

Leitsatz

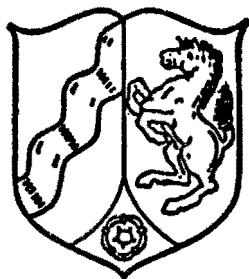
Zur Frage des Eingriffs in die gemeindliche Planungshoheit durch die Darstellung des Standortes einer Sondermülldeponie in einem Gebietsentwicklungsplan.

Art. 29 a, 75 Nr. 4, 78 LV

§§ 14, 15 LP1G, §§ 16, 17, 22 a.F./20 n.F., 27, 32, 34 LEPro

§ 52 VerfGHG

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,
Urteil vom 18. Juni 1991, VerfGH 5/90



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 5/90

Verkündet am: 18. Juni 1991
Köster

Verwaltungsgerichtsangestellte als
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren

wegen der Behauptung der Stadt
vertreten durch den Stadtdirektor,

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwälte

die 1. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt kreisfreie Stadt Köln, kreisfreie Stadt Leverkusen, Erftkreis, Oberbergischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis (Standort einer allgemein zugänglichen Anlage zur Beseitigung von Sonderabfällen für den Regierungsbezirk Köln im Bereich des ehemaligen Tagebaues V V -R in H -K), aufgestellt durch den Bezirksplanungsrat beim Regierungspräsidenten Köln am 26. Februar 1988, genehmigt durch den Erlaß des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 27. September 1988, verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung vom

8. Mai 1991

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. Dietlein,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Wiesen,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. Palm
Professor Dr. Brox,
Professor Dr. Dr. h.c. Stern,
Richterin am Bundessozialgericht Jaeger,
Professor Dr. Schlink,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerin - eine kreisangehörige Stadt im Erftkreis - wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die Ausweisung einer auf ihrem Stadtgebiet vorgesehenen allgemein zugänglichen Sondermülldeponie durch die 1. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk Köln, Teilabschnitt kreisfreie Stadt Köln, kreisfreie Stadt Leverkusen, Erftkreis, Oberbergischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis (Standort einer allgemein zugänglichen Anlage zur Beseitigung von Sonderabfällen für den Regierungsbezirk Köln im Bereich des ehemaligen T V V -R in H -K) vom 26. Februar 1988. Sie ist der Auffassung, daß es mit Rücksicht auf ihre Planungshoheit bei der Ausweisung der für die Sondermülldeponie festgelegten Fläche als Waldbereich und Bereich für eine besondere Pflege und Entwicklung der Landschaft gemäß der ursprünglichen Fassung des Gebietsentwicklungsplans hätte bleiben müssen.

I.

Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Ausweisung der Sondermülldeponie betrifft eine vom Braunkohlentagebau hinterlassene Senke, die südwestlich des Ortsteils Alt-H im Anschluß an einen von zwei benachbarten Industriebereichen gelegen ist. In dem westlichen Industriebereich befindet sich das Werk K der H AG und im östlichen das Werk H desselben Unternehmens. Die beiden Industriebereiche, zwischen denen der K Bach fließt, sind u.a. durch eine auf einem Damm angelegte Straße, eine Eisenbahntrasse und zahlreiche Versorgungsleitungen verbunden. In dem südwestlich an die ausgewiesene Sondermülldeponiefläche anschließenden Teil des ehemaligen Braunkohlentagebaugeländes werden drei andere Deponien betrieben (Hausmülldeponie der Stadt K, Aschedeponie der R B - AG, Industriemülldeponie der H AG).

Im Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin von 1980 ist der für die Sondermülldeponie vorgesehene Bereich zum einen Teil als Grünfläche und zum anderen Teil als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt sowie zusätzlich als Fläche für Abgrabungen gekennzeichnet. In den textlichen Darstellungen heißt es dazu unter Ziffer 3.9:

"Flächen für Abgrabungen
Der Bergbaubereich des Tagebaues V, südlich des Industrieriegels wird erst gegen Ende der 80er Jahre ausgekohlt sein, so daß die anschließenden Rekultivierungsmaßnahmen über die zeitliche Geltungsdauer dieses Planes hinaus anstehen werden.

Da für diesen Bereich einerseits noch kein verbindlicher Betriebsplan besteht, andererseits der eigentlichen Rekultivierung noch eine Aufschüttung der Gruben in Form von Deponien vorgeschaltet wird, ist in dem Flächennutzungsplan dieser Fläche keine Nutzung zugewiesen worden; die Fläche wird deshalb weiterhin als Abgrabungsfläche gekennzeichnet."

