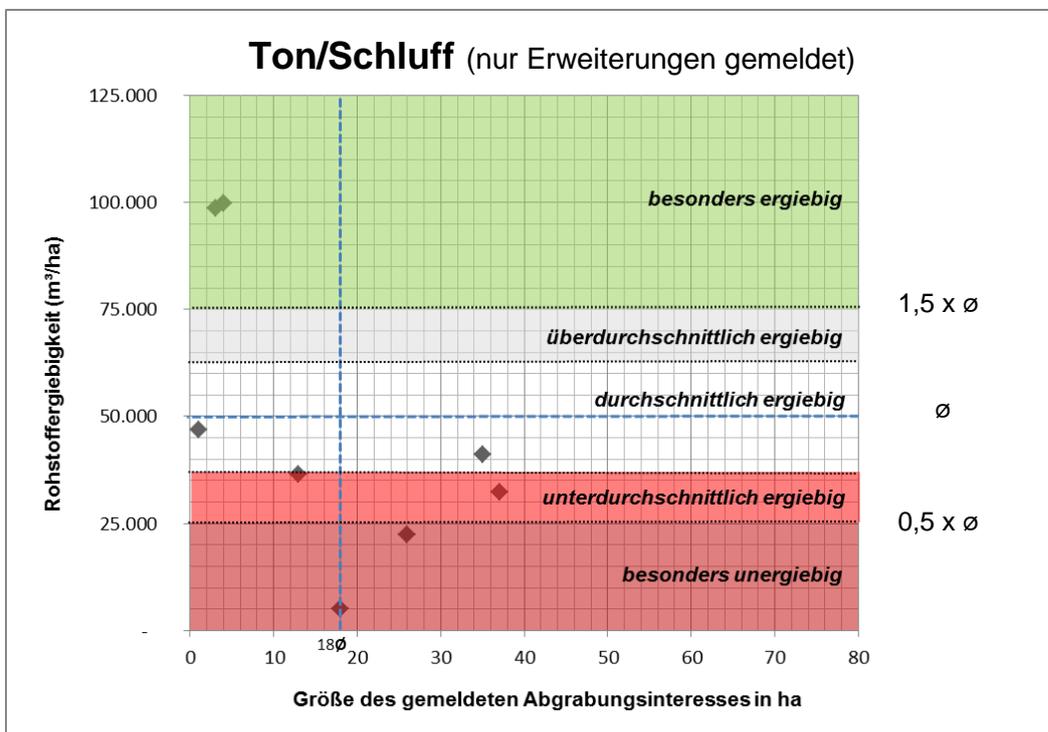
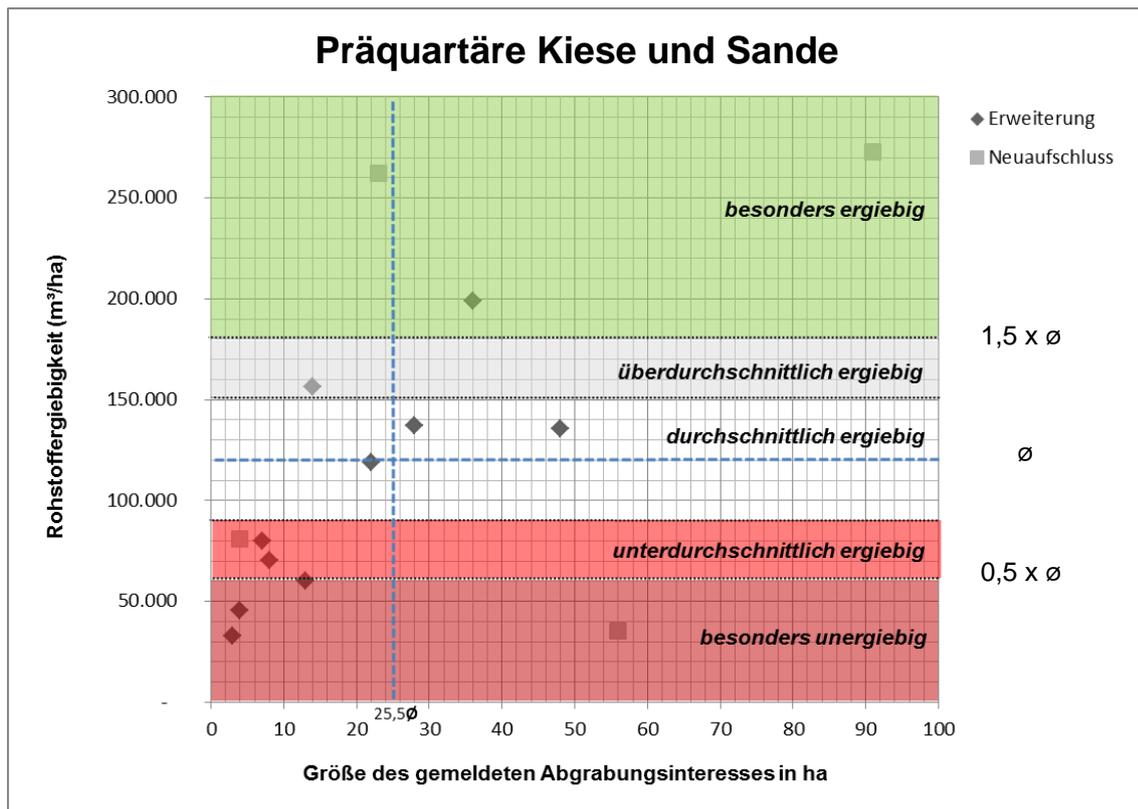


Abbildung 4: Visualisierter Beurteilungsmaßstab (präquartäre Kiese und Sande)



Hinweis zum Prüfvorgang: Dieser Belang wird erst im Zuge der Vorbewertung (vgl. Kapitel 7.6) einzelfallbezogen erhoben. Gleichwohl wird dieser Belang an dieser Stelle erläutert, da dies der Gewichtung dieses Belanges entspricht.

*Genehmigte Abgrabungen sind ausgenommen, bestehende BSAB nicht*

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 besonders unergiebig sind, so würde ein hier gemeldetes Abgrabungsinteresses allein aufgrund dessen nicht 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 unergiebig Standorte als Ausschlussbelang zu definieren unabhängig von der Lage in einem BSAB.

#### 7.4.2. Gemeldete Abgrabungsinteressen

Sonstiger Ausschlussbelang	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lage außerhalb eines gemeldeten Abgrabungsinteressensbereichs</li> </ul>	Fragebögen

Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibt eine sehr große Potentialfläche. Die Potentialfläche ist im Regierungsbezirk Köln aufgrund der großflächigen Rohstoffvorkommen und der bewusst konservativ definierten Tabuzonen verhältnismäßig groß. Um innerhalb dieser sehr großen Potentialfläche möglichst ergiebige und möglichst konfliktarme Abgrabungsstandorte zu identifizieren, ist ein besonderes Vorgehen erforderlich.

Verbleibt im Bereich der Windenergieplanung nach Abzug der Tabuzonen eine große Potentialfläche, werden üblicherweise die Schutzabstände (weiche Tabuzonen) erhöht, um die Potentialfläche zu verkleinern. Dieses Vorgehen wird beim vorliegenden Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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>112</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>113</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 sachdienlich sind. Im vorliegenden Planungskonzept besteht da-

<sup>112</sup> siehe Kapitel 4.3.2: Besonderheiten von Abgrabungsvorhaben, insbesondere Fernwirkung

<sup>113</sup> ein solches Vorgehen würde im Übrigen den Leitlinien des Planungskonzepts widersprechen, insbesondere der angemessene Planung

her der erste und maßgebliche Schritt zur Identifizierung möglicher zukünftiger BSAB im Vorliegen eines bekundeten Abgrabungsinteresses 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 unerheblich, ob ein Bereich zuvor als BSAB ausgewiesen oder ein Abgrabungsstandort bereits genehmigt war.

Dieser Belang ist unerlässlicher 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 kann, wenn es sich innerhalb der Potentialfläche befindet.

#### *Förmliche Meldung eines Abgrabungsinteresses erforderlich*

Für die Bekundung bzw. Meldung von Abgrabungsinteressen sind aus organisatorischen Gründen und aus Gründen der 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 Abfragen im Zuge der Frühzeitigen Unterrichtung (09/2018 – 01/2019). Zu diesem Zeitpunkt waren die Grundzüge des Planungskonzepts bekannt;
- Dritte Abfragen im Zuge der Offenlage (voraussichtlich 04/2020 bis 06/2020). Zu diesem Zeitpunkt liegt ein vollständiger erster Planentwurf vor.

Das Abgrabungsinteresse muss hinreichend begründet sein, um eine Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Hinreichend begründet ist ein Abgrabungsinteresse, wenn es fristgerecht im Zuge der o.g. Zeitfenster unter vollständiger Angabe der nachfolgenden Aspekte bekundet wurde:

- 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.

Durch die Erforderlichkeit dieser Angaben wird nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde nichts Unmögliches verlangt. Diese Angaben stellen nach Auffassung der Regionalplanungsbehörde das Minimum dessen dar, was von einer sorgsamem und umsetzungsorientierten Abgrabungsplanung zu erwarten ist. Diese Angaben stellen im Übrigen das Minimum der regionalplanerisch entscheidungserheblichen Aspekte in Zulassungsverfahren dar.

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 können nunmehr indirekt gemeldet werden, indem mehrere Fragebögen bzw. Abgrabungsinteressen eingereicht werden. Dies bedeutet zwar einen Mehraufwand für die Akteure, würde nach Auffassung des Regionalplangebers aber kein unverhältnismäßiger Mehraufwand bedeuten angesichts der räumlichen Auswirkungen, die eine solche Meldung haben kann – nämlich die Flächeninanspruchnahme für eine Abgrabungsnutzung auf Jahrzehnte mit all seinen Auswirkungen.

### *Meldung von Abgrabungsinteressen 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 Bedingungen der Rohstoffgewinnung die Erwartung, dass Hindernisse einer umfänglichen Ausnutzung der BSAB lediglich in einem Maße entgegenstehen, welches deren Eignung nicht grundsätzlich in Frage stellt<sup>114</sup>. Auf diese Weise sollen Fehlplanungen vermieden werden. Unbeschadet dessen ist es höchststrichterlich geklärt, dass es Abbauinteressenten überlassen bleiben kann, auf ihre Ansicht nach besonders förderungswürdige Vorkommen hinzuweisen, wenn in einer Region abbauwürdige Lagerstätten weitflächig vorhanden sind<sup>115</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 Vertrieb. Dieses Argument gilt für kommunale gemeldete Abgrabungsinteressen nur in begrenztem Maße. Gleichwohl zeigt der bisherige Planungsprozess, dass der weitaus überwiegende Teil des 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, dass die lagernden Bodenschätze aus technischer und betriebswirtschaftliche Sicht tatsächlich und wirtschaftlich gewonnen werden können und die vorkommenden Rohstoffqualitäten hinreichend sind. Schließlich sieht der LEP NRW ausdrücklich die Berücksichtigung von Rohstoffqualitäten sowie betrieblicher Entwicklungsvorstellungen vor.

Damit eine Kommune ein Abgrabungsinteresse melden kann, ist ein Ratsbeschluss nicht zwingend erforderlich, gleichwohl empfehlenswert. Die besondere Stellung der

---

<sup>114</sup> Urteil des VG Düsseldorf vom 19.02.2019 – 17 K 8130/16, RN 122

<sup>115</sup> Urteil des BVerwG vom 22. Mai 2014 - 4 B 56.13

Kommune ergibt sich insbesondere aus der kommunalen Planungshoheit. 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 Aufstellungsbeschluss zu fassen ist und in welcher Art und Weise er ortsüblich bekannt zu machen ist, richtet sich nach Landesrecht und Ortsrecht<sup>116</sup>. Da jedes von einer Kommune gemeldetes Abgrabungsinteresse im Zuge der Beteiligungen zur Diskussion steht (öffentliche Auslegungen), ergibt sich für die kommunalen Entscheidungsträger die Möglichkeit, ein etwaig von der Gemeindeverwaltung eigenverantwortlich gemeldetes Abgrabungsinteresse zurückzuziehen. Im Übrigen stellt ein gemeldetes Abgrabungsinteresse keine Bauleitplanung dar, sondern lediglich eine Entwicklungsabsicht.

#### *Die Meldung von Abgrabungsinteressen 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);
- 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 (Standorte außerhalb der Ausschlussbelange) kann grundsätzlich mittels Erweiterungsklausel erweitert werden (Ziel 6).

Im Übrigen wird auf Kapitel 4.3, insbesondere 4.3.3 verwiesen.

---

<sup>116</sup> Battis/Krautzberger/Löhr/Battis, 14. Aufl. 2019, BauGB § 2

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

Sonstiger Ausschlussbelang	Datengrundlage
▪ Schutzabstand von 300 m zu Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)	Regionalplan Köln
▪ Schutzabstand von 300 m zu Bauflächen (insb. W, M, Gemeinbedarf)	Flächennutzungspläne
▪ Schutzabstand von 300 m zu Ortslagen	Raumanalyse anhand ALK und Luftbild
...jeweils ausgenommen Flächen mit „lokalem Konsens“.	Fragbögen

#### *Schutzabstand von 300 m zu Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)*

Die Siedlungsentwicklung für Wohnen und andere sensible Nutzungen vollzieht sich laut LEP vornehmlich innerhalb der 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 Feiertag- und Naherholungsbereiche gesichert. Der Vorsorgeabstand kann ferner zum Schutz des Ortsbildes beitragen.

Der Vorsorgeabstand begründet sich auch in Anlehnung an den Abstandserlass NRW. Demnach sollen von „Anlagen zur Gewinnung [...] von Sand, [...], Kies, Ton oder Lehm“ zu Wohngebieten ein Abstand von 300 m eingehalten werden<sup>117</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 beeinflusst. Schließlich soll Wohnbaulandentwicklung vornehmlich im ASB erfolgen. Im Übrigen werden die ASB in Abstimmung mit den Kommunen, also im Gegenstromprinzip, festgelegt.

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. Ne-

<sup>117</sup> vgl. Abstandserlass NRW, Anlage 1, lfd. Nr. 146

benbestimmungen 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.

#### *Vorsorgeabstand 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<sup>118</sup>. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird die Schutzwürdigkeit von *Wohngebieten* generalisierend auch für die korrespondierenden *Wohnbauflächen* sowie für die übrigen Bauflächen (z.B. gemischte Baufläche) 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 frei gehalten.

---

<sup>118</sup> vgl. Abstandserlass NRW, Anlage 1, lfd. Nr. 146

### *Ortslagen und Schutzabstand von 300 m zu Ortslagen*

Sofern eine Ansiedlung über ein bestimmtes siedlungsstrukturelles Gewicht verfügt, soll diese Ansiedlung im vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept berücksichtigt werden und ihr vorsorglich ein Schutzabstand 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 in Flächennutzungsplänen als Bauflächen dargestellt. Viele Ansiedlungen befinden sich mitunter vollständig oder teilweise außerhalb von dargestellten Bauflächen. Hierbei handelt es in der Regel um im Zusammenhang bebaute Ortsteile gem. § 34 BauGB.

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 (Abstandserlass 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. Innenbereichssatzung 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 höchstrichterliche Rechtsprechung darauf hin, dass das Vorliegen eines Ortsteils baurechtlich nicht nach einem schematischen, mathematischen Raster ermittelt werden kann, sondern stets dem Einzelfall und den örtlichen und kommunalen Besonderheiten an-

komme. Zudem wird ein Ortsteil baurechtlich stets anhand der spezifischen (siedlungsstrukturellen) Gegebenheiten innerhalb *einer* Gemeinde ermittelt, so dass alleine aus diesem Grund eine generalisierende Betrachtungsweise eigentlich entfällt.

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. 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. Im Ergebnis werden sog. „Ortslagen“ identifiziert, denen die Regionalplanung vorsorglich ein regionalplanerisches Gewicht zuspricht. Die regionalplanerische Einschätzung einer Ortslage stellt eine eigene Bewertung dar, die sich zwar an den rechtlichen Anforderungen des § 34 BauGB inhaltlich orientiert, diese aber nicht gänzlich erfüllen muss. Tendenziell spricht die Regionalplanung eher größeren im Zusammenhang bebauten Ortsteilen den Status einer regionalplanerisch schutzwürdigen Ortslage zu.

Analog zu den Bauflächen wird auch den regionalplanerisch bedeutsamen Ortslagen ein Schutzabstand von 300 m zugesprochen.

Sofern die betroffene Kommune der Auffassung ist, dass einer regionalplanerischen Ortslage kein regionalplanerische Schutzwürdigkeit oder kein Vorsorgeabstand zugesprochen werden soll, so hat sie entweder nachzuweisen, dass es sich um keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil handelt oder der Regionalplanung ist einzelfallbezogen mitzuteilen, dass für ein bestimmtes Abgrabungsinteresse der regionalplanerische Vorsorgeabstand aus Sicht der Kommune nicht angelegt werden soll<sup>119</sup>. Umgekehrt kann und soll eine Kommune der Regionalplanung mitteilen, wenn ein im

---

<sup>119</sup> Letzteres setzt die Meldung eines „lokalen Konsenses“ voraus (vgl. Kapitel 7.6.6)

Zusammenhang bebauter Ortsteil oder eine regionalplanerisch bedeutsame Ortslage nicht berücksichtigt wurde. Einzelhöfe, Splittersiedlungen und nicht im Zusammenhang bebauter Ortsteile werden im vorliegenden Planungskonzept nicht 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 immissionsschutzrechtliche Anforderungen an gesundes Wohnen<sup>120</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.

#### *Schutzabstände als „sonstige Ausschlussbelange“ anstatt „weicher Tabuzone“*

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 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 (frei) im Sinne von „Wohnen am Baggersee“ oder „Terrassenblick auf das rekultivierte Naturschutzgebiet“ verwirklicht. Solche städtebaulichen Entwicklungen sind der Ausnahmefall und können nur dort

---

<sup>120</sup> Urteil des OVG NRW v. 06.09.2007, 8 A 4566/04, hier in Bezug auf von Windenergiekonzentrationszonen

entstehen, wo im Einzelfall die räumlichen und rechtlichen Voraussetzungen gegeben sind. Das vorliegende gesamtäumliche 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 ein Abgrabungsinteresse sowohl von der betroffenen Kommune als auch von einem Abgrabungsunternehmen gemeldet wurde – also ein so genannter „lokaler Konsens“ besteht – der Schutzabstand für dieses Abgrabungsinteresse nicht angelegt wird bzw. zurücktritt, sofern dies die Kommune (als Träger der kommunalen Planungshoheit) gegenüber der Regionalplanung ausdrücklich mitteilt. Eine Kommune kann von dieser Regelung Gebrauch machen, indem sie mittels Fragebögen im Zuge der Offenlage ein Abgrabungsinteresse meldet. In diesem Fragebogen wird unter dem Feld „1.7 Lokaler Konsens“ ein weiteres Feld eingefügt, mit dem die Kommune sich ausdrücklich dafür aussprechen kann, den Vorsorgeabstand von 300 im konkreten Einzelfall zu unterschreiten. Die Meldung eines unternehmerseitigen Abgrabungsinteresses bleibt unverändert.

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 Abstandserlass 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.

Bei dieser Regelung handelt es sich um einen Vorschlag, der im Zuge der Beteiligung diskutiert werden kann und soll.

