

Jankowski Krüger RAe • Armand-Peugeot-Str. 2 • 51149 Köln

Per beA

Rhein-Erft-Kreis
Amt für Umweltschutz und Kreisplanung
Frau Emmel-Heimen
Willy-Brandt-Platz 1
50126 Bergheim

Rechtsanwalt Klaus Jankowski
Rechtsanwalt Dr. Jan-Christof Krüger

Armand-Peugeot-Straße 2
51149 Köln
Festnetz 0221 630 60 64 10
Telefax 0221 630 60 64 19

info@jk-anwaelte.com
www.jk-anwaelte.com

Vorab per E-Mail: Heike.Emmel-Heimen@rhein-erft-kreis.de
Unser Zeichen: 19-09/24/KRG
Ihr Zeichen: N. N.
Datum: 19.03.2025

Rhiem & Sohn Kies und Sand GmbH & Co. KG

**Voranfrage gemäß § 5 AbgrG NRW für das
Vorhaben zur Gewinnung von Kies und Sand
auf dem Gebiet der Stadt Erftstadt,
Gemarkungen Erp (diverse Flurstücke, ca. 40,4 ha)**

Abgrabung Erp - Erweiterung Nordost (Variante 2)

Sehr geehrte Frau Emmel-Heimen,
sehr geehrte Damen und Herren,

namens und im Auftrag der Firma Rhiem & Sohn Kies und
Sand GmbH & Co. KG, Luxemburger Straße 2a, 50374
Erftstadt-Erp, beantragen wir,

**für die Grundstücke auf dem Gebiet der Gemeinde
Erftstadt, Gemarkung Erp, Flur 6, Flurstücke 1, 8, 9,
13, 74, 99 und 100, einen Vorbescheid gemäß § 5
AbgrG NRW hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen
Zulässigkeit einer Trockenabgrabung zur Gewinnung
von Kies und Sand, darüber hinaus zu den Einzelfra-
gen der Abgrabung bzgl. der Abbautiefe von max. +
82 mNNH, bzgl. der geplanten Teilverfüllung bis über
den zukünftigen höchsten Grundwasserstand und der
Herrichtung in Tieflage mit der Nachnutzung als über-
wiegend landwirtschaftlich genutztes artenreiches
Grünland (das heißt definitiv nicht als Wald) entspre-
chend den in digitaler Form beigefügten Antragsun-**

Jankowski Krüger Rechtsanwälte
Partnerschaft
Sitz: Köln
AG Essen PR 2798

Deutsche Kreditbank AG
BLZ 120 300 00
Kto.-Nr. 1 016 152 058
BIC BYLA DE M1 001
IBAN DE86 12030000 1016152058



terlagen des Planungsbüros Rebstock unter Ausschluss der Erschließung, der Belange des Naturhaushalts, der Landschaft und der Erholung (vgl. § 3 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 AbgrG NRW), aller in § 35 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 3 bis 5 und 7 bis 8 BauGB benannten öffentlichen Belange, der Belange des Bodendenkmalschutzes, des Immissionsschutzes und des Bodenschutzes zu erteilen.

Eine ausgedruckte Ausfertigung dieser abgrabungsrechtlichen Voranfrage nebst den digital übersandten Unterlagen des Büros für Landschaftsplanung Rebstock erhalten Sie in dreifacher Ausfertigung gesondert per Boten.

Ein Abgrabungsplan für das Vorhaben findet sich in den Projektplänen "P-3". Dieser ist in Bezug auf die in dieser Voranfrage nicht ausdrücklich thematisierten Zulassungsentscheidungen (z. B. Erschließung, Abbauabschnitte, Zeitplan) nur vorläufig. Verbindlich hingegen ist der Abgrabungsplan zu den Einzelfragen der Abgrabung in Bezug auf die geplante Höhe der Abgrabungssohle, zur teilweisen Wiederverfüllung und zur Art der Rekultivierung und Nachnutzung nach Wiederherrichtung.

Bestandteil des Antrags auf Erteilung des Vorbescheids sind die Unterlagen für eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls gemäß §§ 5 und 7 UVPG.

Der auf ausgewählte Einzelfragen der Abgrabung und Herrichtung beschränkte abgrabungsrechtliche Standortvorbescheid dient der Absicherung des Vorhabens im Vorfeld der kostenaufwändigen Detailplanung.

A. Gegenstand des Vorbescheidsantrags

Bei der geplanten Abgrabung auf einer Fläche im Umfang von ca. 40,4 ha handelt es sich um ein privilegiertes Vorhaben im Außenbereich gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (ortsgebundener Gewerbebetrieb). Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die ausreichende Er-



schließung gesichert ist und öffentliche Belange nicht entgegenstehen (vgl. § 3 Abs. 2 Nrn. 2 und 3 sowie Abs. 3 AbgrG NRW i. V. m. §§ 29 Abs. 1, 35 Abs. 1 und 3 BauGB).

Gegenstand des Vorbescheidsantrags sind als Einzelfragen der Abgrabung und Herrichtung die Feststellung der Vereinbarkeit des Vorhabens einschließlich der geplanten Abgrabungssohle und der geplanten Wiederherrichtung in Teiltieflage als überwiegend landwirtschaftlich genutztes Grünland (kein Wald) mit den Zielen der Raumordnung (vgl. § 35 Abs. 3 Sätze 2 und 3 BauGB), den Darstellungen des Flächennutzungsplans und den Darstellungen eines Landschaftsplans oder sonstigen Plans, insbesondere des Wasser-, Abfall- oder Immissionsschutzrechts (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 1 und 2 BauGB) sowie den Belangen der Wasserwirtschaft (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 6 BauGB).