Der 1979 erstellte Entwurf des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk K - Teilabschnitt K, Stadt L, Erftkreis, Oberbergischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis - (GEP-TA-K) in der ursprünglichen Fassung wies die beiden Industriebereiche Knapsack und Hürth zusammenhängend unter Einbeziehung der nunmehr betroffenen Fläche

für die Sondermülldeponie als einen einheitlichen Bereich für Gewerbe- und Industrieansiedlungen aus. Auf der Grundlage eines Ratsbeschlusses nahm die Beschwerdeführerin unter dem 16. Juni 1980 zu diesem Gewerbe- und Industriebereich wie folgt Stellung:

"Der GEP hat zwischen beiden Werksteilen Industriegelände als Verbindung vorgesehen. Die Stadt H hält dies nicht für sinnvoll. Vielmehr sollte das Entstehen eines Industriegeländes durch das Tal des K Baches aus ökologischen Gründen (Kaltluftzufuhr von der Eifel in die Kölner Bucht) vermieden werden. Im Flächennutzungsplan der Stadt ist deshalb eine die beiden Werksteile trennende Grünzone dargestellt, die auf Dauer allenfalls von einer Verbindungsbahn und Verbindungstraße der beiden Werksteile gekreuzt werden könnte."

Die höhere Forstbehörde und der Erftkreis wiesen ebenfalls auf die klimaökologische Bedeutung der Frischluftschneise zwischen den beiden Industriebereichen hin. In der ursprünglichen Fassung des GEP, dessen Genehmigung am 24. August 1984 (MBl. NW S. 988) bekanntgemacht wurde, wurden daraufhin die beiden Industriegebiete getrennt; der dazwischenliegende Bereich und auch die nunmehr für die Sondermülldeponie beanspruchte Fläche wurden als Waldbereich und Bereich für eine besondere Pflege und Entwicklung der Landschaft ausgewiesen.

Der hier angefochtenen 1. Änderung des GEP-TA-K ging seit Anfang der 70er Jahre eine Suche nach einem geeigneten Standort für eine Sondermülldeponie im Regierungsbezirk Köln voraus; im Rahmen dieser Suche wurden im Auftrag des Bezirksplanungsrats rund 20 verschiedene Standorte insbesondere unter Berücksichtigung der Tonvorkommen gutachtlich geprüft. Zuletzt wurde die D P U GmbH (DPU) beauftragt, vier verbliebene Standorte vergleichend zu untersuchen; das im Oktober 1986 vorgelegte Gutachten kommt zu dem Ergebnis, daß der in der 1. Planänderung später ausgewiesene Standort der bestgeeignete sei. Dieses Gutachten berücksichtigt u.a. Untersuchungen des Deutschen Wetterdienstes Essen vom 30. Juli 1986; danach sei eine Behinderung von Kaltflüssen oder die Bildung von Kaltluftseen infolge der Deponie ausgeschlossen, und die Wirkung einer Ventilationsschneise für die aus der Eifel über die Ville in Richtung Köln strömende Kaltluft bleibe erhalten.

Am 19. Dezember 1986 beschloß der Bezirksplanungsrat die Erarbeitung der 1. Änderung des GEP-TA-K auf der Grundlage eines Entwurfs, der die Sondermülldeponie auf der später ausgewiesenen Fläche im Stadtgebiet der Beschwerdeführerin vorsieht. Unter dem 8. Januar 1987 übersandte die Bezirksplanungsbehörde den Entwurf der Planänderung an die Beteiligten mit der Bitte, etwaige Anregungen und Bedenken innerhalb von sechs Monaten mitzuteilen. In ihrer Stellungnahme vom 10. Juli 1987 führte die Beschwerdeführerin aus, die im GEP-TA-K dargestellten Freiraumfunktionen des K T , denen ein besonders hoher Stellenwert zukomme, würden durch den Planentwurf zunichte gemacht; die klimatische Funktion als Durchlüftungsschneise werde zerstört. In vorbereitenden Verwaltungsgesprächen und im Erörterungstermin vom 15. Dezember 1987 wurde zu diesen Einwendungen kein Einvernehmen erzielt.