#### 7.4.4. 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 (Beteiligungsverfahren)	Vorprüfung d. Vorhabenträgers Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde
Erweiterter Schutzabstand auf begründetes Verlangen der zuständigen Naturschutzbehörde (Beteiligungsverfahren)	Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde

Die erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten ist aufgrund fachrechtlicher und europarechtlicher Regelungen grundsätzlich auszuschließen. 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>121</sup>.

Die VV-Habitatschutz konstatiert<sup>122</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. Um diejenigen Einzelfälle im gesamträumlichen Planungskonzept angemessen berücksichtigen zu können, in denen das Vorhaben bereits auf Ebene der Regionalplanung bekannt ist, bzw. eine

<sup>121</sup> <https://ffh-vp.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-vp/de/einleitung/verfahren>

<sup>122</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

Nicht-Beeinträchtigung bereits nachgewiesen wurde, wird der Schutzabstand von 300 m als sonstiger Ausschlussbelang definiert. Der Regionalplangeber legt die Regelvermutung der VV-Habitatschutz für sämtliche Abgrabungen (also Nass- und Trockenabgrabung) vorsorglich zu Grunde. Schließlich stehen im Regierungsbezirk Köln grundsätzlich ausreichend Alternativflächen ohne potentielle Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten zur Verfügung. Außerdem kann auf Ebene der Regionalplanung nicht für jeden BSAB zweifelsfrei festgestellt werden, ob es sich um eine Nass- oder Trockenabgrabung handelt bzw. handeln wird. Im Einzelfall kann jede/r Beteiligte nachweisen, dass für ein bestimmtes Abgrabungsinteresse ein höherer oder geringerer Schutzabstand erforderlich ist.

Eine Einzelfallbetrachtung auf Ebene der weichen Tabuzonen ist nicht möglich, weshalb dieser Belang der Detailanalyse zugeordnet wird.

Auch die Europäische Kommission erkennt in einem Leitfaden<sup>123</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 wild lebender 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. Mit der hier dargelegten Möglichkeit der einzelfallbezogenen Betrachtung kommt das gesamt-räumliche Planungskonzept 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 können. Einerseits die zuständigen Naturschutzbehörden, andererseits die Abgrabungsunternehmen. Sollte die zuständige Naturschutzbehörde andere Schutzabstände für erforderlich erachten, so ist dies im Zuge der Beteiligung hinreichend zu begründen. Die Regionalplanungsbehörde würde daraufhin unter Umständen eine entsprechen-

---

<sup>123</sup> Europäische Kommission 2010: Leitfaden Nichtenergetische mineralgewinnende Industrie und Natura 2000 (nicht rechtsverbindlicher Standpunkt der Kommissionsdienststelle). Luxemburg, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union 2011

de Vorprüfung beauftragen<sup>124</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 werden können. Diese Gutachten werden von der Regionalplanungsbehörde auf Schlüssigkeit geprüft, bzw. es würde eine eigene Vorprüfung in Auftrag gegeben<sup>125</sup>. Die endgültige Entscheidung bzgl. der anzulegenden Schutzabstände erfolgt im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde<sup>126</sup>.

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>127</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. In diesen Fällen könnte ein Abgrabungsvorhaben mittels der Erweiterungsklausel (Z6) oder ggf. über die Interpretationsunschärfe näher als 300 m an ein Natura 2000-Gebiet heranrücken. Auf diese Möglichkeit würde in der Begründung des betroffenen BSAB explizit hingewiesen werden. Mit diesem Vorgehen würde der Verbindlichkeitsanspruch der Planaussage des Regionalplanes ausdrücklich relativiert werden; durch dieses Vorgehen wäre die

---

<sup>124</sup> „Wenn im Einzelfall vernünftige Zweifel bestehen, dass keine erhebliche 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)

<sup>125</sup> <https://ffh-vp.naturschutzinformationen.nrw.de/ffh-vp/de/faq/10>

<sup>126</sup> Der Regionalplan erfüllt in NRW die Funktion des Landschaftsrahmenplanes (§ 18 LPIG NRW)

<sup>127</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)

tatbestandliche Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit des Ziels der Raumordnung unberührt.<sup>128</sup>

#### 7.4.5. Bereiche für den Schutz der Natur (BSN)

Sonstiger Ausschlussbelang	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bereiche für den Schutz der Natur (BSN) (Regelvermutung)</li> </ul>	Regionalplan Köln
...ausgenommen bei begründeter Nichtbetroffenheit durch zuständige Naturschutzbehörde und im Benehmen mit der Kommune	Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde bzw. Kommune

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. Die Bereiche zum Schutz der Natur sind durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu erhalten und zu entwickeln<sup>129</sup>. In den Erläuterungen des LEP wird klargestellt, dass in den im LEP festgelegten Gebieten für den Schutz der Natur die Ziele des Naturschutzes Vorrang vor anderen raumbedeutsamen Nutzungsansprüchen haben. Analog gilt dies für BSN in den Regionalplänen. Die zeichnerische Festlegung der Gebiete zum Schutz der Natur erfasst die FFH-Gebiete, Kernflächen der Vogelschutzgebiete, den Nationalpark Eifel, die ausgewiesenen Naturschutzgebiete sowie weitere naturschutzfachlich wertvolle Gebiete, die für den Aufbau eines landesweiten Biotopverbundes besondere Bedeutung haben. Abgrabungsnutzungen stehen den Schutzziele bzw. Erhaltungsabsichten dieser Flächen in der Regel entgegen. Deshalb werden die derzeit in den Regionalplan Köln zeichnerisch festgelegten BSN als Ausschlussbelang gewertet. Sie werden nicht als harte Tabuzone definiert, da grundsätzlich die rechtliche Möglichkeit der Zielabweichung besteht.

Aus folgenden Gründen werden sie nicht als weiche Tabuzone, sondern als sonstiger Ausschlussbelang gewertet: Einerseits können BSN mitunter auch Verbindungsflächen enthalten oder weitere naturschutzfachlich wertvolle Flächen, die zwar im Biotopverbund eine bedeutende Funktion, für sich genommen über eine eher untergeordnete Funktion im Sinne des Naturschutzes übernehmen. Insbesondere in solchen Fällen kann eine Abgrabungsnutzung im Einzelfall mit den Funktionen des BSN

<sup>128</sup> Urteil des OVG NRW v. 06.09.2007, 8 A 4566/04

<sup>129</sup> LEP 7.2-2 Ziel Gebiete für den Schutz der Natur

vereinbar sein. Andererseits kann eine rekultivierte Abgrabung die Funktionen eines BSN mitunter langfristig stärken bzw. aufwerten, auch wenn es sich zunächst um einen Eingriff in den BSN handelt. Drittens werden die im heutigen Regionalplan Köln festgelegten BSN im Zuge der Überarbeitung des Regionalplanes auf Basis des Fachbeitrages der LANUV derzeit überarbeitet. Solange die Regionalplanüberarbeitung nicht rechtswirksam ist, handelt es sich bei den bestehenden BSN unbenommen um zu beachtende Vorranggebiete. Gleichwohl könnte bereits heute im Einzelfall erkennbar sein, dass eine Abgrabungsnutzung voraussichtlich mit den Funktionen der zukünftigen BSN vereinbar ist bzw. ein räumlicher Konflikt nicht entsteht, da ein heutiger BSN voraussichtlich zurückgenommen werden wird.

Für die abschließende Beurteilung, ob ein Abgrabungsinteresse mit den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und des Biotopverbundes vereinbar ist, ist die fachliche Einschätzung der zuständigen Naturschutzbehörde – als Träger der Landschaftsplanung – unablässig. Weiterhin erscheint dem Regionalplangeber eine Stellungnahme der betroffenen Kommune erforderlich, ist doch ihre Gebietskörperschaft betroffen. Im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde und im Benehmen mit der betroffenen Kommune kann ein BSN im begründeten Einzelfall mit einem gemeldeten Abgrabungsinteresse vereinbar sein. Voraussetzung ist, dass andere Ausschlussbelange (Tabuzonen, sonstige Ausschlussbelange) einem Abgrabungsinteresse nicht entgegenstehen. Das Benehmen der Kommune erscheint ausreichend, da bei diesem Belang die naturschutzfachliche Einschätzung grundsätzlich im Vordergrund steht<sup>130</sup>.

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 Art der Freiraumnutzung (bzw. eine Nutzung des Außenbereichs).

---

<sup>130</sup> klarstellend sei darauf hingewiesen, dass der Regionalplanträger an die Stellungnahme der Kommune nicht gebunden ist.

#### 7.4.6. Landschaftsschutzgebiete, Ersatz- und Ausgleichsflächen

Sonstiger Ausschlussbelang	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Landschaftsschutzgebiete und Ersatz- und Ausgleichsflächen, sofern von der zuständigen Naturschutzbehörde begründet geltend gemacht</li></ul>	Stellungnahme der zuständigen Naturschutzbehörde

Landschaftsschutzgebiete<sup>131</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>132</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.

Würde der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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.

Im Sinne des Gegenstromprinzips sollen die Naturschutzbehörden im Zuge der Aufstellung des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe in die Lage versetzt werden, die Festsetzungen ihrer Landschaftsschutzgebiete mit den Abgrabungsinteressen und den beabsichtigten BSAB abzugleichen. Sollte ein Konflikt erkennbar sein, der aus

<sup>131</sup> durch die Kreise als Untere Naturschutzbehörde in Landschaftsplänen festgesetzt oder durch die Bezirksregierung Köln als Höhere Naturschutzbehörde als ordnungsbehördliche Verordnungen

<sup>132</sup> Gem. § 26 BNatschG sind in einem Landschaftsschutzgebiet alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebietes oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Sicht der zuständigen Naturschutzbehörde zu Gunsten der Festsetzungen eines Landschaftsschutzgebietes 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 beabsichtigten 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.

#### 7.4.7. Darstellungen des Flächennutzungsplanes

Sonstiger Ausschlussbelang	Datengrundlage
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sonstige widersprechende Darstellungen des Flächennutzungsplanes, sofern von der Kommune begründet geltend gemacht</li> </ul>	Stellungnahme der Kommune

Flächennutzungspläne sind als Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen<sup>133</sup>. Der vorliegende Regionalplan bietet den Kommunen die Möglichkeit, sich im

<sup>133</sup> § 1 Abs. 4 BauGB

Zuge des Beteiligungsverfahrens im Sinne des Gegenstromprinzips einzubringen und auf bestimmte Darstellungen des Flächennutzungsplanes 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<sup>134</sup>. Einen unverhältnismäßigen Aufwand würde es allerdings darstellen, wenn von der Regionalplanung alle übrigen Darstellungen des Flächennutzungsplanes 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 beabsichtigten BSAB (und gemeldeten Abgrabungsinteressen) im Beteiligungsverfahren daraufhin zu überprüfen, ob bestimmte Darstellungen des Flächennutzungsplanes einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen. Dabei sind (selbstredend) alleinig rechtsverbindlich dargestellte Darstellungen relevant, also genehmigte und bekannt gemachte Darstellungen. Wenn eine Kommune eine entgegenstehende Darstellung geltend macht, ist die Genehmigung und Bekanntmachung des Flächennutzungsplanes 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.

Eine Besonderheit bezüglich der regionalplanerischen Prüftiefe stellen Konzentrationszonenplanungen dar. Werden Konzentrationszonen<sup>135</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 Ge-

---

<sup>134</sup> Vgl. Kapitel 7.3.2 und 7.4.3

<sup>135</sup> nach § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB

meindegebiet 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 Nr. 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 Nichtenergetische Rohstoffe 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. Im Übrigen wird auf Kapitel 7.4.2 verwiesen.

#### 7.4.8. Bau- und Bodendenkmäler

Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sind bei öffentlichen Planungen angemessen zu berücksichtigen. Die für den Denkmalschutz und die Denkmalpflege zuständigen Behörden sind frühzeitig einzuschalten. Ihrerseits wirken

Denkmalschutz und Denkmalpflege darauf hin, dass die Denkmäler in Raumordnung und Landesplanung einbezogen und einer sinnvollen Nutzung zugeführt werden.<sup>136</sup>

Bereits im Rahmen der Frühzeitigen Unterrichtung und des Scoping wurden die für den Denkmalschutz zuständigen Behörden beteiligt. Zu diesem Zeitpunkt lagen allerdings noch keine konkreten Flächen vor (zukünftige BSAB, Abgrabungsinteressen). Dementsprechend konnte durch die Denkmalbehörden keine einzelfallbezogene fachliche Prüfung erfolgen. Im Zuge der Beteiligungen anhand des ersten Planentwurfs des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe ist dies möglich.

Die Belange des Denkmalschutzes können von der Regionalplanung weder schematisch noch flächendeckend erhoben werden, da die Betroffenheit von Denkmälern (Bau- und Bodendenkmälern) einzelfallbezogen von der zuständigen Behörde festgestellt wird, insbesondere auch bezüglich etwaiger Fernwirkungen. Im Übrigen obliegt es den Denkmalbehörden vorläufige Unterschutzstellungen auszusprechen<sup>137</sup>. Zudem bedürfen bewegliche Denkmäler keiner Eintragung in die Denkmalliste, sofern sie von öffentlichen Einrichtungen betreut werden<sup>138</sup>. Aus diesen Gründen können Belange des Denkmalschutzes von der Regionalplanung nicht pauschal als Tabuzone berücksichtigt werden.

Gleichwohl können Belange des Denkmalschutzes zu einem Ausschluss einer Abgrabungsnutzung führen. Befinden sich innerhalb eines beabsichtigten BSAB in die Denkmalliste eingetragene Denkmäler, so dürften die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege einer Abgrabungsnutzung regelmäßig entgegenstehen. Schließlich hätte dies bei größeren Denkmälern in der Regel deren Beseitigung zur Folge. Kleine Denkmäler können mitunter mit einer Abgrabungsnutzung vereinbar sein, wenn es sich um Teilflächen handelt, die die Vollziehbarkeit des BSAB grundsätzlich nicht in Frage stellen. Es obliegt den Unteren Denkmalbehörden zu entscheiden, ob Gründe des Denkmalschutzes einer Abgrabungsnutzung entgegenstehen und/oder ein überwiegendes öffentliches Interesse die Maßnahme verlangt<sup>139</sup>. Insofern handelt es sich stets um eine Ermessensentscheidung, basierend auf den

---

<sup>136</sup> § 1 Abs. 3 Denkmalschutzgesetz NRW (DSchG)

<sup>137</sup> § 4 DSchG

<sup>138</sup> § 3 DSchG

<sup>139</sup> §§ 9 und 12 DSchG

spezifischen charakteristischen Merkmalen des Denkmals und der Begründung der Denkmaleigenschaft gemäß der Denkmalliste<sup>140</sup>.

Durch die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege auf Ebene der sonstigen Ausschlussbelange werden diese fachrechtlichen Belange in die regionalplanerische Abwägung angemessen eingestellt.

#### 7.4.9. Zeichnerische Festlegungen der Regionalplanüberarbeitung

Parallel zum Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe wird derzeit der Regionalplan Köln mit all seinen Festlegungen überarbeitet („Gesamtüberarbeitung“). Aufgrund des zeitlichen Versatzes befinden sich die beiden Planungen in unterschiedlichen Verfahrensständen. Dennoch soll sichergestellt werden, dass beide Regionalplanungen inhaltlich aufeinander abgestimmt sind im Sinne des integrierenden Charakters der Regionalplanung.

Sollte sich nach der Offenlage des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe herausstellen, dass ein eigentlich zur Festlegung vorgesehener BSAB mit verfestigten Planungen der Gesamtüberarbeitung kollidiert, wird (insbesondere) in Abstimmung mit der betroffenen Kommune, den Fachplanungen und der Regionalplanungsbehörde erörtert, welchem Belang Vorrang gegeben werden soll. Die Regionalplanungsbehörde unterbreitet dem Regionalrat einen Abwägungsvorschlag. Der Regionalrat entscheidet als Träger der Regionalplanung einzelfallbezogen und verbindlich für beide Verfahren.

#### *Derzeit erkennbare unterschiedliche Nutzungsansprüche*

Mit Vorlage des ersten Planentwurfs im Januar 2020 waren zwei unterschiedliche Nutzungsansprüche erkennbar:

- Das gemeldete Abgrabungsinteresse 039-HS-0 wird nach den Regelungen des vorliegenden gesamtäumlichen Planungskonzepts zur Ausweisung als BSAB empfohlen (Bestandteil des BSAB mit der Bezeichnung HS-HS-009). Als Rekultivierungsplanung ist derzeit BSLE sowie teilweise AFAB bzw. Oberflächengewässer vorgesehen. Ein vorläufiger Regionalplanentwurf sah an dieser Stelle in Teilen ein GIB vor.

---

<sup>140</sup> § 2 Verordnung über die Führung der Denkmalliste (Denkmallisten-Verordnung)

- Das gemeldete Abgrabungsinteresse 138-DN-3 wird nach den Regelungen des vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzepts zur Ausweisung als BSAB empfohlen (Bestandteil des BSAB mit der Bezeichnung DN-LIN-25. Als Rekultivierungsplanung ist derzeit 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>141</sup>. Im Zuge der weiteren Planverfahren sind Änderungen dieser Planungsabsicht nicht ausgeschlossen.

#### 7.4.10. Vom Braunkohlentagebau betroffene Kommunen

Wie keine zweite Region in NRW ist der Regierungsbezirk Köln seit Jahrzehnten in besonderem Maße von der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung geprägt. In Europas größter Braunkohleregion wird neben der Kohle auch sehr viel Kies gewonnen, sowohl im Braunkohlentagebauvorfeld als auch im Umfeld der Braunkohlentagebaue. Dies begründet sich durch die natürlichen Gegebenheiten: Die reichhaltigen Braunkohlelagerstätten werden häufig von besonders ergiebigen Rohstoffvorkommen von Kies/Kiessand überlagert. Dementsprechend wurden in der Braunkohleregion im Zuge des vorliegenden Regionalplanverfahrens (Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe) viele Abgrabungsinteressen gemeldet, vornehmlich durch Abgrabungsunternehmen. Somit sah auch der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zunächst die umfangreiche Ausweisung von BSAB und Reservegebieten in der Braunkohleregion vor (Erster Planentwurf, Stand: Januar 2020).

Der Träger der Regionalplanung hat mit Fassung des Erarbeitungsbeschlusses am 13.03.2020 von seiner Planungskompetenz derart Gebrauch gemacht, als dass eine Ergänzung des gesamträumlichen Planungskonzepts beschlossen wurde. Der Regionalplanungsträger hat festgestellt, dass der vorgelegte Erste Planentwurf des Teilplans in solchen Kommunen, die vom Braunkohletagebau vorgeprägt sind, zu einer unverhältnismäßigen räumlichen Kumulation des Abgrabungsgeschehens führen würde. Die zahlreichen (vorgeschlagenen) neuen Abgrabungsstandorte (Neuaufschlüsse) würden diese Kommunen über Gebühr belasten, wären also raumstruktu-

---

<sup>141</sup> Vgl. Sitzungsvorlage für die 24. Sitzung des Regionalrates des Regierungsbezirks Köln am 13. März 2020, TOP 6, Drucksache Nr. RR 01/2020 a

rell unverträglich bzw. würden die räumliche Tragfähigkeit dieser Teilräume überschreiten. Weitere Abgrabungen würden also insgesamt zu einer ungeordneten Entwicklung innerhalb der Braunkohleregion führen. Die Ergänzung des gesamträumlichen Planungskonzepts wurde insbesondere beschlossen, da ausreichend Alternativstandorte im Regierungsbezirk Köln für den Abbau in Frage kommen und somit der landesplanerisch vorgegebene Mindestversorgungszeitraum auch mit anderen, raumstrukturell besser verträglichen Standorten grundsätzlich gedeckt werden könnte. Im Ergebnis erschien dem Träger der Regionalplanung eine Modifikation des gesamträumlichen Planungskonzepts erforderlich, um die besondere räumliche Situation des Abtragungsgeschehens in der Braunkohleregion regionalplanerisch angemessen zu berücksichtigen.