Gegenstand des Vorbescheidantrags sind hingegen nicht die öffentlichen **Belange** des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nrn. 3 bis 5 und 7 bis 8 BauGB, die dem Vorhaben entgegenstehen könnten, und Entscheidungen im Sinne des § 7 Abs. 3 AbgrG NRW sowie etwaige Betreiberpflichten gemäß § 22 BImSchG. Entsprechend ist die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung des Vorbescheids und dessen Bindungswirkung beschränkt.

B. Begründung

Der so bestimmte Antrag ist zulässig und begründet.

Der Rhein-Erft-Kreis ist für die Abgrabungen im Kreisgebiet und damit für die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung des Vorbescheids örtlich und sachlich zuständig (vgl. §§ 8 Abs. 1, 5 Abs. 2 AbgrG NRW).

Der Vorbescheid ist antragsgemäß zu erteilen. Die von dem Antrag auf Erteilung des Vorbescheids umfassten öffentlichen Belange ste-



hen einer Genehmigung nicht entgegen. Das Vorhaben ist insoweit zulassungsfähig.

I. Vereinbarkeit mit Zielen der Raumordnung

Ziele der Raumordnung stehen dem Vorhaben nicht entgegen.

1. Geltender Regionalplan

Der geltende Regionalplan für den Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt Region Köln (im Folgenden: Regionalplan), legt die Vorhabensflächen auf dem Gebiet der Gemeinde Erftstadt, Gemarkung Erp, Flur 6, vollständig als "*Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze*" (BSAB) fest. Die Festlegung des "BSAB 21" wird hinsichtlich der Rekultivierung von den Festlegungen "*Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche*" (AFAB) und teilweise "*Schutz der Landschaft und landschaftsorientierte Erholung*" (BSLE) überlagert.

Damit entspricht das Vorhaben vollinhaltlich den Festlegungen in Kapitel D.2.5 "*Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher nichtenergetischer Bodenschätze*" des geltenden Regionalplans.

Vorhaben der Rohstoffgewinnung stellen zudem raumordnungs- und bauplanungsrechtlich eine gewerbliche Art der Freiraumnutzung bzw. privilegierte Nutzung des Außenbereichs dar, die mit dieser Festlegung im geltenden Regionalplan vereinbar ist. Sie sind nicht Teil der siedlungsräumlichen Entwicklung. Mit der Darstellung als "*Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche*" ist keine konkrete Standortfestlegung verbunden, die einem Vorhaben unüberwindlich entgegenstehen könnte.

Vgl. nur OVG Münster, Urteil vom 08.05.2012, Az.: 20 A 3779/06, TA 67 ff., insbesondere TA 76 und 75;
VG Köln, Urteil vom 15.03.2007, Az.: 1 K 1469/05, TA 31 für RegPlan Köln, Teilabschnitt Region Bonn/ Rhein-Sieg;



VG Aachen, Urteil vom 15.12.2011, Az.: 5 K 825/08, TA 25 ff.,
33 ff. für RegPlan Köln, Teilabschnitt Region Aachen.

Das gilt auch für die Festlegung von Teilflächen als BSLE. Denn der Regionalplan überlässt den Schutz der Landschaft in Bezug auf Rohstoffgewinnungsvorhaben dem speziellen fachrechtlichen Instrumentarium, u. a. dem des Landschaftsrechts.

Vgl. zur Funktion des RegPlan Köln als Landschaftsrahmenplan
OVG Münster, Urteil vom 08.05.2012, Az.: 20 A 3779/06,
TA 67 ff., insbesondere TA 80 und 75;
VG Köln, Urteil vom 15.03.2007, Az.: 1 K 1469/05, TA 33 für
den RegPlan Köln, Teilabschnitt Region Bonn/ Rhein-Sieg.

Die Vorhabensflächen liegen jedoch z. B. nicht in einem landschaftsrechtlich geschützten Bereich.

Der geltende Regionalplan legt im Bereich des Vorhabens und seiner Umgebung keine Überschwemmungsgebiete fest.

2. Künftiger Regionalplan

Der Entwurf des sachlichen Teilplans "*Nichtenergetische Rohstoffe (Lockergesteine)*" des Regionalplans für den Regierungsbezirk Köln (im Folgenden: TP NR) ist für die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung des Vorbescheids vorliegend kein Zulassungshindernis.

Er legt so lange keine verbindlichen Ziele der Raumordnung im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB fest, wie er nicht förmlich durch öffentliche Bekanntmachung wirksam geworden ist.

In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, die selbst keine "*Ziele der Raumordnung*" (i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB) sind, sind als "*sonstige Erfordernisse der Raumordnung*" (§ 3 Abs. 1 Nr. 4a ROG) allenfalls als sonstige, ungeschriebene Belange (i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB) berücksichtigungsfähig.



Das Ergebnis dieser Berücksichtigung lautet vorliegend, dass dem antragsgegenständlichen Vorhaben kein sonstiger Belang in Form in Aufstellung befindlicher Ziele der Raumordnung entgegenstehen.

a) Prüfungsmaßstab

Ein – wie vorliegend – im Außenbereich privilegiertes Vorhaben ist zulässig, wenn ihm öffentliche Belange nicht entgegenstehen (vgl. § 35 Abs. 1 und 3 Sätze 1 und 2 BauGB). Im Unterschied zu den nicht privilegierten, sonstigen Vorhaben (vgl. § 35 Abs. 2 BauGB), die öffentliche Belange (schon) nicht beeinträchtigen dürfen, würdigt die Zulassungsbehörde öffentliche Belange im Rahmen einer nachvollziehenden Abwägung. Dazu stellt sie die öffentlichen Belange je nach ihrem Gewicht und dem Grad ihrer nachteiligen Betroffenheit dem Privatinteresse an der Verwirklichung des privilegierten Vorhabens gegenüber, dem wegen seiner gesetzlichen Privilegierung gesteigerte Durchsetzungsfähigkeit zukommt. Die Entscheidungsstruktur der nachvollziehenden Abwägung ist durch eine zweiseitige Interessenbewertung gekennzeichnet. Das unterscheidet sie von der planerischen Abwägung, der eine multipolare Entscheidungsstruktur zugrunde liegt.