Der Bezirksplanungsrat beschloß am 26. Februar 1988 die 1. Änderung des GEP-TA-K; die Bedenken der Beschwerdeführerin wies er u.a. mit folgender Begründung zurück:

"Der Eingriff in Natur und Landschaft wäre an allen anderen untersuchten Standorten größer als im R V . An diesem Standort sind durch den Tagebau die natürlichen Ressourcen bereits weitgehend zerstört. ... Da das Gelände durch die Nutzung als Deponie - im Gegensatz zur derzeit geltenden Rekultivierungsplanung - in etwa bis zum natürlichen Niveau angefüllt wird, ist mit einer besseren luft- und klimahygienischen Wirkung des Grünzugs zu rechnen."

Unter dem 27. September 1988 genehmigte der Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft die 1. Planänderung; die Genehmigung wurde im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 31. Oktober 1988 (S. 1448) veröffentlicht. Mit Schreiben vom 6. März 1989 übersandte die Bezirksplanungsbehörde die 1. Planänderung an die Beteiligten. Mit einem am 30. Oktober 1989 eingegangenen Schreiben vom 26. Oktober 1989 rügte die Beschwerdeführerin, daß ihr die für die Einsichtnahme für jedermann auszulegende 1. Planänderung erst fünf Monate nach der Bekanntmachung der Genehmigung zugesandt worden sei. Die Genehmigung der 1. Planänderung wurde im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 22. Oktober 1990 (S. 570) und im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23. Oktober 1990 (S. 1331) erneut bekanntgemacht .

II.

1. Mit der am 21. Juni 1990 eingegangenen Verfassungsbeschwerde macht die Beschwerdeführerin geltend, die Ausweisung der Sondermülldeponie auf ihrem Stadtgebiet verletze sie in ihrem Recht auf Selbstverwaltung.

Sie beantragt,

festzustellen, daß die 1. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk Köln - Teilabschnitt kreisfreie Stadt Köln, kreisfreie Stadt Leverkusen, Erftkreis, Oberbergischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis (Standort einer allgemein zugänglichen Anlage zur Beseitigung von Sonderabfällen für den Regierungsbezirk K im Bereich des ehemaligen Tagebaues V V - R in H -K) - vom 26. Februar 1988 (Bekanntmachung der Genehmigung im Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1988, S. 1448, und 1990, S. 1331, sowie im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 1990, S. 570) nichtig ist.

Zur Begründung führt sie aus:

Die 1. Änderung des GEP-TA-K sei materiell verfassungswidrig, weil sie auf einer unzureichenden Ermittlung des erheblichen Sachverhalts und auf mehreren Abwägungsfehlern beruhe.

Die Bewertung des Standorts für die geplante Sondermülldeponie weise gegenüber derjenigen bei Erarbeitung der ursprünglichen Fassung des GEP-TA-K deutliche Unterschiede auf, die ohne Abwägungsmangel kaum zu erklären seien. Die hier betroffene Fläche sei im GEP-TA-K unter Beachtung des Gegenstromprinzips entsprechend den planerischen Vorstellungen der Beschwerdeführerin ausgewiesen worden. Werde eine solche im Gegenstromprinzip zugunsten der Gemeinde getroffene Festsetzung aufgehoben, bedürfe dies einer besonders genauen Überprüfung und Beachtung der dadurch betroffenen gemeindlichen Belange. Daran fehle es hier. Die eigentliche Standortentscheidung sei bereits mit der Vorlage des DPU-Gutachtens abschließend getroffen worden. Zur Rechtfertigung seines Vorhabens habe sich der Plangeber im wesentlichen auf dieses Gutachten gestützt. Die Mängel des Gutachtens machten daher auch die Entscheidung des Plangebers fehlerhaft.

Das Gutachten räume der Erhaltung von bestehenden Freiflächen zu Unrecht den Vorrang vor einer erst zu schaffenden Landschaft ein. Die Planung der Beschwerdeführerin für die durch die Rekultivierung zu schaffende Landschaft werde unzutreffend als abstrakte, für den betroffenen Standort nicht konkretisierte Zielvorstellung und damit als nachrangig bewertet. In Wahrheit habe die Beschwerdeführerin ihre Vorstellung über eine zukunftsorientierte gestaltende Planung durch den Flächennutzungsplan, ihre Äußerung im Verfahren zur Aufstellung des GEP-TA-K sowie ihre Stellungnahme vom 15. Dezember 1987 zum Abschlußbetriebsplan der Rheinischen Braunkohlenwerke AG betreffend die Rekultivierung für die in Aussicht genommene Deponiefläche hinreichend konkretisiert.