Unberührt bleiben soll jedoch die Leitlinie der „räumlich konzentrierenden Planung“ (vgl. Kapitel 4.4.5). Erweiterungen bestehender Abtragung sollen auch in der Braunkohleregion weiterhin möglich sein. Unverhältnismäßig hingegen erscheint es dem Plangeber, in denjenigen Kommunen, die bereits (auch) vom Braunkohletagebau erheblich vorgeprägt sind, neue Kiesabtragungen losgelöst von bestehenden Gruben aufzuschließen (Neuaufschlüsse) und dadurch die bestehende teilräumliche Kumulationen von Abtragungstandorten oberflächennaher Bodenschatzgewinnung (weiter) zu intensivieren.

Diese planerische Einschätzung modifiziert eine wesentliche planerische Grundannahme: Sowohl die bauleitplanerische als auch die regionalplanerische Ebene basieren eigentlich auf der planerischen Grundannahme, wonach potentiell konfliktträchtige 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 Teilplans in der Leitlinie „räumlich konzentrierende Planung“ zu Grunde (vgl. Kapitel 4.4.5).

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 Abtragungsgeschehens (also Erweiterungen bestehender Abtragungen) einerseits und andererseits der *gemeindebezogenen* Konzentration des Abtragungsgeschehens (Anzahl von Abtragungstandorten 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 er aus folgenden Gründen erforderlich.

Die Bürgerinnen und Bürger der Braunkohleregion leben seit Jahrzehnten mit der oberflächennahen Bodenschatzgewinnung und haben die Auswirkungen, die davon ausgehen, in der Regel grundsätzlich akzeptiert bzw. sich damit arrangiert. Mit dem nun anstehenden umfassenden und tiefgreifenden räumlichen Strukturwandel werden sich mittel- bis langfristig insbesondere die Raumstruktur, das Landschaftsbild, die wirtschaftlichen Verflechtungen und letztlich auch die gesellschaftliche Identität voraussichtlich erheblich verändern. Die Geltungsdauer des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe fällt in die Zeit dieses tiefgreifenden Strukturwandels. Im Sinne der vorsorgenden Planung soll der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe den anstehenden Strukturwandel dadurch unterstützen, als dass in diesem besonderen Teilraum (Braunkohleregion) keine neuen flächenintensiven und unverträglichen Abgrabungsstandorte entstehen. Neue (und damit zwangsläufig großflächige) Abgrabungsstandorte würden die Raumstruktur ihrerseits auf Jahrzehnte prägen und damit eine zusätzliche Herausforderung im ohnehin komplexen Prozess des Strukturwandels darstellen (insbesondere der temporäre Entzug der Fläche für andere Nutzungen, Emissionen, Verkehrsinduktionen, Beeinträchtigung des Landschaftsbildes). Zusammenfassend soll der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe den beginnenden historisch einmaligen Strukturwandel durch planerische Zurückhaltung – in Bezug auf die Ausweisung neuer Abgrabungsstandorte im Sinne einer vorsorgenden Planung – unterstützen. Gleichzeitig soll jedoch bestehenden Abgrabungen weiterhin die Möglichkeit der Erweiterung zugestanden werden, da hierdurch die räumliche Struktur nicht grundsätzlich verändert wird, sondern bestehende Nutzungen (lediglich) verlängert werden. Neuaufschlüsse hingegen stellen grundsätzlich eine grundlegende Veränderung der Raumnutzung dar und führen potentiell zu einer langfristigen Intensivierung räumlicher Nutzungskonflikte.

Ausgehend von diesem Planungsanspruch, besteht die Aufgabe der Regionalplanung nunmehr darin, diejenigen Kommunen der Braunkohleregion anhand objektiver und neutraler Kriterien zu identifizieren, in denen eine Intensivierung der Abgra-

bungsnutzungen zu einer Überschreitung der räumlichen Tragfähigkeit führen könnten. Ob eine solche Intensivierung tatsächlich die Aufnahmekapazität der definierten Räume (also die räumliche Tragfähigkeit) überschreitet, kann und soll letztlich von den Betroffenen mitentschieden werden, also von den Kommunen. Mit diesem Vorgehen wird von der Regionalplanung 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.

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.

#### *Erläuterung der Regelung*

Die konkrete Regelung der „besonderen Berücksichtigung vom Braunkohletagebau betroffener Kommunen“ knüpft inhaltlich an den bereits bestehenden Eignungsbezug des gesamträumlichen Planungskonzepts der „erheblichen räumlichen Vorprägung von Kommunen durch (frühere) Bodenschatzgewinnung“ (vgl. Kapitel 7.6.6) an. Das gesamträumliche Planungskonzept soll nunmehr um den sonstigen Ausschlussbezug ergänzt werden, der folgendes regelt:

In Kommunen, die durch früheres Abgrabungsgeschehen im Sinne des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe „erheblich räumlich vorgeprägt“ sind und dies auch im Zuge des Regionalplanverfahrens gegenüber der Regionalplanungsbehörde fristgerecht geltend gemacht haben (vgl. Kapitel 7.6.6), sollen Neuaufschlüsse von BSAB und Reservegebiete im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe nicht festgelegt werden, sofern diese Kommunen auch von der Braunkohलगewinnung betroffen waren, sind oder sein werden. Diese Regelung gilt vorbehaltlich des Erreichens des Mindestversorgungszeitraumes gemäß LEP NRW.

Voraussetzung für ein Entfallen der Flächen ist, dass die betroffene Kommune fristgerecht eine erhebliche räumliche Vorprägung anmeldet und begründet. Die kommunale Einschätzung ist Ausdruck der kommunalen Planungshoheit. Schließlich kann der Fall eintreten, dass sowohl der Regionalrat als auch die Kommune auf Ba-

sis raumstruktureller Kriterien zu der Einschätzung kommen, dass es sich durchaus um eine räumlich 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 Gegenstromprinzips, mit der 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 erheblich vorgeprägt gelten. Diese Regelung ist im gesamträumlichen Planungskonzept der Detailanalyse zugeordnet, die sich dadurch auszeichnet, dass einzelfallbezogene (aber gleichförmige) Abwägungsentscheidungen getroffen werden können.

Bisher haben alleinig die folgenden Kommunen eine erhebliche räumliche Vorprägung fristgerecht geltend gemacht: Alfter, Bergheim, Brühl, Kerpen, Wesseling. Im Zuge der öffentlichen Auslegung können Kommunen erneut (oder erstmalig) eine erhebliche räumliche Vorprägung geltend machen.

Mit einer solchen Regelung würden die folgenden beabsichtigten BSAB bzw. Reservegebiete entfallen, vorausgesetzt, die betroffenen Kommunen machen die erhebliche Vorprägung jeweils tatsächlich geltend:

- BSAB: BM-BM-031
- BSAB: BM-BM/ELS-033
- BSAB: BM-ELS-036
- BSAB: DN-JUL-022
- Sämtliche Reservegebiete, bis auf das Reservegebiet R-5 in Erftstadt

Diese Flächen sind in den Kartenwerken 1-3 und im Anhang D entsprechend gekennzeichnet. Aus Gründen der planerischen Transparenz und Nachvollziehbarkeit, aber auch um den Kommunen entsprechendes planerisches Handeln zu ermöglichen, werden die o.g. in Rede stehenden Flächen in den Kartenwerken zeichnerisch weiterhin dargestellt, wenn auch in gesonderter Weise. In den Anhängen A und F wurde der entsprechende sonstige Ausschlussbelang ergänzt.

#### 7.4.11. Mindestflächengröße von 10 ha

Aufgrund der regionalplanerischen Darstellungsschwelle sollen die zukünftigen BSAB über eine Mindestgröße von 10 ha verfügen. Dies erscheint dem Plangeber auch deshalb erforderlich, da der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe ausschließlich Abgrabungsstandorte der Zukunft und mit Zukunft darstellen möchte<sup>142</sup>. Es sollen ausschließlich Standorte mit einem besonderen räumlichen Gewicht dargestellt werden<sup>143</sup>. Zudem wirkt die Mindestgröße von 10 ha auf eine räumliche Konzentration des Abtragungsgeschehens hin, also zu einer Ordnung des Raumes im Sinne des Leitbildes dieser Planung.

Aus diesen Gründen werden Abgrabungsinteressen (oder Teile davon), die nach Abzug sämtlicher Ausschlussbelange über eine Flächengröße von weniger als 10 ha verfügen (zusammen mit bereits genehmigten Abgrabungen) in der weiteren Planung nicht mehr berücksichtigt. Diese Flächen scheiden als Ausschlussbelange aus. Dieses Vorgehen dient auch der organisatorischen Vereinfachung des Prüfvorganges bzw. der Effizienzsteigerung der ohnehin aufwändigen Detailanalyse.

Im Übrigen erscheint es dem Plangeber angemessen, die Mindestflächengröße von 10 ha als Ausschlussbelang zu definieren, um bereits auf dieser Untersuchungsebene die Mindestflächengröße für jeden Akteur allgemein erkennbar zu machen. Dies steigert die Transparenz der Planung.

Hinweis: Im vorliegenden Ersten Planentwurf wurde die Mindestgröße von 10 ha erst im Zuge der zeichnerischen Abgrenzung berücksichtigt, also zu einem späteren Zeitpunkt in der Detailanalyse. Dieses Vorgehen hat sich als wenig praktikabel und aufwändig erwiesen, auch wenn das Planungsergebnis identisch ist. Schließlich wurden Flächen untersucht, die ohnehin keine Aussicht hatten, als BSAB ausgewiesen zu werden.

#### 7.4.12. Ergebnis: Gefilterte Abgrabungsinteressen

Die nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleibende Potentialfläche („Weißfläche“) wurde im Zuge des ersten Schrittes der Detailanalyse einzelfallbezogen daraufhin untersucht, welche Teilräume einer Abgrabungsnutzung entzogen sein sollen. Hierzu wurden „sonstige Ausschlussbelange“ definiert. Diese wurden im vor-

---

<sup>142</sup> vgl. Begründung zu Z6

<sup>143</sup> Gleichwohl sind auch Abgrabungen kleiner 10 ha raumbedeutsam im Sinne des § 3 ROG

liegenden Ersten Planentwurf zum Teil von der Regionalplanungsbehörde erhoben. Viele dieser sonstigen Ausschlussbelange kommen jedoch erst nach dem förmlichen Beteiligungsverfahren des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe zum Tragen, da sie erst dann erkennbar bzw. von Dritten geltend gemacht werden.

Diejenigen Abgrabungsinteressen, die sich weder innerhalb einer Tabuzone befinden noch von einem sonstigen Ausschlussbelang betroffen sind, werden im vorliegenden Plankonzept als „gefilterte Abgrabungsinteressen“ bezeichnet. Die gefilterten Abgrabungsinteressen durchlaufen im Folgenden eine mehrstufige Eignungsprüfung.

**Tabelle 15: Planungsergebnisse nach Berücksichtigung der sonstigen Ausschlussbelange**

Größe des Regierungsbezirks Köln (RBK)	736.400 ha		
	Kies/Kiessand	Ton/Schluff	Präquartäre Kiese und Sande
Größe der Potentialfläche	95.900 ha	60.800 ha	15.300 ha
Gefilterte Abgrabungsinteressen (Gemeldete Abgrabungsinteressen abzüglich sämtlicher Ausschlussbelange)	3.400 ha	1.500 ha	800 ha

## 7.5. Abgrabungsinteressen zusammenfassen: 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. Die Suchräume werden sodann nach einheitlichen Kriterien im Zuge der Eignungsprüfung untersucht und bewertet. Bei der Eignungsprüfung stellt die Abgrenzung des ursprünglich gemeldeten Abgrabungsinteresses grundsätzlich ein Kriterium unter vielen dar.

### 7.5.1. Die Zusammenfassung zu Suchräumen ist erforderlich

Die Zusammenfassung der gefilterten Abgrabungsinteressen zu Suchräumen ist insbesondere aus folgenden 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 einer zusammenfassenden und integrierten Planung.

- Durch den Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe 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. 4.4.3 umsetzungsorientierte Planung). Gleichwohl fühlt sich die Regionalplanung nicht an die Grenzen der gemeldeten Abgrabungsinteressen innerhalb der Suchräume gebunden. Auf diese Weise können – aus Sicht der Regionalplanung – innerhalb der Suchräume möglichst optimale Flächenzuschnitte erzielt werden. Durch Zusammenfassen der Suchräume verschafft sich die Regionalplanung die erforderliche planerische Freiheit bzw. den Gestaltungsspielraum.
- 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 zwingend erforderlich, um dem Leitbild und den Leitlinien des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe zu entsprechen und um die regionale Perspektive zu wahren.
- 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 als auch wenig zielführend. Schließlich müssten so mitunter sehr kleinteilige Flächen, die teilweise aneinander angrenzen, miteinander verglichen bzw. bewertet werden. Für den Regionalplangeber ist keine Methodik erkennbar, wie auf dieser Basis eine sinnvolle und neutrale Bewertung erfolgen könnte und wie BSAB nachvollziehbar und zweckdienlich abgegrenzt werden könnten.

## 7.5.2. 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. 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, sonstige Ausschlussbelange). Dieses Vorgehen erscheint erforderlich, da Ausschlussbelange 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 Regionalplanes. Ohne eindeutige kartographische Bezugspunkte bzw. tatsächliche räumliche Zäsuren verfügt der Regionalplan in der Regel über diesen Interpretationsspielraum. Auch zeichnerisch ist eine so geringe 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 7.7). Die Puffer-Fläche wird grundsätzlich nicht als BSAB ausgewiesen, sondern dient vorrangig zur Identifizierung der Suchräume.

## 7.5.3. Ergebnis: Suchräume

Aus den gemeldeten Abgrabungsinteressen wurden je Rohstoffgruppe Suchräume gebildet. Jedes Abgrabungsinteresse ist 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.

Die Bezeichnung und Analyseergebnisse der Abgrabungsinteressen und Suchräume können den Anhängen E1 und E2 „Regionalplanerische Prüfbögen“ entnommen werden.

## 7.6. Detailanalyse: 1. Eignungsprüfung (Vorbewertung)

Die nach Abzug der Ausschlussbelange verbleibenden gefilterten Abgrabungsinteressen und die dazugehörigen Suchräume werden im Zuge der nachfolgenden fünf-stufigen Eignungsprüfung daraufhin untersucht, ob sie ganz oder teilweise als BSAB festgelegt werden können bzw. sollen. Zweck dieses mehrstufigen Verfahrens ist es, möglichst konfliktarme und ergiebige Standorte als BSAB und Reservegebiete auszuweisen. Im Sinne dieses Leitbildes beziehen sich die Eignungsbelange auf die Ergiebigkeit und auf die Konfliktrichtigkeit mit anderen Nutzungen.

Die mehrstufige Eignungsprüfung ist im Anhang B: Prüfvorgang zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten zusammenfassend dargestellt.

Zunächst werden die gefilterten Abgrabungsinteressen und Suchräume anhand bestimmter Eignungsbelange vorbewertet (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: Beabsichtigte Gewichtung relevanter Belange).

### 7.6.1. 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 „Beabsichtigte 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 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.
- 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. Der zweiten Spalte sind außerdem in Erarbeitung befindliche städtebauliche Planungen bzw. Konzepte zugeordnet, die rechtlich von der Regionalplanung zu berücksichtigen und deshalb höher zu gewichten sind als die Belange erste 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 Nichtenergetische Rohstoffe wider (insb. die Leitlinien: verlässliche Planung, räumlich konzentrierende Planung und angemessene Planung)

Die Bewertung der Rohstoffergiebigkeit erfolgt ebenfalls anhand dieser Kategorien, je nach Ausprägung der Ergiebigkeit.

## 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. Maximal können 31 Punkte erzielt werden<sup>144</sup>.

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 7.4.1). Bei einer maximal möglichen Punktzahl von 31 Punkten ist rechnerisch zu erwarten, dass durchschnittlich 15,5 Punkte erzielt werden (also die Hälfte). Davon ausgehend würden sich folgende Bewertungsstufen ergeben:

**Tabelle 16: Bewertungstabelle der Eignungsprüfung**

Bewertungsstufen	Faktor	Punkte	Grenzwert
Maximaler Punktwert	-	31	-
Hälfte bzw. „absoluter Durchschnitt“ ( $\emptyset$ )	0,5	15,5	-
Besonders hohe Bewertung	$1,5 \times \emptyset$	23,3	$\geq 24$ Pkt.
Überdurchschnittliche Bewertung	$1,25 \times \emptyset$	19,4	20 bis 23 Pkt.
Durchschnittliche Bewertung	$1,0 \times \emptyset$	15,5	12 bis 19 Pkt.
Unterdurchschnittliche Bewertung	$0,75 \times \emptyset$	11,6	8 bis 11 Pkt.
Besonders niedrige Bewertung	$0,5 \times \emptyset$	7,8	$\leq 7$ Pkt.

Der Vorteil dieser Gruppierung liegt in seiner einheitlichen Verwendbarkeit für alle drei Rohstoffgruppen. Würde nicht der absolute Durchschnitt (also die Hälfte der maximal erzielbaren Punkte) genommen werden, sondern der relative Durchschnitt (also der Durchschnitt der tatsächlich erzielten Punktwerte) würden für jede Rohstoffgruppe eigene Schwellenwerte angelegt werden müssen. Die Bildung eines rohstoffgruppenspezifischen Durchschnitts erscheint im Ergebnis nicht sachgerecht: Berechnungen haben ergeben, dass die durchschnittliche Bewertung aller gefilterten Abgrabungsinteressen der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand bei fast 19 Punkten lag; das Bewertungsergebnis der entsprechenden potentiellen BSAB liegt höher. Ausgehend von solchen Durchschnittswerten ergäben sich mit den o.g. Faktoren keine

<sup>144</sup> Der Belang der geplanten WSZ III B wird zwar als Eignungsbelang aufgeführt, konnte im ersten Planentwurf noch nicht berücksichtigt werden. Dann erhöht sich der maximale Punktwert auf 32.

aussagekräftigen bzw. anwendbaren Bewertungsgruppen, da sich nahezu sämtliche Abgrabungsinteressen bzw. BSAB in derselben Bewertungsgruppe befänden. Die Aussagekraft eines solchen Ergebnisses wäre begrenzt, folglich dem Entscheidungsprozess nicht dienlich.

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 Regionalplanes 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 und der Tabellenkalkulation Excel (für: gefilterte Abgrabungsinteressen, Suchräume, potentielle BSAB und potentielle Reservegebiete).