Zu den sonstigen, nicht benannten öffentlichen Belangen (i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB) können in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung gehören und damit auch Festlegungen, die noch nicht die Verbindlichkeit wirksamer "*Ziele der Raumordnung*" entfalten (i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB). Infolge ihrer fehlenden Verbindlichkeit sind in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung lediglich als "*sonstige Erfordernisse der Raumordnung*" (i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 4a ROG) im Rahmen der nachvollziehenden Abwägung berücksichtigungsfähig.

Ein privilegiertes Vorhaben wäre nur unzulässig, wenn die nachvollziehende Abwägung ergäbe, dass die in Aufstellung befindlichen



Ziele der Raumordnung so schwergewichtig sind, dass sie sich trotz ihrer fehlenden Verbindlichkeit und trotz der gesetzlichen Privilegierung des Privatinteresses an der Verwirklichung des privilegierten Vorhabens durchsetzen. Dies hat die Rechtsprechung bisher unter bestimmten Voraussetzungen für die negative Komponente einer Konzentrationsfestlegung (Verbot von Windkraftanlagen) für möglich gehalten.

Vgl. auch zum Folgenden BVerwG, Urteil vom 27.01.2025, Az.:
4 C 5.04, NVwZ 2005, 578 (578 ff.).

Damit ein in Aufstellung befindliches Ziel als Zulassungshindernis wirken kann, muss es (erstens) ein Mindestmaß an inhaltlicher Konkretisierung aufweisen. Deswegen kommen in Aufstellung befindliche Ziele nur in Betracht, wenn sie geeignet sind, ohne weiteren planerischen Zwischenschritt unmittelbar auf die Zulassungsentcheidung durchzuschlagen. Das zukünftige Ziel muss bereits so eindeutig bezeichnet sein, dass es möglich ist, das Vorhaben, das Gegenstand eines Zulassungsverfahrens bildet, an ihm zu messen und zu beurteilen, ob es mit ihm vereinbar wäre.

Ein in Aufstellung befindliches Ziel muss (zweitens) die hinreichend sichere Erwartung rechtfertigen, dass es über das Entwurfsstadium, in dem es sich befindet, hinaus zu einer verbindlichen Vorgabe in Form eines Ziels der Raumordnung (i. S. d. § 3 Nr. 2 ROG) erstarken wird. Der Regionalplan muss also einen Stand erreicht haben, der die Prognose nahelegt, dass die planerische Aussage des in Aufstellung befindlichen Ziels Eingang in die endgültige Fassung des Raumordnungsplans finden wird.

b) Kein Entgegenstehen

Das antragsgegenständliche Vorhaben steht in Einklang mit den in Aufstellung befindlichen Zielen des TP NR, sofern der dritte Entwurf die Flächen, auf denen es verwirklicht werden soll, als BSAB



festlegt. Insoweit spricht Einiges dafür, dass die öffentlichen Belange bei der Darstellung als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind (vgl. § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB) und auch Eingang in den künftigen Regionalplan finden werden.

Soweit der dritte Entwurf des TP NR für die antragsgegenständlichen Flächen "*Rekultivierungsziele*" festlegen will, erfüllen sie nicht die Anforderungen an Ziele der Raumordnung (i. S. d. § 3 Nr. 2 ROG). Da es sich mangels Zielqualität schon nicht um in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung handelt, bleibt kein Raum, die entsprechenden Planaussagen zu "*Rekultivierungszielen*" als sonstige Erfordernisse der Raumordnung (i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 4a ROG) im Rahmen einer nachvollziehenden Abwägung zu berücksichtigen.

aa) "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*"

Dem antragsgegenständlichen Vorhaben bzw. seiner Herrichtung in Tieflage mit der Nachnutzung als überwiegend landwirtschaftlich genutztes artenreiches Grünland steht kein in Aufstellung befindliches "*Rekultivierungsziel*" für die Herrichtung der antragsgegenständlichen Flächen als "*Wald*" entgegen.

Zwar soll innerhalb "*der BSAB [...] die angestrebte Rekultivierungsplanung zeichnerisch und textlich festgelegt*" sein (vgl. Plansatz 2.8 ("Z8") Abs. 1 TP NR) und der TP NR erhebt in Bezug auf die vorliegend einschlägige Festlegung "*Wald*" auch der Bezeichnung nach den Verbindlichkeitsanspruch eines Ziels der Raumordnung ("*Rekultivierungsziele*"). Das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" ist vorliegend aber nicht das Ergebnis einer abschließenden Abwägung.

aaa) Einstellung von Belangen

Dabei ist aber schon ersichtlich, dass der Plangeber des TP NR in die planerische (multipolare) Abwägung eingestellt hat, was nach Lage der Dinge in sie einzustellen war. Zum "*Rekultivierungsziel*"



für "Wald" finden sich im einschlägigen Prüfbogen lediglich Aussagen, die ob ihrer Knappheit unmittelbar wiedergegeben werden können:

Die Festlegung von BSN und Wald im südlichen Teil des potentiellen BSAB vollzieht die Rekultivierung der genehmigten Abgrabung nach. Da Erfstadt als waldarme Kommune eingestuft ist, erfolgt zudem eine teilweise Ausweitung der Wald-Festlegung in den Bereich des Erweiterungspotentials.

Diese Ausführungen sind unzutreffend, weil die in Bezug genommene "Rekultivierung der genehmigten Abgrabung" nichts enthält, was die Festlegung eines "Rekultivierungsziels" für "Wald" – in der Diktion des Prüfbogens – als das 'Nachvollziehen' einer genehmigten Rekultivierungsplanung erscheinen lassen könnte. Denn ausweislich der im Prüfbogen offenbar in Bezug genommenen Abgrabungsgenehmigung vom 30.05.2012 (Az.: 70-0-22/89) soll auf den Flächen der Erweiterung kein "Wald" entstehen.

Die Abgrabungsgenehmigung vom 30.05.2012 erwähnt "flächige Gehölzstrukturen" bzw. "zusammenhängende Gehölzflächen" (Seite 12). Dazu gehört ein landschaftspflegerischer Begleitplan (LBP), dessen Konzept auf "Gehölze und Gehölzstrukturen", "Extensive Gras- und Krautfluren", "Krautige Sukzessionsflächen/ Brachen mit offenen Bodenbereichen" und "Wechselfeuchte Flächen mit Kleingewässern" gerichtet ist. Der genehmigte LBP führt u. a. zu den Sukzessionsflächen sowie in den wechselfeuchten Bereichen aus, dass

der Aufwuchs von Gehölzen vermieden werden

soll. Daher würden die Flächen regelmäßig mechanisch bis zum Ende der letzten Entwicklungspflege der Gehölze gepflegt.

Die vom LBP vorgegebene vielgestaltige, differenzierte Herrichtung der Abgrabungsflächen unterscheidet sich ersichtlich von dem "Re-



kultivierungsziel" einer vollflächigen Herstellung von "Wald" bzw. einer vollflächigen Aufforstung.

Der TP NR ist hinsichtlich des "*Rekultivierungsziels*" für "Wald" auf den antragsgegenständlichen Flächen abwägungsfehlerhaft, weil er vorgibt, eine dahin gehende Entscheidung liege bereits mit der "*Rekultivierung der genehmigten Abgrabung*" vor und er könne diese lediglich noch als "Wald" nachvollziehen. Das ist – wie gezeigt – nicht der Fall. Da der Plangeber dem "*Rekultivierungsziel*" für "Wald" auf den antragsgegenständlichen Flächen unrichtige Tatsachen zugrunde legt, erfolgt seine Festlegung unter Verstoß gegen das Abwägungsgebot. Das schließt es aus, das "*Rekultivierungsziel*" für "Wald" als das Ergebnis eines 'Nachvollziehens' zu betrachten.

bbb) Abwägung

Es ist nicht ersichtlich, dass der Plangeber des TP NR überhaupt in eine planerische (multipolare) Abwägung eingetreten ist. Er konnte das Konzept des am 30.05.2012 genehmigten LBP zumindest nicht als Abwägung aus der Abgrabungsgenehmigung übernehmen, weil es ein "*Rekultivierungsziel*" für "Wald" nicht trägt.

Seine Ausführungen im einschlägigen Prüfbogen offenbaren auch sonst keine (multipolare) Abwägung, weil sie allein auf 'Waldarmut' in Erftstadt abstellen. Andere, möglicherweise gegenläufige Belange sind in die planerische (multipolare) Abwägung nicht einbezogen. Dazu dürften bei einer sachgerechten planerischen Abwägung neben den öffentlichen Belangen, auf denen die differenzierte Herichtung des genehmigten LBP basiert, auch die öffentlichen Belange gehören, die aus der Festlegung des Standorts für eine Deponie auf den antragsgegenständlichen Flächen folgen.



Insoweit hat Ihr Haus in seiner Stellungnahme zum TP NR vom 11.11.2024 einen '*nicht ausgeräumten Konflikt*' und '*nicht ausgeräumte Widersprüche*' zwischen dem Entwurf der Fortschreibung des Regionalplans Köln (im Folgenden: RegPlan Köln) und dem Entwurf des TP NR ausgemacht. Es hat dies der Sache nach mit der Unvereinbarkeit der Aufforstung von Deponieflächen begründet:

Deponien können regelmäßig nicht mit dem Rekultivierungsziel Wald dargestellt werden, da hochstämmige Bäume durch ihre Wurzeln eine Gefährdung der Oberflächenabdichtung darstellen. Eine Nachnutzung als Deponie mit dem Rekultivierungsziel Wald scheidet somit aus.

Auf dieser Grundlage lässt sich dem "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" im Entwurf des TP NR, das in unauflöslichem Widerspruch zu anderen Zielfestlegungen desselben Regionalplans steht, kein öffentlicher Belang entnehmen, der dem Privatinteresse an der Verwirklichung des antragsgegenständlichen Vorhabens im Wege der nachvollziehenden Abwägung mit dem Gewicht eines Zulassungshindernisses entgegensteht.

bb) "*Rekultivierungsziel*" und Ausnahmeverbehalt

Diese Situation wird noch dadurch verschärft, dass der Plangeber des TP NR das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*", das schon nicht das Ergebnis einer abschließenden planerischen (multipolaren) Abwägung ist, unter einen letztlich voraussetzungslosen Ausnahmeverbehalt stellt (vgl. Plansatz 2.8 ("Z8") Abs. 3 TP NR).

Von den "*Rekultivierungszielen*" soll "*ausnahmsweise abgewichen werden*" dürfen, wenn "*bestimmte Rekultivierungsziele im Einzelfall aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht umsetzbar*" seien. Dieser Wortlaut nimmt dem "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" die Zielqualität. Denn nach der Rechtsprechung müssen Ausnahmen von Zielen der Raumordnung so formuliert sein, dass sie auf den der Regionalplanung nachgeordneten Ebenen keinen Spielraum für Abwägungen lassen. Die Rechtsprechung zum Regionalplan Köln



hat der Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe eine der Zielverbindlichkeit abträgliche Bedeutung beigemessen.