### 7.6.2. Rohstoffvorkommen: Ergiebigkeit und gebündelte Gewinnung

Gewichtung	Eignungsbelang	Datengrundlage
+	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rohstoffergiebigkeit entspricht dem Durchschnitt (<math>\emptyset</math>)</li> </ul>	Berechnungen der Regionalplanungsbehörde Köln auf Grundlage der Rohstoffkarte NRW mittels geodatenbasiertem „AM-Tool“
++	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rohstoffergiebigkeit ist überdurchschnittlich (<math>\geq 1,25 \times \emptyset</math>)</li> <li>▪ Möglichkeit der gebündelten Gewinnung</li> </ul>	
+++	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rohstoffergiebigkeit ist besonders ergiebig (<math>\geq 1,5 \times \emptyset</math>)</li> </ul>	

### *Rohstoffergiebigkeit*

Die in Kapitel 7.4.1 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 größer die Rohstoffvorkommen sind, desto besser eignet sich ein Standort für die Bodenschatzgewinnung und damit für die Festlegung als BSAB. Umgekehrt gilt: Je unergiebig ein Standort ist, desto weniger eignet sich ein Standort zur 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 das Ziel des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden beeinträchtigt wäre, aber auch eine höhere bzw. schnelle Flächeninanspruchnahme zu rascherer Neubeanspruchung von Raum führen würde, wodurch 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 wird die Rohstoffergiebigkeit besonders unergiebigster Standorte als Ausschlussbelang gewertet. Ein besonders unergiebigster Suchraum stellt keinen angemessenen Abgrabungsstandort dar, angesichts der Vielzahl besser geeigneter Standorte im Regierungsbezirk Köln. Diese Einschätzung gilt auch, wenn einzelne Teilflächen innerhalb eines in Summe besonders unergiebigsten Suchraumes

eine bessere Ergiebigkeit aufweisen. Schließlich betrachtet die Regionalplanung den Abgrabungsstandort insgesamt.

Es wird auf die Ausführungen in Kapitel 7.5.3 verwiesen, die im Zuge der öffentlichen Auslegung zur Diskussion gestellt werden sollen.

#### *Möglichkeit der gebündelten Gewinnung*

Wurden auf Basis der rohstoffgruppenbezogenen Detailanalyse potentielle BSAB für zwei unterschiedliche Lockergesteine an demselben Standort abgegrenzt, werden diese potentiellen BSAB in beiden Rohstoffgruppen als gut geeignet (++) gewertet. Schließlich besteht an diesen Standorten die Möglichkeit der gebündelten Gewinnung. Gemäß Grundsatz 9.1-3 LEP NRW und dem Z6 des vorliegenden Regionalplanes, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe, soll auf eine gebündelte Gewinnung hingewirkt werden. Dem wird mit der hier erläuterten Gewichtung Rechnung getragen.

Gleichwohl ist dem Regionalplangeber bewusst, dass alleine die Möglichkeit der gebündelten Gewinnung noch nicht tatsächlich zu einem gebündelten Rohstoffabbau führt. Dies ist einer der Gründe, weshalb dieser Belang nicht als „sehr gut geeignet (+++)“ gewichtet wird. Ein anderer Grund liegt darin, dass eine gebündelte Gewinnung an Standorten mit eher geringen Rohstoffmächtigkeiten nach Auffassung des Plangebers nicht gleichgewichtig sein soll mit „besonders ergiebigen“ Standorten<sup>145</sup>. Außerdem stellt die gebündelte Gewinnung keine Leitlinie des vorliegenden Planungskonzepts dar, die Verlagerung in möglichst ergiebige Standorte hingegen schon. Dieser Belang wird als „gut geeignet (++)“ gewichtet, da er bedeutsamer ist als die Belange der ersten Spalte („geeignet (+)“). Es handelt sich um einen tatsächlichen Belang, da es sich um die natürliche Eignung der Lagerstätte handelt. Somit ist es vergleichbar mit der natürlichen Eignung eines Abgrabungsstandortes aufgrund der verkehrlichen Erschließung.

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 also *ent-*

---

<sup>145</sup> Beispiel: Das Merkmal der gebündelten Gewinnung wäre erfüllt, wenn an einem Standort 10 m Kies/Kiessand und 5 m Ton/Schluff anstünden. Eine solche Konstellation soll jedoch nicht gleichgewichtig sein mit einem besonders ergiebigen Standort (> 24 m Rohstoffmächtigkeit Kies/Kiessand). Das Merkmal der gebündelten Gewinnung lässt Rohstoffergiebigkeiten weitgehend unbeachtet.

weder 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).

### 7.6.3. Umweltfachliche Belange

Gewichtung	Eignungsbelang	Datengrundlage
+	Außerhalb von... <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung</li> </ul>	Fachbeitrag des Geologischen Dienstes NRW
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Landwirtschaftliche Flächen (Standortwert I)</li> </ul>	Fachbeitrag der Landwirtschaftskammer
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lärmarmen Räumen herausragender Bedeutung</li> </ul>	Fachbeitrag bzw. Kartenwerke des LANUV
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen (&gt; 10 qkm)</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Landschaftsbildeinheiten herausragender Bedeutung</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kulturlandschaftsbereichen von besonderer historischer Bedeutung</li> </ul>	Fachbeitrag „Kulturlandschaft“ des LVR
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Wasserschutzzonen III B (geplant)</li> </ul>	ELWAS-web
++	Außerhalb von... <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Biotopverbundflächen Stufe I</li> </ul>	Fachbeitrag des LANUV
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tatsächlicher Wald &gt; 2 ha</li> </ul>	ATKIS

#### *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>146</sup>.

<sup>146</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.

#### *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 273.000 ha landwirtschaftliche Nutzfläche in der Standortwertestufe 1 (37 %), 36.000 ha (12 %) verbleiben in der Standortwertestufe 2 sowie 800 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.

#### *Lärmarme Räume herausragender Bedeutung*

Dieser Belang beruht auf dem Entwurf des Fachbeitrages des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) für den Regierungsbezirk Köln (unveröffentlichter Entwurf, Stand 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.

#### *Unzerschnittene verkehrsarme Räume (UZVR)*

Dieser Belang beruht auf den Kartenwerken des LANUV, die unter anderem auf dessen Internetseite öffentlich einsehbar sind<sup>147</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 verlärmert sind. Zerschneidung, Verinselung, Barrierewirkung, Verlärmung und Licht- und Schadstoffemissionen, können in ihren Auswirkungen je nach Intensität und Ausbrei-

---

<sup>147</sup> <http://uzvr.naturschutzinformationen.nrw.de/uzvr/de/start>

tung auf den 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 Eigenungsbelang 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).

#### *Landschaftsbildeinheiten herausragender Bedeutung*

Dieser Belang beruht auf dem Entwurf des Fachbeitrages des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) für den Regierungsbezirk Köln (unveröffentlichter Entwurf, Stand 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 Wertpunkte 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.

#### *Kulturlandschaftsbereiche von besonderer historischer Bedeutung*

Dieser Belang beruht 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 bedeutsamen 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 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.

#### *Wasserschutzzonen III B (geplant)*

Dieser Belang beruht auf dem Fachinformationssystem der Wasserwirtschaftsverwaltung in NRW (ELWAS-Web) für den Regierungsbezirk Köln<sup>148</sup>.

Geplante Wasserschutzgebiete stellen Wasserschutzgebiete in Vorbereitung dar. Im Sinne des vorsorgenden Trinkwasserschutzes sind sie vorsorglich vor entgegenstehenden Nutzungen zu schützen.

Abgrabungsnutzungen verfügen grundsätzlich über das Potential, den Trinkwasserschutz zu gefährden. Die geplanten Trinkwasserschutzzonen I bis III A sind bereits als Tabuzonen definiert, sind also einer Abgrabungsnutzung entzogen. Geplante Trinkwasserschutzzonen III B sind aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht als Tabuzone definiert (vgl. Kapitel 7.3.5). Gleichwohl sind aus Vorsorgegründen Abgrabungsstandorte grundsätzlich zu bevorzugen, die sich außerhalb von geplanten Trinkwasserschutzzonen befinden. Deshalb werden im vorliegenden Planungskonzept geplante Trinkwasserschutzzonen III B als Eignungsbelang berücksichtigt. Ein

---

<sup>148</sup> <https://www.elwasweb.nrw.de>

im Zuge der Detailanalyse zu bewertender Abgrabungsstandort wird positiver bewertet (+), wenn er keine geplante Trinkwasserschutzzonen III B tangiert. Eine höhere Gewichtung erscheint unverhältnismäßig, handelt es sich hierbei in der Genehmigungspraxis in der Regel doch um keinen durchschlagenden Belang.

### *Biotopverbundflächen Stufe I*

Dieser Belang beruht auf dem Entwurf des Fachbeitrages des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) für den Regierungsbezirk Köln (unveröffentlichter Entwurf, Stand 2019).

Bei den Biotopverbundflächen der Stufe I handelt es sich um die Kernflächen bzw. Flächen mit herausragender Bedeutung. Die Kernflächen enthalten die aktuell geschützten Flächen und die naturschutzwürdigen Flächen des Biotopkatasters als wesentliche Bestandteile. Sie stellen die Basis für die regionalplanerischen Festlegungen dar, insbesondere von BSN<sup>149</sup>. BSN werden in dem vorliegenden gesamträumlichen Planungskonzept als sonstige Ausschlussbelange behandelt, es sei denn, die zuständige Naturschutzbehörde stellt eine Nichtbetroffenheit eines BSN im Zuge des Regionalplanverfahrens einzelfallbezogen fest<sup>150</sup>.

Aufgrund dieser Regelvermutung, aus Gründen der konzeptionellen Schlüssigkeit und aus Gründen der planerischen Vorsorge erscheint es der Regionalplangeber verhältnismäßig, dass Flächen bevorzugt werden sollen, die vom LANUV nicht dem Biotopverbund Stufe I zugeordnet wurden. Ein Abgrabungsstandort, der sich vollständig außerhalb vom Biotopverbund Stufe I befindet, wird in der Folge als gut geeignet bewertet (++).

Die Gewichtung dieses Merkmals (++) ergibt sich aus dem gesetzlichen Auftrag des Raumordnungsgesetzes und des Landesnaturschutzgesetzes NRW, wonach der Regionalplan die Funktion des Landschaftsrahmenplans erfüllt. Die Inhalte des Landschaftsrahmenplans werden maßgeblich auf Grundlage des Fachbeitrages vom LANUV erstellt. BSN stellen die wesentlichen landschafts- und naturschutzbezogenen Vorranggebiete im regionalplanerischen Freiraum dar, verfügen also über ein besonders hohes Gewicht innerhalb des Landschaftsrahmenplanes. Insofern hebt sich der Belang des Biotopverbundes Stufe I von den zuvor erläuterten umweltfachli-

---

<sup>149</sup> § 8 Landesnaturschutzgesetz

<sup>150</sup> vgl. Kapitel 7.4.5

chen Belangen im Sinne der rechtlichen Erforderlichkeit als auch im Sinne der rechtlichen Wirkung ab. Zur Klarstellung sei darauf hingewiesen, dass von der Einordnung einer Fläche als Biotopverbund Stufe I zunächst keine rechtliche Außenwirkung ausgeht, sofern diese Fläche im Regionalplan nicht bereits als BSN festgelegt wurde.

Dem Regionalplangeber ist bewusst, dass der folgende Fall eintreten könnte: Ein eigentlich als sonstiger Ausschlussbelang vorgesehener BSN wird auf Anregung der zuständigen Naturschutzbehörde und nach regionalplanerischer Prüfung nicht als Ausschlussbelang behandelt, da die Ziele des Biotopverbundes nicht erheblich beeinträchtigt sind. Diese Fläche (oder Teile davon) befinden sich allerdings innerhalb des Biotopverbundes Stufe I gem. Fachbeitrag des LANUV. In der Folge würde die zu untersuchende Fläche hinsichtlich dieses Belanges nicht als „gut geeignet“ bewertet werden. Zwar sähe die Fachbehörde die Belange des BSN in diesem Einzelfall nicht erheblich beeinträchtigt, unbeschadet dessen wäre aber aus regionalplanerischer Perspektive dennoch ein Standort außerhalb des Biotopverbundes aus Vorsorgegründen zu bevorzugen. Schließlich handelt es sich auch bei einer Abgrabung innerhalb eines Biotopverbundes unbenommen um einen Eingriff in Natur und Landschaft. Auch wenn dieser Eingriff aus Sicht der Naturschutzbehörde in der Summe vertretbar wäre, so stünden aus Sicht der Regionalplanung im Regierungsbezirk Köln ausreichend Alternativstandorte zur Verfügung, in denen gar kein Eingriff in einen Biotopverbund erforderlich ist (also eine Null-Variante). Im Ergebnis könnte der in Rede stehende Abgrabungsstandort sich dennoch gegenüber allen anderen durchsetzen (z.B. weil er besonders ergiebig, gut erschlossen ist und allseits befürwortet wird; also viele anderen Eignungsbelange erfüllt). In diesem Falle wäre der Eingriff in den Biotopverbund auch aus Sicht der Regionalplanung vertretbar.

#### *Tatsächlicher Wald > 2 ha*

Dieser Belang beruht auf den 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 > 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>151</sup> Der absolute Waldanteil im Regierungsbezirk Köln entspricht mit rund 28 % ungefähr dem NRW-Durchschnitt, bleibt aber hinter dem bundesweiten Waldanteil zurück (32 %)<sup>152</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. 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 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>153</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

---

<sup>151</sup> Landesbetrieb Wald und Holz NRW, 04/2018: Forstlicher Fachbeitrag für die Fortschreibung des Regionalplanes der Bezirksregierung Köln.

<sup>152</sup> <https://www.forstwirtschaft-in-deutschland.de/waelder-entdecken/waldflaeche/>

<sup>153</sup> § 18 Abs. 2 LPIG NRW

hebt sich der Belang des tatsächlichen Waldes >2 ha von den zuvor erläuterten umweltfachlichen Belangen (+)in Bezug auf den rechtlichen Planungsauftrags ab.

#### 7.6.4. Verkehrliche Anbindung

Gewichtung	Eignungsbelang	Datengrundlage
++	<ul style="list-style-type: none"> <li>Überdurchschnittliche Nähe zur nächsten Anschlussstelle einer überregionalen Straße BAB oder B (Luftlinie) (&lt; 0,75 x Ø-Entfernung)</li> </ul>	Geodatenbasierte Auswertungen der Bezirksregierung Köln

Dieser Belang beruht auf geodatenbasierten Auswertungen der Bezirksregierung Köln. In diesem Zuge wurden die Mittelpunkte eines jeden gemeldeten Abgrabungsinteressen ermittelt und die jeweilige Distanz (Luftlinie) zu den nächsten Anschlussstellen von Bundesautobahnen (BAB) und Bundesstraßen (B) berechnet. Aus allen Entfernungen wurde die durchschnittliche Distanz gebildet. Diejenigen Abgrabungsstandorte, die über eine überdurchschnittliche Nähe zu diesen überregionalen Anschlussstellen verfügen (also näher als 0,75 x 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 noch größere Nähe (0,5 x durchschnittliche Nähe) entsprechend als sehr gut geeignet einzustufen (+++), erscheint der Regionalplanungsbehörde unverhältnismäßig. Dadurch würde dem Belang der verkehrlichen Erschließung ein zu hohes Gewicht beigemessen 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 BAB und B kleinere Straßen tendenziell entlastet werden. Dadurch können Lärmemissionen auf Straßen gelenkt werden, die für sol-

che 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). 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 entfernungs-sensible 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>154</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 zu Auffahrten von BAB bzw. B befinden.

Die Raumanalyse der Bezirksregierung Köln ergab die folgenden Ergebnisse:

**Tabelle 17: Analyseergebnisse Entfernung gemeldeter Abgrabungsinteressen zu Anschlussstellen von BAB und B**

Entfernung gemeldete Abgrabungsinteressen zu...	BAB	B
Mittelwert	4.140 m	3.260 m
Median	3.950 m	3.063 m
Zwischenergebnis: Geringe Streuung → mit Mittelwert weiterrechnen, da aussagekräftig		
0,5 x Mittelwert (besonders große Nähe)	2.070 m	1.630 m
0,75 x Mittelwert (überdurchschnittliche Nähe)	3.105 m	2.445 m
<b>gerundet</b>	<b>3.100 m</b>	<b>2.400 m</b>

Wenn eine dieser Distanzen von einem Abgrabungsinteresse unterschritten wird, gilt dieser Eignungsbelang als erfüllt. In diesem Planungskonzept ist es unerheblich, wenn beide Belange unterschritten werden oder wenn sich mehrere überregionale Straßen in überdurchschnittliche Nähe befinden. 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 Erschlie-

<sup>154</sup> BMWI 2020: Rohstoffstrategie der Bundesregierung

ßung ein zu hohes Gewicht beimessen würde. Schließlich entstehen bereits heute Abgrabungen, welche die oben genannten Distanzen deutlich überschreiten und offensichtlich dennoch betriebswirtschaftlich tragfähig und als nicht konfliktreich zu bezeichnen sind. Zudem hat die Rechtsprechung festgestellt<sup>155</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 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.

Inwiefern eine Bewertung und Gegenüberstellung möglicher/optimaler Verkehrsanbindungen je BSAB im Zuge der regionalplanerischen Abwägung erfolgen kann, wird unter Umständen im weiteren Planverfahren diskutiert. Derzeit spricht vieles dafür,

---

<sup>155</sup> Urteil des OVG RLP vom 21.10.2009 – 1 A 10481/09

dass eine über die Vollziehbarkeit des BSAB hinausgehende Berücksichtigung der verkehrlichen Erschließung auf Ebene der Regionalplanung nicht erforderlich und nur unter verhältnismäßigem Aufwand leistbar wäre.

Insbesondere das Kriterium, einer besonders geringe Anzahl an erforderlichen Ortsdurchfahrten zur nächsten Anschlussstelle BAB bzw. B soll im vorliegenden Planungskonzept nicht berücksichtigt werden. Dieses Kriterium wird zwar im Zug des Regionalplanverfahrens zur Gesamtüberarbeitung (Region+ Gewerbe) angewendet. 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 regelmäßig 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.

## 7.6.5. Städtebauliche Belange

Gewichtung	Eignungsbelang	Datengrundlage
++	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keine entgegenstehenden kommunalen Planungsabsichten</li> </ul>	Stellungnahmen der Kommunen, Übermittlung der Planungsabsichten
+++	<ul style="list-style-type: none"> <li>Lokaler Konsens (Befürwortung des Standortes durch Kommune und Unternehmen)</li> </ul>	Meldung eines entsprechenden Abgrabungsinteresses durch Kommune und Unternehmen

### *Entgegenstehende Planungsabsichten*

Kommunen können im Zuge der Beteiligungsverfahren ihre verfestigten Planungsabsichten in Form von widersprechenden städtebaulichen Entwicklungskonzepten oder in Aufstellung befindlichen Bauleitplanungen geltend machen. Dies kann entweder über den Fragebogen oder über eine separate Stellungnahme gegenüber der Regionalplanungsbehörde gemeldet, begründet und mit den entsprechenden Konzepten bzw. Planwerken belegt werden. Dabei ist es erforderlich, dass die Planungsabsichten von einem kommunalpolitischen Gremium förmlich beschlossen wurden, also mehr als den alleinigen Willen der Kommunalverwaltung darstellen. Dies erscheint dem Regionalplangeber erforderlich, da dieser Belang die Berücksichtigung baurechtlich definierter städtebauliche Instrumentarien ermöglicht. Von den Planungen muss also eine gewisse Verbindlichkeit ausgehen:

- Städtebauliche Entwicklungskonzepte verfügen nur dann über eine innergemeindliche Selbstbindung und können als städtebauliche Belange nur hinreichend berücksichtigt werden, wenn sie vom Rat beschlossen wurden (z.B. §§ 35 und 171 b BauGB).
- In Aufstellung befindliche Bauleitplanungen entfalten erst mit Fassung des Aufstellungsbeschlusses eine rechtliche Bindungswirkung bzw. können erst dann Grundlage für die Anwendung der bauleitplanerischen Plansicherungsinstrumente sein (z.B. § 14 BauGB).
- Im vorliegenden Planungskonzept werden auch kommunale Konzentrationszonenplanungen als kommunale Planungsabsicht im Sinne dieses Eignungsbelanges gewertet, wenn diese von der Kommune als Ausschlussbelang geltend ge-

macht wurden<sup>156</sup>, diese Konzentrationszonen von der Regionalplanungsbehörde im Zuge der Plausibilitätsprüfung aber nicht als Ausschlussbelang anerkannt werden konnten<sup>157</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 den kommunalen Planungswillen ab. Dieser kommunale Planungswille soll im vorliegenden Planungskonzept als Planungsabsicht im Sinne dieses Eignungsbedarfes berücksichtigt werden.