Vgl. VG Köln, Urteil vom 11.08.2006, Az.: 14 K 1718/03, TA 49 ff., 54 ff., 68.

Der Entwurf des TP NR reiht mehrere unbestimmte Rechtsbegriffe aneinander ("*bestimmte*", "*im Einzelfall*", "*rechtliche Gründe*", "*tatsächliche Gründe*", "*nicht umsetzbar*"), sodass die Formulierung der Ausnahme nicht Ausdruck einer abschließenden planerischen (multipolaren) Abwägung ist. Damit erfüllen die Festlegungen zu "*Rekultivierungszielen*" im TP NR nicht die Anforderungen an Ziele der Raumordnung und werden deswegen auch nicht die Verbindlichkeit von Zielen der Raumordnung entfalten. Ihnen fehlt damit die Eignung, um sie als sonstige öffentliche Belange in der Form in Aufstellung befindlicher Ziele in der nachvollziehenden Abwägung berücksichtigen zu können.

Ungeachtet der fehlenden Zielqualität der "*Rekultivierungsziele*" wäre zu prüfen, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahme im Hinblick der Festlegung des Standorts für eine Deponie im RegPlan Köln vorliegen.

Diese Prüfung ist nach dem Willen des Plangebers zugleich Gegenstand eines weiteren Ausnahmeverhalts, wonach im RegPlan Köln festgelegte Zwischen- bzw. Nachnutzungen innerhalb von BSAB ausnahmsweise "*möglich sein*" können, sofern diese mit dem Abbau, der Rohstoffsicherung und der Rekultivierung "*vereinbar*" sind (vgl. Plansatz 2.8 ("Z8") Abs. 4 TP NR). Wiederum nimmt die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ("*möglich sein*", "*vertretbar*") der Planaussage die Zielqualität, sodass auch sie nicht Ausdruck einer planerischen Letztentscheidung ist.



Zudem gerät die zielförmige Festlegung des Standorts für die Deponie im RegPlan Köln unter den (voraussetzungslosen) Vorbehalt der 'Vereinbarkeit' mit dem "Rekultivierungsziel" für "Wald".

Im Ergebnis erzeugt der Plangeber des TP NR und des RegPlan Köln einen Konflikt zwischen – angeblich – letztverbindlichen Zielfestlegungen, ohne ihn selbst zu lösen. Das verstößt gegen das planerische Gebot der Konfliktbewältigung. In den Planunterlagen verlautbart der Plangeber nur den indifferenten Hinweis, dass "*insbesondere Standorte für Deponien*" als "*Sonderfälle*" zu behandeln seien, bei denen "*grundsätzlich von einer Vereinbarkeit mit der Abgrabungsnutzung bzw. der Rekultivierung auszugehen*" sei. Die Bewältigung des von ihm selbst erzeugten Konflikts bleibt damit den der Regionalplanung nachgeordneten Behörden überlassen. Vorliegend verlagert der Plangeber die Entscheidung, was auf den antragsgegenständlichen Flächen – so wörtlich – "*möglich sein*" bzw. welche Festlegung sich durchsetzen soll, auf eben diese, der Regionalplanung nachfolgende Entscheidungsebene. Damit gibt er gerade keine planerische Letztentscheidung vor.

Die "*Rekultivierungsziele*" erfüllen nach alledem nicht die Anforderungen an Ziele der Raumordnung. Denn es handelt sich nicht um Festlegungen, die im Rahmen der Rechtsanwendung vollziehbar sind, sondern den nachfolgenden Planungs- bzw. Zulassungsebenen die Möglichkeit einräumen, die Überlegungen des Plangebers, die in seinen "*Rekultivierungszielen*" Ausdruck finden sollen, im Einzelfall abzuschließen. Dann aber ist die Abwägung in Bezug auf "*Rekultivierungsziele*" auf der Ebene des TP NR nicht abschließend (i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG).

Das "*Rekultivierungsziel*" für "Wald" ist demnach nicht geeignet, ohne weiteren planerischen Zwischenschritt unmittelbar auf die Zulassungsentscheidung durchzuschlagen. Es stellt keine planerische Letztentscheidung dar, die für die Anerkennung als Ziel der Raum-



ordnung erforderlich ist. Damit scheidet auch die Berücksichtigung als in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung aus.

cc) Vorsorglich: Keine Verwerfung

Lediglich vorsorglich ist anzumerken, dass die der Regionalplanung nachgeordneten Behörden nicht an in Aufstellung befindliche Ziele gebunden sind, weil sie sie im Rahmen ihrer Entscheidung lediglich als sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen haben (vgl. §§ 4 Abs. 1 Satz 1, 3 Nrn. 4 und 4a ROG). Deswegen bedürfen die der Regionalplanung nachgeordneten Behörden keiner Verwerfungsbefugnis, wenn sie im Rahmen der nachvollziehenden Abwägung berücksichtigen, dass den in Aufstellung befindlichen Zielen die Zielqualität fehlt, sie an Abwägungsfehlern leiden oder sonst Gründe für ihre Unwirksamkeit vorliegen.

In dieser Situation schließt es die verfassungsrechtliche Bindung an Gesetz und Recht (vgl. Art. 20 Abs. 3 GG) aus, dass die Behörden in der nachvollziehenden Abwägung einer in Aufstellung befindlichen, aber Wirksamkeitszweifeln ausgesetzten Festlegung ein höheres Gewicht einräumen als dem Privatinteresse an der Verwirklichung eines Vorhabens, dem wegen seiner gesetzlichen Privilegierung (in § 35 Abs. 1 BauGB) gesteigerte Durchsetzungsfähigkeit zukommt. Bei gebundenen Entscheidungen wie der Erteilung eines abgrabungsrechtlichen Vorbescheids besteht diese Bindung, ohne dass sich die Frage stellt, ob sie bei Entscheidungen in Ausübung eines Planungsermessens relativiert sein könnte.

Vorliegend ist damit ausgeschlossen, dass das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" unmittelbar als Zulassungshindernis auf die Zulassungsentscheidung durchschlägt und die gesetzliche Privilegierung der antragsgegenständlichen Nutzung aufhebt.



Der antragsgegenständliche Vorbescheid darf nicht unter Hinweis auf ein in Aufstellung befindliches "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" abgelehnt werden.

dd) Nicht ausräumbarer Konflikt bzw. Widerspruch

Das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" im Entwurf des TP NR kann auf den antragsgegenständlichen Flächen nicht als Zulassungshindernis wirken, weil ihm wegen des nicht ausräumbaren Konflikts bzw. Widerspruchs zu der Festlegung des RegPlan Köln, der auf den antragsgegenständlichen Flächen zugleich den Standort für eine Deponie festlegt (dazu unter B.I.2.b)aa), Seiten 8 ff.), das Mindestmaß an inhaltlicher Konkretisierung fehlt, das die Rechtsprechung verlangt. Es ist damit nicht geeignet, ohne weiteren planerischen Zwischenschritt unmittelbar auf die Zulassungsentscheidung durchzuschlagen.

ee) Erstarken des "*Rekultivierungsziels*" für "*Wald*"

Es besteht nicht die hinreichend sichere Erwartung, dass das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" zu einer verbindlichen Vorgabe in Form eines Ziels der Raumordnung erstarken wird, weil ihm die Zielqualität fehlt und es an Abwägungsfehlern leidet (dazu unter B.I.2.b)aa) bis B.I.2.b)dd), Seiten 8 ff.).

Deswegen darf das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" im Rahmen der nachvollziehenden Abwägung nicht als Zulassungshindernis mit einem Gewicht berücksichtigt werden, das das Privatinteresse an der Verwirklichung des privilegierten Vorhabens, dem wegen seiner gesetzlichen Privilegierung (in § 35 Abs. 1 BauGB) gesteigerte Durchsetzungsfähigkeit zukommt, überwiegt.

c) Zusammenfassung

Das "*Rekultivierungsziel*" für "*Wald*" im Entwurf des TP NR steht dem antragsgegenständlichen Vorhaben deshalb unter keinem



denkbaren Gesichtspunkt als sonstiger öffentlicher Belang entgegen.

II. Vereinbarkeit mit den Darstellungen des Flächennutzungsplans

Darstellungen im Flächennutzungsplan stehen dem Vorhaben nicht entgegen.

Die Darstellung der Vorhabensflächen im geltenden Flächennutzungsplan der Gemeinde Erftstadt als "*Fläche für die Landwirtschaft*" ist keine qualifizierte Standortzuweisung im Sinne des § 35 Abs. 3 Nr. 1 BauGB, die der geplanten Abgrabung entgegenstehen könnte.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 06.10.1989, Az.: 4 C 28/86, TA 16;
BVerwG, Urteil vom 22.05.1987, Az.: 4 C 57.84,
BVerwGE 77, 300 (302); BVerwG, Urteil vom 20.01.1984,
Az.: 4 C 43.81, NVwZ 1984, 367 (368); BVerwG, Urteil vom
29.10.1982, Az.: 4 C 31.78, TA 7.

Durch das geplante Vorhaben liegt deshalb auch insoweit keine Beeinträchtigung eines öffentlichen Belangs vor.

Auch Darstellungen in anderen Plänen (Landschaftsplan etc.) im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB stehen der Rohstoffgewinnung im hier relevanten Bereich nicht entgegen.

III. Vereinbarkeit mit der Wasserwirtschaft und dem Hochwasserschutz

Die Vorhabensfläche liegt nicht in einem Bereich für den Hochwasserschutz und außerhalb eines geschützten Einzugsbereichs einer Trinkwassergewinnungsanlage. Die Wiederverfüllung mit unbelasteten Bodenmaterial bis über den zu erwartenden höchsten Grundwasserstand ist grundsätzlich zulässig. Einzelheiten dazu sind Bestandteil der späteren Vollgenehmigung und ggf. einer wasserrechtlichen Erlaubnis.



IV. Ausklammerung Naturschutz, Landschaftspflege etc.

Die Ausklammerung der in § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB genannten Belange stellt die Prüfbarkeit und Feststellung der in der Voranfrage thematisierten Nachnutzung und Rekultivierung nach erfolgter Abgrabung als "*überwiegend landwirtschaftlich genutztes artenreiches Grünland (nicht als Wald)*" nicht in Frage. Denn dieser Einzelaspekt des Vorhabens bezieht sich auf die Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung. Der Gestaltungsplan ist eine vorläufige Darstellung dessen, was unter einer Nachnutzung "*überwiegend landwirtschaftlich genutztes artenreiches Grünland (nicht als Wald)*" verstanden werden kann. Die Ausklammerung der in § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB genannten Belange in der Voranfrage bedeutet, dass die konkrete Ausgestaltung nach Maßgabe des Natur- und Artenschutzes und der Eingriffskompensation u. a. gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz, den Belangen der Landschaftspflege, des Bodenschutzes und den Belangen der Erhaltung der natürlichen Eigenart der Landschaft und deren Erholungswert sowie die Vereinbarkeit mit dem Orts- und Landschaftsbild erst im Vollgenehmigungsverfahren zu prüfen ist. Insoweit entfaltet der Vorbescheid demzufolge keine Bindungswirkung. Die später zu genehmigende konkrete Gestaltung muss sich daher an den in § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB genannten Belangen messen lassen. Lediglich die Festlegung, dass nach Abschluss der Rohstoffgewinnung keine Verpflichtung zur Aufforstung eines Walds besteht, soll von der Bindungswirkung des Vorbescheids erfasst werden.