Die Gewichtung dieses Merkmals (++) ergibt sich aus verschiedenen Gründen:

- Städtebauliche Belange sind höher zu gewichten als auf Fachinformationen beruhende Umweltfachliche Belange (+), da es sich um die verfassungsrechtlich zugesprochene kommunale Planungshoheit bzw. Selbstverwaltung handelt. Kommunen haben die Verantwortung und Kompetenz 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. Hierzu zählt auch das Abgrabungsgeschehen.
- Die Einstellung dieses Bedarfes mit der maximalen Gewichtung (+++) erscheint dem Regionalplangeber unverhältnismäßig. Schließlich handelt es sich um einen Bedarf, der die grundsätzliche Absicht verfolgt, aktiv das Eigentumsrecht mittels der Regionalplanung zu beschränken ohne dass die Kommune selber in der Lage wäre, dies aufgrund eigener fachrechtlicher bzw. bauleitplanerischer Regelungen zu tun. Abgrabungen stellen eine nach § 35 BauGB privilegierte Nutzungen dar, also eine originäre Nutzung des Außenbereichs.
- Bei diesem Bedarf handelt es um keine Leitlinie des Planungskonzepts.

Die geltend gemachten kommunalen Planungsabsichten werden von der Regionalplanungsbehörde auf Plausibilität geprüft. Die Anforderungen an die entsprechende

---

<sup>156</sup> vgl. Kapitel 7.4.7

<sup>157</sup> bei 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

städtebauliche Begründung sind eher gering. Es muss sich um eine nachvollziehbare, hinreichend konkrete und schlüssige Planungsabsicht handeln.

### *Lokaler Konsens*

Gemäß der Leitlinie einer umsetzungsorientierten Planung<sup>158</sup> 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 „lokaler Konsens“ zwischen öffentlichen und privaten Belangen muss der Regionalplanungsbehörde im Zuge der Beteiligungsverfahren förmlich mitgeteilt werden (Fragebogen).

Eignungsbelangen, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung (+++) zugesprochen werden<sup>159</sup>. Im Übrigen erscheint diese Gewichtung auch im Vergleich zu den kommunalen Planungsabsichten verhältnismäßig. Im Gegensatz zu den kommunalen Planungsabsichten handelt es sich beim lokalen Konsens grundsätzlich um eine Art der Positivplanung, welche die ohnehin vorhandene Baufreiheit 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 alleinig die Anmeldung, was einer Willensbekundung gleich kommt. 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

---

<sup>158</sup> vgl. Kapitel 4.4.3

<sup>159</sup> vgl. Kapitel 7.6.1

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 sich die Kommune von dem Gegenstromprinzip Gebrauch macht und sich ausdrücklich für den lokalen Konsens ausspricht. Eine Begründung ist nicht erforderlich. Schließlich soll mit dem Eignungsbelang „lokaler Konsens“ ausdrücklich ein niedrighschwelliger Anreiz geschaffen werden, den Austausch zwischen Kommune und Unternehmen zu fördern. Der Anreiz scheint umso höher, je positiver sich der lokale Konsens auswirkt.

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. 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<sup>160</sup>.

Die folgenden Kommunen haben für mindestens ein Abgrabungsinteresse einen lokalen Konsens geltend gemacht: Erftstadt, Erkelenz, Geilenkirchen, Heinsberg, Hückelhoven, Kerpen, Wegberg.

#### *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.

---

<sup>160</sup> vgl. Kapitel 7.7.2

Alleine mittels der beiden städtebaulichen Eignungsbelange kann je Abgrabungsinteresse ein Bewertungsunterschied von fünf Punkten geltend gemacht werden. Das entspricht 16 % der maximal möglichen Gesamtpunktzahl von 31 Punkten.

Darüber hinaus kann eine Kommune eine erhebliche räumliche Vorprägung als Eignungsbelang geltend machen, was ebenfalls der höchsten Gewichtung zugeordnet ist<sup>161</sup>.

Schließlich können Kommunen mittels Bauleitplanung das Ergebnis dieses gesamt-räumlichen Planungskonzepts unmittelbar beeinflussen. Entgegenstehende Bauleitplanungen werden als sonstiger Ausschlussbelang gewertet.

### 7.6.6. Regionalplanerische Belange

Gewichtung	Eignungsbelang	Datengrundlage
+++	▪ Bestehender BSAB	Regionalplan Köln
	▪ Angrenzend an bestehende 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

#### *Bestehender BSAB*

Gemäß der Leitlinie einer verlässlichen und aktuellen Planung<sup>162</sup> 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<sup>163</sup>.

Damit dieser Eignungsbelang im Planungskonzept zum Tragen kommt, genügt es, wenn ein Abgrabungsinteresse / Suchraum / ein potentieller BSAB einen bestehenden BSAB tangiert. Das Abgrabungsinteresse muss sich also nicht flächendeckend innerhalb des bestehenden BSAB befinden. Über die Zeichenregeln wird sicherge-

<sup>161</sup> vgl. Kapitel 7.6.6

<sup>162</sup> vgl. Kapitel 4.4.7

<sup>163</sup> vgl. Kapitel 7.6.1

stellt, dass Flächen innerhalb eines bestehenden BSAB bevorzugt als potentielle BSAB abgegrenzt werden<sup>164</sup>.

#### *Angrenzend an bestehende genehmigte Abgrabung*

Gemäß der Leitlinie einer räumlich konzentrierenden Planung<sup>165</sup> soll ein Abgrabungsinteresse dann mit erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn es eine bestehende genehmigte Abgrabung erweitert („Erweiterung vor Neuaufschluss“). Eignungsbelange, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung zugesprochen werden<sup>166</sup>.

Damit dieser Eignungsbelang im Planungskonzept zum Tragen kommt, genügt es, wenn sich innerhalb eines Abgrabungsinteresses / Suchraumes / eines potentiellen BSAB eine bestehende genehmigte Abgrabung befindet. Die bestehende genehmigte Abgrabung muss sich nicht flächendeckend innerhalb befinden. Über die Zeichenregeln wird sichergestellt, dass potentielle BSAB bevorzugt als Erweiterungen bestehender Abgrabungen abgegrenzt werden<sup>167</sup>.

#### *Durch Abtragungsgeschehen räumlich erheblich vorgeprägte Kommunen*

Gemäß der Leitlinie einer angemessenen Planung<sup>168</sup> soll ein Abgrabungsinteresse dann mit erhöhtem Gewicht in die Abwägung eingestellt werden, wenn es sich außerhalb einer Gemeinde befindet, die durch (frühere) Abgrabungen bzw. Bodenschatzgewinnung räumlich erheblich vorgeprägt ist. Eignungsbelange, die unmittelbarer Ausdruck der Leitlinien dieses Planungskonzepts sind, soll die maximale Gewichtung zugesprochen werden<sup>169</sup>.

Damit dieser Eignungsbelang im Planungskonzept zum Tragen kommt, bedarf es einerseits der Stellungnahme einer Kommune, wonach sie nach ihrer Einschätzung als erheblich räumlich vorgeprägt zu beurteilen ist. Andererseits bedarf es eines neutralen Beurteilungsmaßstabes, auf dessen Grundlage die erhebliche räumliche Vorprägung zugesprochen wird. Dieser Beurteilungsmaßstab wird von der Regionalplanungsbehörde mittels geodatenbasierter und statistischer Analyse unter Berücksichtigung sämtlicher Kommunen des Regierungsbezirks entwickelt. Diese Analyse

---

<sup>164</sup> vgl. Kapitel 7.7.2

<sup>165</sup> vgl. Kapitel 4.4.5

<sup>166</sup> vgl. Kapitel 7.6.1

<sup>167</sup> vgl. Kapitel 7.7.2

<sup>168</sup> vgl. Kapitel 4.4.8

<sup>169</sup> vgl. Kapitel 7.6.1

berücksichtigt sämtliche Lockergesteine. Die Analyse basiert grundsätzlich auf drei Kennzahlen, um eine möglichst robuste Einordnung zu erreichen:

1. Anteil aller früheren und laufenden genehmigten Abgrabungen an der Potentialfläche des Gemeindegebietes (also der Fläche nach Abzug der Tabuzonen); laufende Genehmigungsverfahren werden nicht berücksichtigt. Dieses Kriterium basiert auf Daten, die der Bezirksregierung Köln vorliegen, nämlich dem Abgrabungskataster und dem vorliegenden gesamtträumlichen Planungskonzept sowie auf Daten früherer bergbaulicher Aktivitäten<sup>170</sup>. Diese Kennzahl erscheint geeignet, um festzustellen, wie viel der aus regionalplanerischer Sicht grundsätzlich zur Verfügung stehenden Fläche bereits durch Abgrabungsgeschehen beansprucht wurde (es werden ausschließlich nichtenergetische Rohstoffe betrachtet).
2. Anteil aller früheren und laufenden Abgrabungen am Gemeindegebiet; laufende Genehmigungsverfahren werden nicht berücksichtigt. Dieses Kriterium basiert sowohl auf Daten der Bezirksregierung Köln (Abgrabungskataster), auf Daten von RWE (Revierkarte) und des statistischen Bundesamtes (Destatis; Kommunalgröße). Diese Kennzahl erscheint geeignet, um festzustellen, wie stark das gesamte Gemeindegebiet von der Bodenschatzgewinnung insgesamt betroffen ist (energetische und nichtenergetische Rohstoffe gleichermaßen betrachtet).
3. Anteil des „Abbaulandes“ am „kommunalen Freiraum“. Der Begriff und die Größe des „Abbaulandes“<sup>171</sup> entstammt den Angaben von Destatis für den Regierungsbezirk Köln bezüglich der „Art der tatsächlichen Nutzung“. Unter dem regionalplanerischen Arbeitsbegriff „kommunaler Freiraum“ versteht die Regionalplanungsbehörde Köln die Differenz aus Gemeindegebietsfläche und der Siedlungs- und Verkehrsfläche<sup>172</sup> laut Destatis. Diese Kennzahl erscheint geeignet, um festzustellen, wie viel der bauplanungsrechtlich zur Verfügung grundsätzlich zur Verfügung stehenden Fläche bereits durch Abgrabungen beansprucht wurde, unabhängig von Daten der Bezirksregierung Köln (energetische und nichtenergetische Rohstoffe gleichermaßen betrachtet).

---

<sup>170</sup> Revierkarte von RWE; Daten der Bergbehörde konnten aus zeitlichen Gründen noch nicht berücksichtigt werden.

<sup>171</sup> Schlüsselnummern 14000 und 15000

<sup>172</sup> Schlüsselnummern 10000 und 20000

Diese Analyse wurde für sämtliche Kommunen des Regierungsbezirks durchgeführt. Je Kennzahl wurden der Mittelwert und Median ermittelt. Es hat sich gezeigt, dass der Mittelwert und Median stark voneinander abweichen, da erhebliche Ausreißer vorhanden sind. Angesichts der vorhandenen erheblichen Ausreißer erscheint es dem Regionalplangeber sachgerecht, die Ergebnissen des Medians zu Grunde zu legen, zeichnet sich dieser doch als statistisch robuster (also unempfindlicher) gegenüber Ausreißern aus.

Entsprechend der diesem Planungskonzept zu Grunde gelegten Methodik, wird der Median einer jeden Kennzahl mit 1,5 multipliziert<sup>173</sup>. Das Ergebnis stellt den Schwellenwert dar, ab dem – je Kennzahl – eine Kommune als erheblich vorgeprägt gelten kann. Wenn eine Kommune in mindestens zwei Kennzahlen oberhalb des jeweiligen Schwellenwertes liegt, so gilt die Kommune im Sinne dieses Planungskonzepts als durch Abtragungsgeschehen räumlich erheblich vorgeprägt.

**Tabelle 18: Schwellenwerte erheblicher räumlicher Vorprägung von Kommunen**

	Anteil früherer und heutiger Abgrabungen an der Potentialfläche	Anteil früherer und laufender Abgrabungen am Gemeindegebiet	Anteil des „Abbaulandes“ am „kommunalen Freiraum“
Datengrundlagen	Bezirksregierung Köln, RWE	Bezirksregierung Köln, RWE, Destatis	Destatis
Mittelwert	59,5 %	8,6 %	3,5 %
Median	18,0 %	1,7 %	0,7 %
Schwellenwert erheblicher räumlicher Vorprägung = 1,5 x Median	27 %	2,5 %	1,1 %

Im Ergebnis können – anhand der derzeit zur Verfügung stehenden Daten – die folgenden Kommunen als räumlich erheblich vorgeprägt gelten: Aldenhoven, Alfter, Bergheim, Brühl, Düren, Elsdorf, Erftstadt, Erkelenz, Eschweiler, Frechen, Herzogenrath, Hürth, Inden, Jülich, Kerpen, Merzenich, Niederzier, Troisdorf, Übach Palenberg, Weilerswist, Wesseling.

Von diesen Kommune wird alleinig den folgenden Kommunen eine entsprechende Vorprägung im Sinne des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe zugesprochen, da diese Kommunen gegenüber der Regionalplanungsbehörde eine räumliche Vorprägung fristgerecht geltend gemacht haben: Alfter, Bergheim, Brühl, Kerpen, Wesseling.

<sup>173</sup> vgl. Kapitel 5.2.2

Das Ergebnis dieser Auswertung kann sich im Zuge der weiteren Planung verändern, wenn neue Daten vorliegen oder weitere Kommunen eine Vorprägung im Zuge der öffentlichen Auslegung geltend machen. Die Daten der Bergbehörde bezüglich des früheren Abtragungsgeschehens konnte aus zeitlichen Gründen noch nicht berücksichtigt werden, werden aber im weiteren Verfahren ergänzt.

### 7.6.7. Zwischenergebnis der Vorbewertung

Die gefilterten Abgrabungsinteressen (Erweiterungen und Neuaufschlüsse) und die Suchräume wurden im Zuge der ersten Eignungsprüfung einer „Vorbewertung“ unterzogen. Die Bewertung erfolgte allein für ungenehmigte Flächen. Das Ergebnis der Vorbewertung fließt in die zweite Eignungsprüfung mit ein (räumliche Abgrenzung potentieller BSAB).

Auf Ebene der ersten Eignungsprüfung entfallen Flächen, wenn sowohl ein gefiltertes Abgrabungsinteresse als auch der zugehörige Suchraum über eine besonders niedrige Bewertung verfügen ( $< 0,5 \times \emptyset$ ). Dieses Vorgehen ist erforderlich, um solche Flächen frühzeitig auszusortieren, die zur Ausweisung als BSAB bzw. Reservegebiet ungeeignet sind (aufgrund eines hohen Konfliktpotentials).

Im Ergebnis liegt die durchschnittliche Bewertung aller drei Rohstoffgruppen mit 17,6 Punkten über der Hälfte der insgesamt erzielbaren Punktzahl (15,5 von 31). Die Streuung ist relativ hoch: vier der fünf Bewertungsgruppen werden berührt. Kein gefiltertes Abgrabungsinteresse wurde mit besonders niedriger Punktzahl bewertet.

**Tabelle 19: Ergebnis der Vorbewertung:  
Durchschnittliche Punktzahl der „gefilterten Abgrabungsinteressen“<sup>174</sup>**

	Mittelwert, $\emptyset$	Median	Von...	Bis...
Kies/Kiessand	18,9	19	10	27
Ton/schluff	15,9	16	9	23
Präquartäre Kiese und Sande	18,1	18	13	25
Alle Lockergesteine	17,6			

<sup>174</sup> Gefilterte Abgrabungsinteressen = Gemeldete Abgrabungsinteressen abzüglich der Ausschlussbelange.

**Tabelle 20: Ergebnis der Vorbewertung: Bewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen (Anzahl) je Rohstoffgruppe**

Bewertungsgruppe	Gefilterte Abgrabungsinteressen (Anzahl)			Potentielle BSAB
	KKS	TS	PQ	
besonders hohe Bewertung (1,5 x $\emptyset$ ) $\geq$ 24 Pkt.	13	0	1	<i>erfolgt im Zuge der dritten Eignungsprüfung, s. Kapitel 7.8</i>
überdurchschnittliche Bewertung (1,25 x $\emptyset$ ) 20-23 Pkt.	52	11	8	
Durchschnittliche Bewertung 12-19 Pkt.	86	50	24	
unterdurchschnittliche Bewertung (0,75 x $\emptyset$ ) 8-11 Pkt.	2	7	0	
besonders niedrige Bewertung (0,5 x $\emptyset$ ) $\leq$ 7 Pkt.	0	0	0	

Aufgrund der zu geringen Flächengröße scheiden bestimmte Abgrabungsinteressen bzw. ihre Suchräume im Zuge dieser Vorbewertung aus. Die verbleibenden, also „geeigneten Suchräume“ werden in die zweite Eignungsprüfung überführt.

Die Bezeichnung und Analyseergebnisse der Abgrabungsinteressen und Suchräume können den Anhängen E1 und E2 entnommen werden (Regionalplanerische Prüfbögen).

## 7.7. Detailanalyse: 2. Eignungsprüfung (BSAB abgrenzen)

In der zweiten 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 Regelungen, die gleichförmig für sämtliche Suchräume rohstoffgruppenbezogen angewendet werden.

Die zeichnerischen Regelungen bestehen im Wesentlichen aus zwei Komponenten: Zunächst wird für jeden Suchraum in Abhängigkeit seiner Rohstoffergiebigkeit eine maximale Flächengröße des potentiellen BSAB festgelegt; es wird also die „Verteilungsmasse“ definiert. Diese Verteilungsmasse wird in einem zweiten Schritt nach einheitlichen Zeichenregeln innerhalb des Suchraumes verteilt. Die Zeichenregeln bestehen aus zehn objektiven Kriterien, die schrittweise angewendet werden. Auf diese Weise werden potentielle BSAB abgegrenzt, die in ihrer Eignung für eine Abgrabungsnutzung nach regionalplanerischen Kriterien optimiert sind.

Erst nachfolgend, also in der dritten Eignungsprüfung, werden diese potentiellen BSAB bewertet. Nur diejenigen potentiellen BSAB, die mit einer bestimmten Mindestpunktzahl bewertet werden, sollen letztlich als BSAB festgelegt werden.

#### 7.7.1. Maximale Flächengröße

Die Größe der Suchräume divergiert stark. Einige Suchräume sind relativ klein ( $\geq 10$  ha), 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>175</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 Eignungsbelange entgegenstehen. Andererseits könnte dieses Vorgehen auch dazu führen, dass in der Summe eher weniger BSAB ausgewiesen werden, sofern sich einige der besonders großflächigen Suchräume gegenüber den anderen durchsetzen.

---

<sup>175</sup> Vgl. Kapitel 7.4.2 bezüglich der Beschränkung meldefähiger Flächengrößen

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 geeignetsten Flächenzuschnitte festlegt. Insofern würde 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 und bewertet 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 7.7.2).