V. Umweltverträglichkeit

Im Vorbescheidsverfahren bedarf es der Prüfung, ob das antragsgegenständliche Vorhaben zusätzliche erhebliche nachteilige oder andere erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen hervorrufen kann (allgemeine Vorprüfung, vgl. § 11 Abs. 2 oder § 9 Abs. 1 UVPG).



1. Vorprüfung

Das antragsgegenständliche Vorhaben unterliegt selbst nicht der normativen Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Pflicht). Hinsichtlich der bisher keiner UVP unterzogenen Fläche mit ca. 23,15 ha die in Nordrhein-Westfalen für Tagebaue geltende Schwelle von 25 ha (vgl. § 6 UVPG i. V. m. Ziffer 10. lit. b) Spalte 2 der Anlage 1 zu § 1 Abs. 1 UVPG NRW).

Es kann dahinstehen, ob das Vorhaben auf den antragsgegenständlichen Flächen die am 30.05.2012 genehmigte Abgrabung der Erweiterung 1 ändert (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 UVPG), oder ob das Vorhaben auf den antragsgegenständlichen Flächen zu den Erweiterungen 1 (Abgrabungsgenehmigung 2012) und 2 (Vorbescheid 2017) als früheres Vorhaben hinzutritt und es sich insgesamt um "*kumulierende Vorhaben*" handelt (vgl. § 11 Abs. 2 Satz 1 UVPG). Denn in beiden Fällen sieht das UVP-Recht lediglich eine allgemeine Vorprüfung vor, wenn die Umweltverträglichkeit bereits geprüft worden sein sollte (vgl. § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bzw. § 11 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 UVPG).

Die Abgrabungsgenehmigung vom 30.05.2012 für die südwestlich gelegene Erweiterung 1 mit einer Fläche von ca. 18,5 ha (Az.: 70-0-22/89) schließt eine UVP ein, weil diese nach Vorprüfung des Einzelfalls für erforderlich betrachtet worden war. Damit ist zum 30.05.2012 eine UVP durchgeführt worden bzw. liegt in der Abgrabungsgenehmigung vom 30.05.2012 eine Zulassungsentscheidung nebst durchgeführter UVP vor.

Gleiches ergibt sich im Hinblick auf die nordöstlich der Erweiterung 3 gelegene Erweiterung 2, für die Ihr Haus infolge Überschreitung der in Nordrhein-Westfalen für Tagebaue geltenden Schwelle von 25 ha eine (weitere) UVP durchgeführt und unter dem



06.04.2017 einen positiven Vorbescheid erteilt hat (Az.: 70-0-22/89), der zuletzt bis zum 10.04.2025 verlängert wurde (7. Nachtrag).

Für das hier zur Prüfung gestellte Vorhaben "*Abgrabung Erp Erweiterung Nordost*" ist für eine Teilfläche (Bereich der Erweiterung 2) bereits eine UVP durchgeführt worden. Die hinzukommende Fläche beläuft sich auf 23,15 ha und unterschreitet damit den in NRW zu beachtenden Schwellenwert von 25 ha.

Nach alledem hat lediglich noch eine Vorprüfung zu erfolgen.

2. Gegenstand der Vorprüfung

Maßgeblich sind im Rahmen der Vorprüfung nur diejenigen erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen, die das antragsgegenständliche Vorhaben möglicherweise haben kann und die bei der Entscheidung zu berücksichtigen wären (vgl. § 9 Abs. 4 bzw. § 11 Abs. 2 Satz 2 i. V. m. § 7 Abs. 1 Satz 3 UVPG).

Vorliegend sind in der Vorprüfung lediglich städtebauliche und raumordnerische Auswirkungen zu berücksichtigen, weil Belange des Natur-, Arten-, Immissions-, Wasser-, Denkmal- und Bodenschutzes sowie der nicht entscheidungsrelevanten späteren Kompensationsmaßnahmen und Rekultivierungsmaßnahmen zulässigerweise ausgeklammert sind.

Das im Vorbescheidsverfahren antragsgegenständliche Vorhaben, das der Vorprüfung unterzogen werden soll, ist das Vorhaben, das Gegenstand des Vorbescheidsantrags ist, nicht hingegen das Vorhaben, wie es nach Erteilung des Vorbescheids im Genehmigungsverfahren voraussichtlich beantragt werden wird. Denn im Vorbescheidsverfahren bestimmt der Antragsteller, welche Einzelfragen der Abgrabung und Herrichtung der Vorbescheid beantworten soll. Dies gilt auch für das Erfordernis, die Auswirkungen der geplanten Anlage ausreichend beurteilen zu können.



Die Behörde, die über den Vorbescheid entscheidet, muss deswegen keine 'vollständige' UVP bzw. UVP-Vorprüfung des Einzelfalls vornehmen, wenn der Antragsteller umwelt-, arten- und naturschutzrechtliche Fragen – wie vorliegend – ausklammert.

Vgl. VG Hannover, Urteil vom 09.06.2022, Az.: 4 A 2612/18,
Leitsatz, zu § 9 Abs. 1 BImSchG.

3. Voraussichtliches Ergebnis der Vorprüfung

Das Ergebnis der UVP-Vorprüfung des Einzelfalls wird voraussichtlich darin bestehen, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Vorbescheidsverfahren nicht erforderlich ist.

Denn die Unterlagen zur UVP-Vorprüfung ergeben, dass das Vorhaben keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 25 Abs. 2 UVPG bei der Zulassungsentscheidung – hier der beantragte Vorbescheid – zu berücksichtigen wären (vgl. §§ 7 Abs. 1, 5 Abs. 1 Satz 1 UVPG).

Das UVP-Recht gibt für *"Verfahren zur Vorbereitung eines Vorbescheids"* vor, die Behörde habe die UVP *"vorläufig auf die nach dem jeweiligen Planungsstand erkennbaren Umweltauswirkungen des Gesamtvorhabens zu erstrecken und abschließend auf die Umweltauswirkungen, die Gegenstand des Vorbescheids sind"* (vgl. § 29 Abs. 1 Satz 1 UVPG).

Die Zulassungsentscheidung – der vorliegend beantragte Vorbescheid – bezieht sich allein auf die regional- bzw. bauplanungsrechtlichen Standortkriterien unter Ausschluss der öffentlichen Belange des Arten- und Naturschutzrechts, der Landschaft und des Naturschutzhaushalts sowie des Immissionsschutzrechts und Bodendenkmal-schutzes u. a.

Folglich sind die Auswirkungen der bloßen planungsrechtlichen Standortentscheidung einschließlich der Art der Nachnutzung und



der Entnahme von Rohstoffen in der späteren gesättigten Zone mit anschließender Wiederverfüllung auf die nicht verfahrensgegenständlichen Schutzgüter – Menschen, Tiere, Pflanzen, biologische Vielfalt, Boden, Klima und kulturelles Erbe etc. – nicht Gegenstand des beantragten Vorbescheids. Deshalb spielen etwaige erhebliche nachteilige Auswirkungen auf nicht verfahrensgegenständliche Schutzgüter bei der UVP-Vorprüfung im Rahmen der vorläufigen Prüfung der Umweltauswirkungen des Vorhabens keine Rolle bei der Entscheidung über die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Denn "*abschließend*" müssen und dürfen nur solche Umweltauswirkungen im Sinne einer Entscheidung – auch über die Erforderlichkeit einer UVP – untersucht werden, die auch Gegenstand des beantragten Vorbescheids sind.

Dadurch entsteht keine Lücke. Denn die Auswirkungen auf die Schutzgüter, die im Vorbescheidsverfahren nicht verfahrensgegenständlich sind, werden im Verfahren über die Erteilung der Abgrabungsgenehmigung Gegenstand der dortigen UVP-Vorprüfung sein und dort untersucht und bewertet.

Keine andere Bewertung würde die Überlegung veranlassen, dass eine spätere Abgrabungsgenehmigung bei Bedarf – zum Schutz der im Vorbescheidsverfahren nicht verfahrensgegenständlichen Schutzgüter – Nebenbestimmungen enthalten könnte. Denn im Vorbescheid dürften hierzu keine Nebenbestimmungen erlassen werden, weil er sich zulässigerweise auf Einzelfragen der Abgrabung und Herrichtung beschränkt, bei deren Beantwortung die nicht verfahrensgegenständlichen Schutzgüter nicht entscheidungserheblich sind.

Die Kehrseite der Beschränkung des Vorbescheids ist, dass sie keinen Raum für die Prüfung lässt, ob eine UVP entbehrlich sein könnte, weil der Vorhabenträger bereits von sich aus Vermeidungs- und



Verminderungsmaßnahmen vorsieht, die nachteilige Umweltauswirkungen offensichtlich ausschließen würden.

Vgl. § 7 Abs. 5 Satz 1 UVPG; OVG Münster, Urteil vom 25.02.2015, Az.: 8 A 959/10, TA 172.

4. Sachbescheidungsinteresse

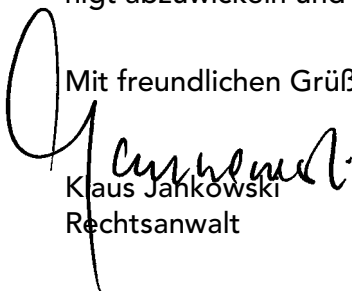
Schließlich ließe sich das Sachbescheidungsinteresse nicht mit der Begründung verneinen, eine überschlägige Prüfung gelange zu dem Ergebnis, für das Gesamtvorhaben bestehe keine "*positive Genehmigungsprognose*". Denn die "*positive Genehmigungsprognose*" wäre nicht "*entscheidungserheblich*" (vgl. § 7 Abs. 1 Satz 3 UVPG).

Als rein verfahrensrechtliche Voraussetzung (Sachbescheidungsinteresse) würde sie bei positivem Ergebnis keine materiellen Bindungswirkungen für das spätere Genehmigungsverfahren entfalten.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Im Hinblick auf den Zeitraum bis zum voraussichtlichen In-Kraft-Treten des Teilplans Nichtenergetische Rohstoffe weisen wir höchst vorsorglich auf den Anspruch unserer Mandantin auf zügige Einleitung und Durchführung des Verfahrens hin. Das Verfahrensermessen Ihres Hauses verdichtet sich angesichts des drohenden Rechtsverlusts im Falle von vermeidbaren Verzögerungen dahingehend auf Null, dass das Verfahren gegenüber anderen Vorgängen, bei denen ein Rechtsverlust aufgrund Zeitablaufs nicht droht, beschleunigt abzuwickeln und der Entscheidung Vorrang zu geben ist.

Mit freundlichen Grüßen


Klaus Jankowski
Rechtsanwalt