In der vorliegenden Planung wird die zweite Variante gewählt, da sie dem Plangeber sachgerecht und verhältnismäßig erscheint, auch im Sinne der Leitlinie der angemessenen Planung. Bezüglich des Vorgehens mit besonders ergiebigen Abgrabungsinteressen wird auf die Ausführungen in Kapitel 7.5.3 verwiesen, welches im Zuge der öffentlichen Auslegung zur Diskussion gestellt wird.

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. 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).

*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 Rohstoffergiebigkeit 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 Abgrabungsgeschehen 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 zueinander stehen.<sup>176</sup>

Die durchschnittliche Flächengröße wird ebenfalls für jede Rohstoffgruppe separat ermittelt. Grundsätzlich wird hierbei zwischen Erweiterungen und Neuaufschlüssen unterschieden. Schließlich wird aus betriebswirtschaftlichen Gründen für eine Erweiterung tendenziell weniger Fläche benötigt, als für einen Neuaufschluss. 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 alleinig 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.

---

<sup>176</sup> vgl. Kapitel 7.1.3 und 7.4.1

Aufgrund der zur Verfügung stehenden Datengrundlagen ergeben sich 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 aller gemeldeten Abgrabungsinteressen bezieht sich auf die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand.
- Ton/Schluff: Die Grundgesamtheit der Abgrabungsinteressen ist gering (< 10 Flächen). Allerdings wurden ausschließlich Erweiterungen und keine Neuaufschlüsse gemeldet. Somit steht auch für Ton/Schluff eine ausreichend große Grundgesamtheit zur Verfügung.
- Präquartäre Kiese und Sande: Die Grundgesamtheit der Abgrabungsinteressen ist gering (< 15 Flächen). Es wurden überwiegend Erweiterungen gemeldet und nur wenige Neuaufschlüsse. Die Neuaufschlüsse wurden den Erweiterungen zugeordnet.

**Tabelle 21: Ermittlung der durchschnittlichen Flächengrößen der gemeldeten Abgrabungsinteressen\***

	Erweiterungen Größe (ha) Mittelwert	Neuaufschlüsse Größe (ha) Mittelwert
<b>Kies/Kiessand</b>	25	48
<b>Ton/Schluff</b>	18	-
<b>Präquartäre Kiese/Sande</b>	26	<i>den Erweiterungen zugeordnet</i>
<b>Sämtliche Rohstoffe</b>	24	48

\*Es werden nur Flächen bzw. gemeldete Abgrabungsinteressen berücksichtigt, auf denen Unternehmen den entsprechenden Rohstoff gewinnen möchten und entsprechende Rohstoffvorkommen laut Rohstoffkarte NRW vorhanden sind.

### *Der Beurteilungsmaßstab als Stufenmodell*

Basierend auf den ermittelten durchschnittlichen Rohstoffergiebigkeiten werden jeweils fünf Bewertungsstufen gebildet<sup>177</sup>.

Basierend auf den ermittelten durchschnittlichen Flächengrößen werden den Rohstoffergiebigkeiten jeweils die nachfolgenden maximalen Flächengrößen zugeordnet. Folgende Überlegungen liegen der Zuordnung zu Grunde:

<sup>177</sup> Vgl. Kapitel 7.4.1 und 5.2.2

- Ein überdurchschnittlich ergiebiger Standort soll auch eine überdurchschnittlich große zu verteilende Fläche zugesprochen bekommen.
- Besonders unergiebiges Rohstoffvorkommen wirken als Ausschlussbelang, so dass dem entsprechenden Standort keine zu verteilende Fläche zugesprochen wird.
- Einem unterdurchschnittlich ergiebigen Standort soll die kleinste Flächengröße zugesprochen werden, nämlich 10 ha (Darstellungsschwelle)
- Ein durchschnittlich ergiebiger Standort soll grundsätzlich mittels Erweiterungsklausel auch eine durchschnittliche Flächengröße erreichen können.
- 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 beansprucht werden kann.
- Einem besonders ergiebigen Standort soll ungefähr das Doppelte der durchschnittlichen Flächengröße zugesprochen werden.
- Neuaufschlüsse sollen alleinig an besonders ergiebigen Standorten ermöglicht werden. Dies entspricht den Leitlinien des vorliegenden Planungskonzepts.

Die Abbildungen aus denen die entsprechenden Beurteilungsmaßstäbe hervorgehen befinden sich im Anhang C „Maximale Flächengrößen der BSAB je Rohstoffgruppe im Zuge der 2. Eignungsprüfung“.

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 – gemäß der Abbildung im Anhang C – maximal 20 ha verteilt werden, um einen potentiellen BSAB abzugrenzen. Bereits genehmigte Abgrabungen werden nicht angerechnet, selbst wenn diese noch nicht verritzt sind. Wenn der Suchraum nur eine Größe von 15 ha hat (z.B. aufgrund eines entsprechend kleinen gemeldeten Abgrabungsinteresses), können auch nur maximal 15 ha verteilt werden; die restlichen 5 ha würden entfallen. Wenn der Suchraum eine Größe von 50 ha hätte, würden 20 ha verteilt werden (die verbleibenden 30 ha könnten

unter Umständen später als Reservegebiet festgelegt werden). Weitere Informationen und Details zur zeichnerischen Abgrenzung sind in Kapitel 7.7.2 erläutert.

*Der Beurteilungsmaßstab ist verhältnismäßig und belastbar*

Insgesamt erscheinen die hier zugesprochenen Flächengrößen verhältnismäßig. Schließlich wurden sie unmittelbar aus den Angaben der Rohstoffindustrie abgeleitet.

Wenn im Zuge der Offenlage neue (zusätzliche oder veränderte) Abgrabungsinteressen gemeldet werden, kann sich dies auf die durchschnittlichen Flächengrößen auswirken. Der Regionalplangeber geht davon aus, dass sich die durchschnittliche Flächengröße für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand (25 ha) nicht erheblich verändern wird (also weiterhin zwischen 20 und 30 ha). Schließlich basiert die ermittelte durchschnittliche Flächengröße bereits auf zwei Meldeperioden von Abgrabungsinteressen (jeweils ca. ½ Jahr) und kann somit als belastbar eingestuft werden. Im Übrigen wird diese durchschnittliche Flächengröße durch die Zulassungsverfahren der letzten Jahre grundsätzlich bestätigt. Auch die rohstoffgruppenübergreifende durchschnittliche Flächengröße bestätigt das Ergebnis. Sollte die durchschnittliche Flächengröße zukünftig aufgrund neuer Meldungen dennoch signifikant steigen, könnte dies auch in einem eher strategisch ausgerichteten Meldeverhalten begründet sein.

Für die Rohstoffgruppe präquartäre Kiese und Sande gilt diese Einschätzung grundsätzlich analog, auch wenn die bisherige Datengrundlage geringer ist als bei Kies/Kiessand. Für die Rohstoffgruppe Ton/Schluff gelten diese Einschätzungen nur bedingt; hier ist die Datengrundlage relativ gering.

Unbeschadet dessen erscheint die Höhe der kleinsten zu verteilenden Fläche von 10 ha für Erweiterungen aus mehreren Gründen verhältnismäßig. Die Meldung von Abgrabungsinteressen hat gezeigt, dass auch viele Erweiterungsflächen kleiner 10 ha gemeldet wurden. Der Regionalplangeber geht daher davon aus, dass auch kleinere Erweiterungsflächen grundsätzlich betriebswirtschaftlich sinnvoll sind, schließlich wird hierdurch die Laufzeit eines bestehenden Standortes verlängert. Im Übrigen beträgt die durchschnittliche Flächengröße einer Abgrabung laut Bundesverband Mineralische Rohstoffe in Deutschland 10 ha. Hinzu kommt, dass mittels der Erweiterungsklausel<sup>178</sup> auch unterdurchschnittlich ergiebige Standorte sich in der Regel um mehr als 10 ha erweitern können.

---

<sup>178</sup> Vgl. Kapitel 6.6

Der Regionalplangeber geht davon aus, dass die den Neuaufschlüssen zugesprochenen Flächengrößen ausreichend sind, damit sich die Investitionskosten in einem betriebswirtschaftlich sinnvollen Zeitraum amortisieren. Gleichwohl begründet sich diese Regelung – sowohl in Bezug auf Neuaufschlüsse und Erweiterungen – ausdrücklich weder in der Höhe der Investitionskosten noch in der Dauer der Amortisation.

Unbeschadet dessen waren die Grundzüge der hier erläuterten Bewertungsstufen sämtlichen Akteuren bei der Meldung der Abgrabungsinteressen bekannt. Jedem Akteure stand es somit frei, möglichst ergiebige Standorte zu melden.

### 7.7.2. Zeichenregeln

In der nachfolgenden Auflistung werden die zehn Zeichenregeln benannt und erläutert, anhand derer innerhalb der Suchräume BSAB abgegrenzt werden. Diese Zeichenregeln werden in der genannten Reihenfolge schrittweise angewendet. Sobald sich ein eindeutiger und alternativloser Flächenzuschnitt ergibt, werden die übrigen Zeichenregeln nicht mehr angewendet. Die Reihenfolge spiegelt grundsätzlich auch die Gewichtung der Belange wieder (z.B. wird im Zweifel eher die Fläche des lokalen Konsenses als BSAB ausgewiesen, denn die Fläche innerhalb des bestehenden BSAB). Diese Reihenfolge hat sich bei der Abgrenzung der BSAB als praktikabel erwiesen.

1. Mindestbreite eines BSAB: 4 mm (= 200 m in Wirklichkeit).  
Begründung: Regionalplanerischer Maßstab, also Darstellbarkeit und Lesbarkeit; spätestens bei dieser Entfernung endet der regionalplanerische Interpretationsspielraum.
2. Deutlich erkennbare Grenzen (räumliche Zäsuren) nur überschreiten, wenn beiderseitig Abgrabungsinteressen vorliegen (z.B. Landesstraßen, B, BAB, K, L, Pipelines) und beiderseitig ausreichende Fläche vorhanden ist (mind. 10 ha).  
Begründung: Regionalplanerischer Maßstab, also Darstellbarkeit, Lesbarkeit und tatsächlichen Inanspruchnahme. Leitlinien der Planung.
3. Soweit möglich, an bestehende Abgrabung unmittelbar anschließen (Erweiterungen vor Neuaufschlüssen).  
Begründung: Leitlinien der Planung.

4. Möglichst Flächen mit „lokalem Konsens“ einbeziehen, sofern vorhanden.  
Begründung: Leitlinien der Planung.
5. Möglichst vollumfänglich den ursprünglichen Zuschnitts der gemeldeten Abgrabungsinteressen entsprechen, dabei jedoch keine kleinen „Restflächen“ erzeugen, die auch über die Erweiterungsklausel nutzbar wären.  
Begründung: Regionalplanerischer Maßstab; Zuschnitt des gemeldetes Abgrabungsinteresse hat hohes Gewicht; Vollziehbarkeit der Planung; Leitlinien der Planung.
6. Möglichst abgrabungsfreundliche Zuschnitte: große bzw. kompakte zusammenhängende Flächen schaffen, schlauchartige Zuschnitte vermeiden.  
Begründung: Sparsamer bzw. effizienter Umgang mit Fläche durch optimierte Flächenzuschnitte (aufgrund der Böschungswinkel); LEP NRW.
7. Bei Erweiterungen möglichst vollständig an die Kante(n) der Bestandsmeldung/genehmigten Abgrabung anschließen.  
Begründung: Sparsamer bzw. effizienter Umgang mit Fläche durch optimierte Flächenzuschnitte (aufgrund der Böschungswinkel). Leitlinien der Planung.
8. Möglichst Flächen innerhalb von bestehenden BSAB einbeziehen.  
Begründung: Planungssicherheit und Vertrauensschutz der bestehenden BSAB; Leitlinien der Planung.
9. Möglichst bestbewertete Abgrabungsinteressen einbeziehen (Eignungsprüfung / Punktevergabe).  
Begründung: teilweise sind nur geringe Punktunterschiede entscheidungserheblich, weshalb dieser Belang ein vergleichsweise geringes Gewicht hat; dennoch ist er ein Ausdruck der räumlichen Eignung und soll berücksichtigt werden, wenn alle anderen Kriterien zu keinem eindeutigen Ergebnis führten; Leitlinien der Planung.
10. An bestehende verkehrliche Infrastruktur anschließen.  
Begründung: tatsächliche Gründe der Vollziehbarkeit der Planung; verbesserte Erschließungspotential sowie Freiraumschutz durch räumliche Konzentration von emittierenden Nutzungen; kommt nur bei gleich bewerteten Abgrabungsinteressen zum Tragen.

### *Ergänzende Hinweise*

Eine Distanz von 50 m wird grundsätzlich als angrenzend betrachtet (Minimum regionalplanerischer Unschärfe).

Wenn genehmigte Abgrabungen an einen potentiellen BSAB unmittelbar anschließen, wird dieser Fläche auch als BSAB dargestellt, sofern diese Fläche im Zuge des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe als Bestand gemeldet wurde.

Zu Zeichenregel 7: Die Erweiterung bestehender Abgrabungen 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 viel unverritzte Flächen verfügen, noch weitere (unverritzte) Restflächen regionalplanerisch zugesprochen bekommen. Dieses Vorgehen ist aus Gründen der Gleichbehandlung und planerischen Handhabbarkeit erforderlich; im Übrigen ist kann der Abgrabungsfortschritt aufgrund des dreijährigen Zyklusses der Luftbildbefliegungen nicht immer exakt ermittelt werden. Im Ergebnis könnten tendenziell größere, dafür insgesamt weniger BSAB ausgewiesen werden. Schließlich werden die Versorgungszeiträume der genehmigten unverritzter Flächen angerechnet („Sockeljahre“).

BSAB werden auch dargestellt, wenn eine genehmigte Abgrabung 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.

### *Sonderfall: Über Bestand verbundene Suchräume*

Wenn zwei (oder mehrere) Suchräume 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 die bestmöglichen Flächen gewählt werden. Andernfalls könnte durch gezielte Meldung von Abgrabungsinteressen die Abgrenzungs- und Bewertungsmethodik ausgehebelt werden.

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 potentiellen 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, schon gar nicht, wenn es sich nur um ein Unternehmen handeln sollte. Insofern würden Flächen vorgehalten werden, die in der Geltungsdauer des Regionalplanes voraussichtlich kaum in Anspruch genommen würden.

### 7.7.3. Berücksichtigung linearer Infrastrukturen

Lineare Infrastrukturelemente, die nicht als Tabuzone definiert wurden, können bei der zeichnerischen Abgrenzung berücksichtigt werden. Hierbei kann es sich um Pipelines, Hochspannungsleitungen oder Verkehrswege handeln. Diese Nutzungen können mitunter geringe 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).

Diese Belange müssen im Beteiligungsverfahren von den Zuständigen Stellen geltend gemacht werden, um im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe berücksichtigt zu werden. Die Netzbetreiber wurden im Zuge der Frühzeitigen Unterrichtung und des Scoping bereits beteiligt. Teilweise haben die Netzbetreiber Unterlagen zur Lage von Pipelines nebst Schutzabständen zur Verfügung gestellt, teilweise wurde auf die Be-

nennung konkreterer BSAB verwiesen. Insofern werden bei der erstmaligen Abgrenzung von BSAB – also bei der Flächenabgrenzung zum Erarbeitungsbeschluss – keine Schutzabstände angenommen. Im Zuge der Offenlage können die Netzbetreiber prüfen, ob Ihre Belange und die aus Ihrer Sicht erforderlichen Schutzabstände eingehalten werden bzw. im Regionalplan eingehalten werden müssen, oder ob dieser Belang ggf. auf das Genehmigungsverfahren verschoben werden kann.

#### *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>179</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 Leitungssachse (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>180</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 Abschlussbelang wirken.

---

<sup>179</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>180</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)

#### 7.7.4. Keine Berücksichtigung abgrabungsrechtlicher Vorbescheide

Abgrabungsrechtliche Vorbescheide gem. § 5 AbgrG NRW werden beim Flächenzuschnitt der BSAB bzw. Reservegebiete nicht berücksichtigt. Alleine aus rechtlichen Gründen können solche Vorbescheide den Flächenzuschnitt nicht beeinflussen, da erteilte Vorbescheide alleine für die im Vorbescheidsverfahren Beteiligten bindend sind. Dieser Beteiligtenkreis kann im Zweifel sehr klein sein, da sich Vorbescheide auch nur auf Einzelfragen beziehen können. Selbst wenn die Regionalplanungsbehörde im Zuge eines Vorbescheidverfahrens mitgeteilt hätte, dass zum seinerzeitigen Zeitpunkt keine regionalplanerischen Bedenken bestehen, bedeutet das nicht, dass dieser Standort regionalplanerisch präferiert würde. Wesentliches Ziel der vorliegenden Planung ist es jedoch, Abgrabungsstandorte zu finden, die aus regionalplanerischen Sichtweise präferiert werden.

Im Übrigen sind abgrabungsrechtliche Vorbescheide zeitlich befristet. Sollten sich genehmigungsrechtlich relevante Belange innerhalb der Jahresfrist verändern, könnte dies 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 begünstigt werden gegenüber Abgrabungen nach anderen Zulassungsverfahren. Eine 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 nicht gegenüber bundesgesetzlicher Regelungen begünstigt werden.

#### 7.7.5. Ergebnis: Potentielle BSAB und verbleibende Suchräume

Im Ergebnis wurden 67 potentielle BSAB für Lockergesteine abgegrenzt. Diese potentiellen BSAB sind in der Regel einer Rohstoffgruppe zugeordnet, mitunter auch zwei Rohstoffgruppen.

**Tabelle 22: Potentielle BSAB und ihre Zuordnung zu Rohstoffgruppen**

GESAMT	KKS	TS	PQ
67	46	9	3
	3		1
	KKS / PQ		
	5		

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).

### 7.8. Detailanalyse: 3. Eignungsprüfung (Bewertung BSAB)

Die nach den einheitlichen Zeichenregeln abgegrenzten potentiellen BSAB werden abschließend anhand der Eignungsbelange abschließend bewertet (vgl. Anhang B „Prüfvorgang zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten“).

Diese Bewertung erfolgt allein für die Teilflächen eines potentiellen BSAB ohne Genehmigung, also für die regionalplanerisch neu vorgesehenen „Restflächen“ (Bezeichnung im Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW). Die Eignungsprüfung erfolgt analog zur Vorbewertung. Deshalb wird auf die Ausführungen in Kapitel 7.6 verwiesen.

Die potentiellen BSAB wurden rohstoffbezogen abgegrenzt, so dass Flächen, in denen sich Rohstoffvorkommen überlagern, mitunter zweimal bewertet werden (theoretisch dreimal, was aber nicht vorgekommen ist).

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 rund 2 Punkte verbessert (von 17,6 auf 19,4). Den Maximalpunktwert von 31 Punkten erreicht kein potentieller BSAB. Die durchschnittliche Punktzahl liegt mit 19,4 Punkten liegt deutlich über der Hälfte der maximal erreichbaren Bewertung.

**Tabelle 23: Ergebnis der 1. und 3. Eignungsprüfung**

**Vorbewertung (1. Eignungsprüfung):**

**Durchschnittliche Punktzahl der „gefilterten Abgrabungsinteressen“<sup>181</sup>**

	Ø	Median	Von...	Bis...
Kies/Kiessand	18,9	19	10	27
Ton/schluff	15,9	16	9	23
Präquartäre Kiese und Sande	18,1	18	13	25
Alle Lockergesteine	17,6			

**Bewertung (3. Eignungsprüfung):**

**Durchschnittliche Punktzahl der „potentiellen BSAB“**

	Ø	Median	Von...	Bis...
Kies/Kiessand	20,4	20	10	26
Ton/schluff	18,1	20	14	22
Präquartäre Kiese und Sande	19,6	21	17	22
Alle Lockergesteine	19,4			

**Tabelle 24: Ergebnis der 3. Eignungsprüfung: Bewertung der gefilterten Abgrabungsinteressen und der potentiellen BSAB je Rohstoffgruppe**

Bewertungsgruppe	Gefilterte Abgr.interessen (Anzahl)			Potentielle BSAB (Anzahl)		
	KKS	TS	PQ	KKS	TS	PQ
besonders hohe Bewertung (1,5 x Ø) ≥ 24 Pkt.	13	0	1	6	0	0
überdurchschnittliche Bewertung (1,25 x Ø) ≥ 20 Pkt.	52	11	8	27	4	3
Durchschnittliche Bewertung ≥ 12 Pkt.	86	50	24	14	3	2
unterdurchschnittliche Bewertung (0,75 x Ø) ≥ 8 Pkt.	2	7	0	1	0	0
besonders niedrige Bewertung (0,5 x Ø) < 8 Pkt.	0	0	0	0	0	0

Ein potentieller BSAB der Rohstoffgruppe Kies/Kiessand wurde auch nach zeichnerischer Abgrenzung unterdurchschnittlich bewertet (10 Pkt.). Er scheidet aufgrund seiner besonders unergiebigem Rohstoffvorkommen aus (Ausschlussbelang). Im Ergebnis werden 66 BSAB zur Ausweisung empfohlen.

<sup>181</sup> Gefilterte Abgrabungsinteressen = Gemeldete Abgrabungsinteressen abzüglich der Ausschlussbelange.

Das Planungsergebnis ist in Anhang D „Ergebnis der Planung“ tabellarisch zusammengefasst sowie in den Karten 1 bis 3. Die Bezeichnung und Analyseergebnisse der BSAB können im Anhang E3 „Regionalplanerische Prüfbögen“ entnommen werden.

## 7.9. Detailanalyse: 4. Eignungsprüfung (Reservegebiete abgrenzen)

### 7.9.1. Räumlicher Zuschnitt

Die verbleibenden Suchräume werden im Zuge der 4. Eignungsprüfung daraufhin untersucht, ob sie sich zur Festlegung als Reservegebiet eignen.

Als Reservegebiete kommen grundsätzlich dieselben Zeichenregel wie bei der Abgrenzung von potentiellen BSAB zum Tragen (Kapitel 7.7). Der einzige Unterschied besteht darin, dass Reservegebiete nur dann abgegrenzt bzw. festgelegt werden, wenn es sich um einen besonders ergiebigen Standort handelt. Dies begründet sich in den Leitlinien der Planung. Die maximale Flächengröße beträgt 40 ha.

Reservegebieten können, müssen aber nicht an genehmigte Abgrabungen oder zur Ausweisung vorgesehenen BSAB angrenzen.

### 7.9.2. Ergebnis: Potentielle Reservegebiete

Im Ergebnis konnten fünf Reservegebiete abgegrenzt werden. **Detailanalyse: 5. Eignungsprüfung (Bewertung Reservegebiete)**

Aufgrund der geringen Anzahl abgrenzbarer Reservegebiete werden sämtliche abgrenzbaren Reservegebiete zur Ausweisung empfohlen. Diese sind im Anhang kartographisch abgebildet (Kartenwerke 1 bis 3).

Durch die Ergänzung des Planungskonzepts im Zuge des Erarbeitungsbeschlusses am 13.03.2020 (vgl. Kapitel 7.4.10) würde sich die Zahl dieser Reservegebiete voraussichtlich auf eines reduzieren (R-5). Schließlich befinden sich vier der fünf Reservegebiete in Kommunen, die (auch) durch den Braunkohlentagebau als räumlich erheblich vorgeprägt gelten können.

**Tabelle 25: Zur Ausweisung empfohlenen Reservegebiete**

Nr. / Bezeichnung	Flächen-größe	Gewinnbare Bodenschätze	Rechnerisch angesetzte Gewinnungstiefe (m)	Errechnetes Rohstoffvolumen
R-1*	36,2 ha	KKs	40	10.030.000 m <sup>3</sup>
R-2*	38,4 ha	KKs	40	10.638.000 m <sup>3</sup>
R-3*	50,3 ha	KKs	40	13.554.000 m <sup>3</sup>
R-4*	30,8 ha	KKs	40	8.016.000 m <sup>3</sup>
R-5	36,0 ha	KKs	40	9.093.000 m <sup>3</sup>

\* entfällt voraussichtlich, aufgrund des Regionalratsbeschluss vom 13.03.2020, vorbehaltlich entsprechender kommunaler Stellungnahme

## 7.10. Substantieller Raum für die Rohstoffversorgung

Gemäß dem Ziel 9.2-2 LEP NRW sind BSAB in einem Umfang festzulegen, dass für jede der drei Rohstoffgruppen jeweils der Mindestversorgungszeitraum von 25 Jahren erreicht wird. Die Bedarfsermittlung erfolgt auf Grundlage des landeseinheitlichen Abgrabungsmonitoring bzw. des sog. AM-Tools. Die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB sind auf die Versorgungsräume anzurechnen. Die Rohstoffmengen, die im Zuge der Braunkohlentagebaubetriebe gewonnen werden, werden im vorliegenden Planungskonzept nicht einbezogen, da die Zukunft der Braunkohlentagebaue zum gegenwärtigen Zeitpunkt sehr ungewiss ist.

Für Reservegebiete sieht der LEP keine Mindestversorgungszeiträume vor.

### 7.10.1. Genehmigte Versorgungszeiträume

Die Laufzeitberechnung der genehmigten Reserven (also der bisher unverritzten Teilflächen einer genehmigten Abgrabung) mit dem AM-Tool erfolgte auf diesen Grundlagen:

- für Kies/Kiessand:  
Alle unverritzten Flächen aller 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.
- für Ton/Schluff und präquartäre Kiese und Sande:  
Alle 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 volumenbezogenen Jahresförderung des jüngsten Monitoringberichts des Geologischen Dienstes zu Grunde gelegt (Stichtag 01.01.2019). Diese Angabe liegt für die Rohstoffgruppen Kies/Kiessand (12,4 Mio. m<sup>3</sup>/a) und präquartäre Kiese und Sande (3,5 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 einer Unternehmerbefragung im Jahr 2018 eigenständig erhoben (0,4 Mio. m<sup>3</sup>/a).

Der Versorgungszeitraum wird wie folgt rechnerisch ermittelt.

### **Versorgungszeitraum = Rohstoffvolumen / jährlicher Verbrauch**

**Tabelle 26: Genehmigte, noch unverritzte Rohstoffreserven und Versorgungszeiträume**

	<b>KKs</b>	<b>TS</b>	<b>PQ</b>
Anzahl der Flächen	87	18	20
Flächengröße (ha)	973	95	k.A.
Rohstoffvolumen (Mio. m <sup>3</sup> ) (gerundet)	128,83	5,43	k.A.
Jährlicher Verbrauch (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)	12,4	0,4	3,5
<b>Rechnerischer Versorgungszeitraum</b>	<b>10 Jahre</b>	<b>13,5 Jahre</b>	<b>17 Jahre</b>

#### 7.10.2. Versorgungszeiträume der BSAB

Entsprechend dem Leitbild des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe sollen vornehmlich diejenigen potentiellen BSAB (vgl. Kapitel 7.8) zur Ausweisung vorgesehen werden, die möglichst ergiebig und möglichst konfliktarm sind. Beides wird durch die Gesamtbewertung der potentiellen BSAB ausgedrückt. Im Sinne einer Vergleichbarkeit und konzeptionellen Gleichbehandlung werden die BSAB entsprechend ihrer Bewertungsgruppen behandelt.

Zunächst soll geprüft werden, ob mit der genehmigten Reserve und den BSAB mit besonders hoher Bewertung (≥ 24 Pkt.) der Mindestversorgungszeitraum von 25 Jahren erreicht wird. Ist dies nicht der Fall, werden die BSAB mit überdurchschnittlicher Bewertung (≥ 20 Pkt.) hinzugenommen. Genügt auch das nicht, werden die BSAB mit durchschnittlicher Bewertung hinzugenommen (≥ 12 Pkt.). Sollte auch das nicht

reichen, werden die BSAB mit unterdurchschnittlicher Bewertung berücksichtigt ( $\geq 8$  Pkt.).

Im Ergebnis zeigt sich, dass sämtliche bewerteten BSAB berücksichtigt werden müssen, um für alle drei Rohstoffgruppen den Mindestversorgungszeitraum von 25 Jahren rechnerisch zu erreichen.

**Tabelle 27: Rechnerische Versorgungszeiträume (inkl. genehmigter Reserve)**

	KKs	TS	PQ
Anzahl der Flächen	53 <sup>1</sup>	10 <sup>2</sup>	3
Flächengröße (ha)	3.313	443	k.A.
Rohstoffvolumen (Mio. m <sup>3</sup> ) (gerundet)	236,2	4,5	k.A.
Jährlicher Verbrauch (Mio. m <sup>3</sup> /Jahr)	12,4	0,4	3,5
<b>Rechnerischer Versorgungszeitraum</b>	19 Jahre	11,3 Jahre	7 Jahre
<b>...inkl. genehmigter Reserve</b>	<b>29 Jahre</b>	<b>24,8 Jahre</b>	<b>24 Jahre</b>

<sup>1</sup> beinhaltet auch KKs/TS und KKs/PQ

<sup>2</sup> beinhaltet auch TS/PQ

Dieses Ergebnis zeigt, dass das gesamträumliche Planungskonzept auf Grundlage der gemeldeten Abgrabungsinteressen zu einem hinreichenden Planungsergebnis führt. Der Mindestversorgungszeitraum von 25 Jahren wird unter Berücksichtigung der Erweiterungsklausel von sämtlichen Rohstoffgruppen erreicht.

Auf Grundlage dieses Planungsergebnisses würde der Abgrabungsnutzung für Lockergesteine im Regierungsbezirk Köln in substantieller Weise Raum geschaffen werden.

### 7.10.3. Flächenauswahl Reservegebiete

Reservegebiete konnten allein für die Rohstoffgruppe Kies/Kiessand abgegrenzt werden. Es werden sämtliche Reservegebiete zur Ausweisung empfohlen, [vorbehaltlich der Auswirkungen der konzeptionellen Änderungen im Erarbeitungsbeschluss vom 13.03.2020 bzgl. der besonderen Berücksichtigung vom Braunkohlentagebau betroffener Kommunen \(vgl. Kapitel 7.9.2\).](#)

## 7.11. Ergebnis der Planung

Im Ergebnis werden 66 BSAB und vier Reservegebiete zur Festlegung empfohlen<sup>182</sup>. Mit den 66 BSAB wird der Mindestversorgungszeitraum von 25 Jahren erreicht. Mit diesem Ergebnis würden ca. 800 ha weniger BSAB-Fläche ausgewiesen werden, als im derzeit gültigen Regionalplan.

Dieses Ergebnis basiert maßgeblich auf den gemeldeten Abgrabungsinteressen. Im Zuge der öffentlichen Auslegung im Jahr 2020 können erneut (und letztmalig) Abgrabungsinteressen von Kommunen und Abgrabungsunternehmen gemeldet werden. Der Regionalplangeber geht davon aus, dass diese Möglichkeit umfassend genutzt werden wird. Bei nur einem fristgerecht gemeldeten neuen Abgrabungsinteresse kann sich die Datengrundlage des Teilplans erheblich verändern, was einen zweiten Planentwurf und eine erneute öffentliche Auslegung zur Folge hätte. In dieser zweiten öffentlichen Auslegung wird voraussichtlich nicht mehr die Möglichkeit bestehen, Abgrabungsinteressen zu melden.

Im Übrigen werden im Zuge der öffentlichen Auslegung voraussichtlich weitere abwägungsrelevante Belange erstmalig erkennbar werden. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse des ersten Planentwurfs als Zwischenergebnis des Planungsprozesses zu betrachten.

**Tabelle 28: Vergleich heutiger BSAB mit zukünftigen BSAB**

	Gesamt		KKS		TS		PQ			
	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche (ha)	Anzahl	Fläche (ha)		
<b>aktueller RPlan</b>	<b>65</b>	<b>4.933</b>	53	4.159	9	362	3	412		
<b>Teilplan NR</b>	<b>66</b>	<b>4.147</b>	45	2.678	9	295	3	390		
			KKS / TS			TS / PQ				
			3	486 ha	1	149 ha				
			KKS / PQ							
			5	486 ha						

<sup>182</sup> vorbehaltlich der Ausführungen in Kapitel 7.4.10

## 8. Rekultivierungsplanung der BSAB

Der Regionalplan legt nicht nur fest, welche Bereiche in den nächsten 25 Jahren für die Rohstoffgewinnung vorgesehen sind, sondern auch, wie diese Flächen nach der Rohstoffgewinnung genutzt bzw. wiederhergestellt werden und welche Funktionen diese Flächen übernehmen sollen. Die Festlegung von Rekultivierungsplanungen ist aus rechtlichen (LEP NRW) und tatsächlichen Gründen erforderlich. Schließlich handelt es sich bei BSAB um raumbedeutsame Eingriffe in den Freiraum, deren Auswirkungen sich nicht nur auf die 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 Regionalplanes Köln 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. Im Ergebnis könnte dies beispielsweise die Wiederherstellung der Ursprungsnutzung sein, in anderen Fällen könnte es aber auch sinnvoll sein, den BSAB ganz oder in Teilen einer anderen Nutzung zuzuführen bzw. für eine andere Funktion zu qualifizieren.

Sämtliche Rekultivierungsplanungen werden unter Berücksichtigung des regionalplanerischen Maßstabes festgelegt. Die tatsächliche bzw. konkrete Ausgestaltung einer Rekultivierungsplanung bleibt weiterhin der Zulassungsebene überlassen (also z.B. Landschaftspläne, Eingriffs- Ausgleichsregelungen, Anpflanzungen, Geländemodellierungen).

Die regionalplanerisch festgelegten Rekultivierungen blieben bei der Bewertung und Abgrenzung der BSAB (Kapitel 7) unberücksichtigt, da die Rekultivierungen untereinander schwerlich vergleichbar sind: In einem Teilraum könnten Aufforstungen sehr zweckdienlich sein, in anderen Teilräumen die Wiederherstellung landwirtschaftlicher Flächen. Insbesondere die Qualitäten der Rekultivierung können auf Ebene der Regionalplanung nicht miteinander verglichen, quantifiziert und bewertet werden, da diese planerisch erst im Zulassungsverfahren erkennbar werden, sich im Zuge der Abgrabungstätigkeit mitunter noch verändern bzw. konkretisieren und sich schlussendlich erst nach Abschluss der Abgrabungstätigkeit – also mitunter erst in Jahr-

zehnten – manifestieren. Im Übrigen können sich auch die räumlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen verändern.

Die Festlegung von Rekultivierungsplanungen für Reservegebiete ist nicht erforderlich, da Reservegebiete grundsätzlich nicht für die Rohstoffgewinnung vorgesehen sind (während der Dauer des Regionalplanes). Über eine Flächentauschregelung ist eine vorzeitige Inanspruchnahme zwar prinzipiell möglich, allerdings nur im Zuge einer Regionalplanänderung, in dessen Zuge dann wiederum die entsprechende Rekultivierungsplanung einzelfallbezogen festgelegt werden kann. Wenn Reservegebiete im Zuge der Erweiterungsklausel beansprucht werden, hat sich die Rekultivierungsplanung an der festgelegten Rekultivierung des zu erweiternden BSAB zu orientieren.

## 8.1. 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 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 Rekultivierungsplanung berücksichtigt bzw. beachtet bereits die zeichnerischen Festlegungen des seinerzeit gültigen Regionalplanes. Eine nachträgliche Änderung der entsprechenden zeichnerischen Festlegungen würde dem Bestandsschutz der genehmigten Rekultivierungsplanung zuwiderlaufen. Aus diesem Grund legt der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe Nachfolgenutzungen nur für Abgrabungsflächen fest, die durch diesen Teilplan erstmalig 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<sup>183</sup>. Der LEP schreibt lediglich vor, dass die Festlegungen zeichnerisch erfolgen müssen. Eine Kombination aus Zielen und Grundsätzen ist für Nachfolgenutzungen somit grundsätzlich möglich. Darüber hinaus kann die Regionalplanungsbehörde die zeichnerischen Festlegungen grundsätzlich um textliche Festlegungen ergänzen, sofern planerisch erforderlich<sup>184</sup>; schließlich schließt der LEP NRW die Formulierung ergänzender textlicher Festlegungen nicht aus.

## 8.2. Rekultivierungsplanung durch Ziele und Grundsätze

Die Regionalplanungsbehörde Köln folgt den Vorgaben des Ziels 9.2-4 LEP NRW und macht Gebrauch von der Gestaltungsfreiheit, die der regionalplanerischen Ebene eröffnet ist. Der Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe, legt „Nachfolgenutzungen“ und „Nachfolgefunktionen“ fest und sieht damit für jeden BSAB eine Rekultivierungsplanung vor:

- Für jeden BSAB wird mindestens eine Nachfolgenutzung zeichnerisch festgelegt. Hierbei handelt es sich in der Regel um die flächigen Darstellungsmöglichkeiten<sup>185</sup> innerhalb des Freiraumes: Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Waldbereiche, Oberflächengewässer. Diese Nutzungen werden in der Regel als Grundsatz der Raumordnung festgelegt.
- Darüber hinaus werden den Nachfolgenutzungen mitunter Funktionen<sup>186</sup> zugeordnet, in der Regel Freiraumfunktionen, z.B. Schutz der Natur, Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung, regionale Grünzüge. Diese Nachfolgefunktionen werden in der Regel als Ziele der Raumordnung zeichnerisch festgelegt.

Die Festlegungen bezüglich der „Nachfolgenutzung“ (im Sinne einer flächigen Darstellung) und die „Nachfolgefunktion“ (im Sinne einer überlagernden Darstellung) bilden zusammen die regionalplanerische Rekultivierungsplanung des jeweiligen BSAB. Für jeden BSAB umfasst die Rekultivierungsplanung mindestens eine Festlegung als Ziel der Raumordnung. Dabei kann sowohl die „Nachfolgenutzung“ als auch

---

<sup>183</sup> Der Begriff der „Festlegung“ bezieht sich gem. § 3 und § 7 Abs. 1 ROG auf Ziele und Grundsätze der Raumordnung gleichermaßen.

<sup>184</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)

<sup>185</sup> vgl. Anlage 3b zur LPIG NRW DVO, 2a bis c

<sup>186</sup> vgl. Anlage 3b zur LPIG NRW DVO, 2d bis e

die „Nachfolgefunktion“ entweder als Ziel der Raumordnung oder als Grundsatz der Raumordnung festgelegt werden, je nachdem, welche Regelungstiefe die Rekultivierungsplanung eines BSAB im Einzelfall erfordert.

Die Festlegung der Rekultivierungsplanung als Ziel der Raumordnung ist erforderlich, um jedem Teilraum nach erfolgter Rohstoffgewinnung eine regionalplanerische Funktion bzw. Nutzung im Gesamtgefüge des Regionalplanes verbindlich zuzuweisen. Diese Funktion bzw. Nutzung wurde bei der Erstellung dieses Teilplans unter Berücksichtigung öffentlicher und privater Belange gemeinsam mit den Akteuren der Region entwickelt. In der Folge erscheint es verhältnismäßig, eine fachlich so breit und fundiert diskutierte Rekultivierungsplanung auch als verbindliches Ziel der Raumordnung festzulegen, welches von der Genehmigungsebene bzw. den nachfolgenden Planungsebenen zu beachten ist.

Die spätere tatsächliche Flächennutzung eines BSAB ist auf Ebene der Regionalplanung häufig schwieriger abzuschätzen als die zu übernehmende Funktion. Diese Unsicherheit besteht vor allem hinsichtlich der Frage, ob eine Abgrabung tatsächlich als Nassabgrabung oder als Trockenabgrabung genehmigt wird bzw. werden kann; diese Frage klärt sich häufig erst im Genehmigungsverfahren. Die Aussagen der Rohstoffkarte NRW über anstehende Rohstoffvorkommen und anstehende Rohstoffmächtigkeiten sind zum Teil eher generalisiert und können im Einzelfall vor Ort abweichen. Auch die Grundwasserflurabstände sind generalisiert dargestellt und liegen zudem nicht flächendeckend vor. Im Übrigen können sich die (wasser-) rechtlichen Rahmenbedingungen verändern, so dass geplante Nassabgrabungen mitunter nicht mehr mit dem Fachrecht vereinbar sind.

Diesen Unsicherheiten könnte grundsätzlich im Genehmigungsverfahren begegnet werden, indem die beantragte Gewinnungstiefe im Einzelfall reduziert wird, also vor dem Grundwasserspiegel zurückbleibt. Ein solches Vorgehen würde jedoch dem Leitbild des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe widersprechen, nach dem das Abtragungsgeschehen in möglichst ergiebige Standorte gelenkt werden soll. Dementsprechend werden in den regionalplanerischen Berechnungen grundsätzlich stets die maximalen Gewinnungstiefen zu Grunde gelegt (also maximal 40 m, sofern dieser Rohstoff in diesen Mächtigkeiten ansteht). Diese Gewinnungstiefen werden auch in den Beteiligungen (Offenlage) diskutiert, können im Einzelfall während des Regionalplanprozesses begründet reduziert werden. Letztlich wird eine bestimmte Gewin-

nungstiefe angenommen, die auch eine gewisse Verbindlichkeit für das Genehmigungsverfahren entfaltet. Ob diese der Regionalplanung zu Grunde gelegte Gewinnungstiefe nun ober- oder unterhalb des Grundwasserspiegels liegt, kann nicht immer abschließend im Regionalplanverfahren geklärt werden.

Die Unsicherheiten erschöpfen sich nicht nur in der Frage der Nass- oder Trockenabgrabung, sondern erstrecken sich auch auf die Frage der Höhe der Verfüllung einer abgegrabenen Fläche. Eine Nassabgrabung (also die Rohstoffgewinnung unterhalb des Grundwasserspiegels) kann grundsätzlich:

- nicht oder nur bis unterhalb des Wasserspiegels verfüllt werden (dann würde diese Fläche entsprechend ihrer Nutzung als Oberflächengewässer im Regionalplan darzustellen sein),
- vollständig oder teilweise, in jedem Falle bis oberhalb des Wasserspiegels verfüllt werden (dann würde diese Fläche entsprechend ihrer Nutzung im Regionalplan darzustellen sein, z.B. als AFAB, in jedem Falle nicht als Oberflächengewässer)

Aufgrund dieser Unsicherheiten erscheint es verhältnismäßig, die einer Abgrabung folgende Flächennutzung („Nachfolgenutzung“) eher als Grundsatz der Raumordnung zu definieren und nicht als verbindliches Ziel der Raumordnung. Somit kann insbesondere die Frage der Verfüllung relativ flexibel in den Genehmigungsverfahren abschließend geklärt werden, ohne hierfür den Regionalplan zu ändern. Verbindlich hingegen soll die Funktion einer Fläche sein (also die Nachfolgefunktion). Ob aber beispielsweise die Funktion eines BSN durch die Nutzung eines ökologisch hinreichend gestaltetes Gewässer oder durch eine ökologisch hinreichend gestaltete Landfläche erzielt wird, entzieht sich in der Regel dem Steuerungsanspruch der Regionalplanung.

Für BSAB, für die keine besondere Nachfolgefunktion im Sinne der LPIG NRW DVO festgelegt wird (z.B. da es die räumlichen Gegebenheiten nicht zulassen), wurde die Nachfolgenutzung als Ziele der Raumordnung festgelegt (z.B. Allgemeiner Freiraum und Agrarbereich). Somit wird gewährleistet, dass der Regionalplan zu jedem BSAB verbindliche Rekultivierungsplanungen als Ziel der Raumordnung festlegt.

Im Einzelfall können die zeichnerischen Festlegungen grundsätzlich auch durch textliche Regelungen ergänzt werden, sofern zweckdienlich und erforderlich.

### 8.3. Vorgehen zur Festlegung von Nachfolgenutzungen

Die Regionalplanungsbehörde hat für jeden BSAB einen ersten Vorschlag für Rekultivierungsplanungen erarbeitet. Dieser Rekultivierungsvorschlag wurde anhand der zur Verfügung stehenden Planunterlagen und Datengrundlagen erstellt, insbesondere der folgenden:

- Zeichnerische Festlegungen des aktuellen Regionalplans Köln
- Darstellungen des Flächennutzungsplans
- Luftbildanalyse (erkennbare Nutzungen)
- Inhalte des Landschaftsplanes (Landschaftsschutzgebiete)
- Fachbeitrag der LANUV zum Regionalplan Köln (Biotopverbund Stufe I)
- Rechnerische Gewinnungstiefen (basierend auf Rohstoffkarte NRW) und Grundwasserflurabstände zur Erstbeurteilung einer etwaigen Nass- oder Trockenabgrabung
- Waldanteile der Kommunen
- Rekultivierungsplanungen genehmigter Abgrabungen (sofern bekannt)
- Inhalte der Bodenschutzkarte (Böden mit sehr hoher Funktionserfüllung)
- Inhalte des Fachbeitrages der Landwirtschaftskammer (Böden mit Standortwert I)
- Rekultivierungsabsichten laut der Fragebögen zur Erhebung von Abgrabungsinteressen (gemeldet von Kommunen und Unternehmen).

Die Regionalplanungsbehörde hat einen ersten Vorschlag für Rekultivierungen erarbeitet (s. Anhang Karte 1). Die Regionalplanungsbehörde legt im Anhang D für jeden BSAB dar, welche Festlegungen als Ziele und welche als Grundsätze vorgesehen sind. Zudem werden für jeden BSAB die Grundzüge der Rekultivierungsplanung dargelegt und kurz begründet, welche regionalplanerischen Erwägungen zu den jeweiligen Rekultivierungsvorschlägen geführt haben.

Die Rekultivierungsvorschläge sollen in der öffentlichen Auslegung ausdrücklich zur Diskussion gestellt werden. Die Regionalplanung ist auf Hinweise und Anregungen von Fachbehörden (insb. Naturschutzbehörden und Naturschutzorganisationen) ebenso angewiesen wie auf lokale Kenntnisse (insb. Kommunen, Verbände, Biologische Stationen). In der Erörterung können das Für und Wider einzelner Rekultivierungsansätze diskutiert werden.

## 9. Ergebnisse der Umweltprüfung

Für die zur Festlegung empfohlenen BSAB und Reservegebiete wurde eine Umweltprüfung von einem externen Büro durchgeführt. Diese Umweltprüfung nebst seiner Anlagen (Prüfbögen) ist Bestandteil Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe. Die Flächen der Prüfbögen haben aus organisatorischen Gründen eine andere Bezeichnung als die zur Ausweisung empfohlenen BSAB. Die Zuordnung der Bezeichnungen ist dem Anhang D zu entnehmen.

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 Anhang F sind sämtliche abwägungsrelevanten Belange zusammengefasst, die im Zuge der Umweltprüfung und/oder im Zuge des gesamträumlichen Planungskonzepts berücksichtigt wurden.

### *Zusammenfassung wesentlicher Ergebnisse der Umweltprüfung*

Von den detailliert geprüften BSAB ist bei 28 Flächen (706 ha) nicht von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen, bei 26 Flächen (645 ha) ist dagegen von erheblichen Umweltauswirkungen auszugehen. Die überwiegend betroffenen Schutzgutkriterien sind dabei schutzwürdige Böden, unzerschnittene verkehrsarme Räume und Kulturlandschaftsbereiche.

Bei den Reservegebieten sind bei einem Gebiet keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten, bei vier Gebieten sind erhebliche Umweltauswirkungen nicht ausgeschlossen.

Der große Umfang an Plangebieten mit voraussichtlich überwiegend nicht nachteiligen Umweltauswirkungen unterstreichen, dass der Regionalplanentwurf viele Umweltbelange gezielt berücksichtigt, so dass die negativen Umweltauswirkungen des Planentwurfs zumindest begrenzt werden.

Die Gegenüberstellung der Flächengrößen der BSAB (nur Lockergesteine) im aktuell gültigen Regionalplan und im Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe zeigt, dass der Flächenumfang an BSAB um rund 800 ha abgenommen hat (ca. 16 %). Hierdurch

sind eine geringere Flächeninanspruchnahme sowie geringere Eingriffe in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild zu verzeichnen.

Im Ergebnis der Gegenüberstellungen ist hervorzuheben, dass der Regionalplan Köln, Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe, für alle neu dargestellten BSAB, die einer Umweltprüfung unterzogen wurden, flächendeckend Rekultivierungsziele benennt. Nur in einem Fall wird dabei als Folgenutzung ein Bereich für Gewerbe und Industrie (GIB) vorgesehen, ansonsten sind für alle Flächen Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche, Wald oder Oberflächengewässer als Zielzustand zu entwickeln. 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. Die Flächen stehen somit nach Beendigung der Abbautätigkeiten dem Naturhaushalt und das Landschaftsbild nahezu vollständig wieder zur Verfügung.

#### *Regionalplanerische Gesamtbewertung*

- Ungefähr auf der Hälfte aller 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 der anderen Hälfte 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 zurücktreten könnten.
- Der Träger der Regionalplanung kommt für diesen ersten Planentwurf zu dem Ergebnis, dass die Umweltauswirkungen in der Tat hinter den Belang der Rohstoffgewinnung zurücktreten. Dieses Abwägungsergebnis begründet sich darin, dass sämtliche BSAB benötigt werden, um den landesplanerisch vorgegebenen Mindestversorgungszeitraum erfüllen zu können (siehe Kap. 7.7 Substantieller Raum für die Rohstoffversorgung). Zugleich geht der Regionalplangeber davon aus, dass sich die Flächenkulisse im Zuge der öffentlichen Auslegung erweitern wird, so dass die Ergebnisse der Umweltprüfung in einem zweiten Planentwurf einen größeren Einfluss auf das Planungsergebnis haben können.

- Für den BSAB HS-HS-006 äußert der Umweltbericht am meisten Bedenken. Diese werden im Zuge der öffentlichen Auslegung verifiziert.

## 10. Planverfahren

In diesem Kapitel wird zunächst dargelegt, weshalb es sich bei dem Teilplan Nicht-energetische Rohstoffe formal um eine Regionalplanänderung handelt. Sodann wird das bisherige Planungsverfahren umrissen und auf die nächsten beabsichtigten Planungsschritte verwiesen.

### 10.1. Planinstrument: Regionalplanänderung

Formal gesehen, handelt es sich bei dem Teilplan um eine Regionalplanänderung. Dies erscheint dem Plangeber erforderlich, da durch den Teilplan mitunter bestehende BSAB nebst Rekultivierungszielen zurückgenommen werden, also Festlegungen betroffen sind, welche die Gesamtkonzeption des Regionalplanes Köln berühren.

[Aus Gründen der vereinfachten Kommunikation wird jedoch der Begriff des Teilplans verwendet.](#)

Die Regionalplanänderung bezieht sich auf sämtliche zeichnerischen und textlichen Festlegungen des aktuellen Regionalplanes Köln (in seinen drei räumlichen Teilabschnitten) nebst den entsprechenden Erläuterungen. Die Regelungen bezüglich der Festgesteine bleiben unberührt. Ferner ersetzt der Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe den räumlichen und sachlichen Teilabschnitt hochreiner weißer Quarzkies im Raum Kottenforst/Ville vollständig.

Die Regionalplanänderung ist inhaltlich aus dem Gesamtverfahren der Überarbeitung des Regionalplanes herausgelöst und zeitlich vorgezogen. Auf diese Weise soll die räumliche Steuerungswirkung der BSAB möglichst zeitnah wieder hergestellt werden.

### 10.2. Zweistufiger Verfahrensablauf

Das Regionalplanverfahren des Teilplans Nichtenergetischer Rohstoffe gliedert sich grundsätzlich in einen informellen und in einen formellen Teil auf. Der informelle Planungsprozess hat Anfang 2017 begonnen. Zu dieser Zeit wurde der LEP 2017 rechtswirksam und der Regionalplanungsbehörde wurde von IT.NRW bzw. dem Geologischen Dienst das sog. AM-Tool zur Verfügung gestellt, mit dem Rohstoffvolumina und Versorgungszeiträume durch die Regionalplanungsbehörden eigenständig ermittelt werden können.

Der schematische Verfahrensablauf ist in Anhang G abgebildet.

### 10.2.1. Informelles Verfahren

Im informellen Verfahren verfolgte die Regionalplanungsbehörde mehrere Zwecke. Einerseits stand der Informationsaustausch mit sämtlichen Akteuren im Vordergrund. Ziel war es, dass sämtlichen Akteuren bewusst wird, einerseits welches Ziel und welchen Zweck der Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe verfolgt (insbesondere das Leitbild und die Leitlinien), andererseits welche besonderen rechtlichen Rahmenbedingungen eine solche Konzentrationszonenplanung zu beachten hat. Darüber hinaus ging es um einen Erkenntnisgewinn und Erfahrungsaustausch bezüglich der Anforderungen von Abgrabungsunternehmen an BSAB sowie um abgrabungsspezifische Belange von Trägern öffentlicher Belange an ein solches Regionalplanverfahren.

Auf bisher vier Abgrabungskonferenzen hat sich die Regionalplanungsbehörde mit sämtlichen Akteuren inhaltlich ausgetauscht und ergebnisoffen diskutiert.

- Erste Abgrabungskonferenz: 12.06.2017
- Zweite Abgrabungskonferenz: 19.09.2017
- Dritte Abgrabungskonferenz: 27.02.2018
- Vierte Abgrabungskonferenz: 11. und 12.10.2018

Unter Beteiligung der Unternehmen wurde der Fragebogen zur Meldung von Abgrabungsinteressen erarbeitet. Die Unternehmen konnten von Mitte 2017 bis Ende 2017 erstmals Abgrabungsinteressen anmelden. Anfang 2018 konnten Kommunen ihre Belange im Zuge der Kommunalbefragung geltend machen. Auf Basis all dieser Rückläufe wurde der erste Entwurf des gesamträumlichen Planungskonzepts von der Regionalplanungsbehörde entwickelt und im Herbst 2018 veröffentlicht.

Dieses Konzept wurde sodann zur Diskussion gestellt und schrittweise optimiert. Insbesondere die Rückläufe aus der Frühzeitigen Unterrichtung führten zu substantiellen Anpassungen des gesamträumlichen Planungskonzepts bzw. einer veränderten Gewichtung einzelner Belange. Die Frühzeitige Unterrichtung dauerte von September 2018 bis Ende Januar 2019. In diesem Zuge konnten Unternehmen erneut und Kommunen erstmalig Abgrabungsinteressen melden. Kommunen hatten darüber hinaus mehrere Möglichkeiten sich in den Planungsprozess einzubringen (z.B. lokalen Konsens anmelden, auf laufende oder abgeschlossene Bauleitplanungen verwei-

sen, erhebliche räumliche Vorprägung geltend machen). Daneben stand es sämtlichen Akteuren frei, allgemeine Stellungnahmen abzugeben.

Das Scoping dauerte von November 2018 bis Ende Januar 2019.

Im Januar 2020 wurde der vorliegende erste Planentwurf auf der Internetseite der Bezirksregierung Köln veröffentlicht.

### 10.2.2. Förmliches Verfahren

Mit der Frühzeitigen Unterrichtung und dem Scoping hat das förmliche Verfahren des Teilplans zwar in Teilen begonnen, mit dem Erarbeitungsbeschluss erhält das förmliche Verfahren jedoch eine neue Qualität.

Auf Grundlage des vorliegenden ersten Planentwurfes wurde der Erarbeitungsbeschluss am 13. März 2020 gefasst. In diesem Zuge wurde der Teilplan in einem Belang konzeptionell ergänzt (vgl. Kapitel 7.4.10). Die entsprechende öffentliche Auslegung sollte im April 2020 beginnen und bis Ende Juni 2020 andauern. Aufgrund der Coronavirus-Pandemie verzögert sich der Beginn der öffentlichen Auslegung voraussichtlich auf das dritte Quartal 2020 (nach der Sommerpause).

Auch wenn schriftliche Stellungnahmen zum Planentwurf erst im Zuge der öffentlichen Auslegung eingereicht werden können (dazu zählen auch Meldungen von Abgrabungsinteressen), besteht bereits seit Januar 2020 für sämtliche Akteure die Möglichkeit, sich mit den beabsichtigten Abgrabungsbereichen zu befassen. Somit ist der Planentwurf faktisch mehr als 6 Monaten einsehbar bzw. veröffentlicht.

# Anhang

Die folgenden Dokumente stehen auf der Internetseite der Bezirksregierung Köln als PDFs zum [Download](#) bereit. Short-URL bzw. Kurzlink:

<http://url.nrw/BRK-TeilplanNR-Planentwurf1>

- **Anhang A:** Gesamträumliches Planungskonzept – Beabsichtigte Gewichtung relevanter Belange (Tabelle)
- **Anhang B:** Gesamträumliches Planungskonzept – Prüfvorgang zur Festlegung von BSAB und Reservegebieten (Abbildung)
- **Anhang C:** Gesamträumliches Planungskonzept – Maximale Flächengrößen der BSAB je Rohstoffgruppe im Zuge der 2. Eignungsprüfung (Abbildung)
- **Anhang D:** Ergebnis der Planung (Tabelle)
- **Anhang D2:** Ergebnis der Planung (nach Gebietskörperschaften sortiert) (Tabelle)
- **Anhang E:** Regionalplanerische Prüfbögen (Ergebnisse der Eignungsprüfungen)
  - **Anhang E1:** Abgrabungsinteressen
  - **Anhang E2:** Suchräume
  - **Anhang E3:** BSAB
- **Anhang F:** Berücksichtigung von Belangen im gesamträumlichen Planungskonzept und im Umweltbericht (Tabelle)
- **Anhang G:** Schematischer Verfahrensablauf zum Regionalplanverfahren Teilplan Nichtenergetische Rohstoffe (Abbildung)

**Kartenwerke 1 bis 3** (je 8 Blätter):

- **Karte 1:** Aktuelle BSAB und zukünftige BSAB mit Reservegebieten
- **Karte 2:** Genehmigte Abgrabungen und zukünftige BSAB mit Reservegebieten
- **Karte 3:** Zukünftige BSAB mit Reservegebieten und Rekultivierungsplanung