Der entscheidende Gesichtspunkt, der zu einer stärkeren Berücksichtigung der gemeindlichen Planungsabsichten hätte führen müssen, sei die klimaökologische Situation im Stadtgebiet der Beschwerdeführerin. Deren Verbesserung sei notwendig, weil das Stadtgebiet von einer erheblichen Immissionsvorbelastung betroffen sei, die bei der Erarbeitung der 1. Änderung des GEP-TA-K unzureichend berücksichtigt worden sei. Die Feststellungen des Plangebers beschränkten sich auf eine Prüfung möglicher negativer Auswirkungen der Deponieausweisung auf die gegenwärtige klimaökologische Situation. Mit der Verfassungsbeschwerde werde jedoch eine Verletzung der Planungshoheit durch eine Verschlechterung der gegenwärtigen Situation nicht geltend gemacht, vielmehr liege die Verletzung der Planungshoheit darin, daß der Beschwerdeführerin klimaökologische Verbesserungen durch die Ausweisung der Sondermülldeponie unmöglich gemacht würden. Angesichts der Notwendigkeit einer Verbesserung der Situation hätte die Ausweisung der Sondermülldeponie in der 1. Änderung des GEP-TA-K die Einholung eines klimaökologischen Gutachtens und die hinreichende Sicherung der Rekultivierung vorausgesetzt.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert. Die Landesregierung tritt den Darlegungen der Beschwerdeführerin entgegen; sie hält die angegriffene Planänderung für verfassungsgemäß.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Schriftsätze mit Anlagen sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge Bezug genommen, die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig. Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 VerfGHG können Gemeinden Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung. Der Begriff "Landesrecht" umfaßt - ebenso wie in § 50 Abs. 1 VerfGHG a.F. - nicht allein Gesetze im formellen Sinn, sondern auch andere vom Land selbst oder den dazu ermächtigten Stellen erlassene untergesetzliche Rechtsnormen, die Außenwirkungen gegenüber Gemeinden als Selbstverwaltungsträgerinnen entfalten. Diese Voraussetzung ist in der hier angegriffenen Ausweisung erfüllt (vgl. VerfGH NW NWVB1. 1990, 51). Die Verfassungsbeschwerde ist auch rechtzeitig eingelegt (§ 52 Abs. 2 VerfGHG).

C.

Die Verfassungsbeschwerde ist unbegründet.

Die beanstandete Ausweisung der Sondermülldeponie schränkt zwar die planerischen Möglichkeiten der Beschwerdeführerin ein, verletzt aber nicht ihr Recht auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG).

Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleistet den Gemeinden das Recht der Selbstverwaltung. Dieses Recht umfaßt grundsätzlich alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sowie die Befugnis zur grundsätzlich eigenverantwortlichen Führung der Geschäfte in diesem Bereich (vgl. BVerfGE. 56, 298, 312; VerfGH NW OVGE 26, 270 f; 33, 318 f). Diese Gewährleistung gilt jedoch nicht uneingeschränkt. In den Bereich der Selbstverwaltung kann gemäß Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) aufgrund von Gesetzen eingegriffen werden. Derartigen Eingriffen in die Selbstverwaltung sind allerdings Grenzen

gesetzt: Sie dürfen den Kernbereichbereich der Selbstverwaltungsgarantie nicht antasten und haben außerhalb des Kernbereichs der Selbstverwaltung das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten (BVerfGE 79, 127, 143).

Gesetze im Sinne des Art. 78 Abs. 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) sind nicht nur förmliche Gesetze, sondern auch untergesetzliche Rechtsnormen, sofern sie auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen (VerfGH NW OVGE 33, 318; NWVB1. 1988, 11; NWVB1. 1990, 51). Erfolgt der Eingriff in die Selbstverwaltung durch eine untergesetzliche Norm, so muß auch die ermächtigende gesetzliche Norm selbst mit Art. 78 LV vereinbar sein. Die verfassungsgerichtliche Prüfung der Vereinbarkeit der untergesetzlichen Norm mit Art. 78 umfaßt auch die Frage, ob diese Norm den allgemeinen gesetzlichen Ermächtigungsrahmen einhält (vgl. VerfGH NW NWVB1. 1988, 11).

- I. Ermächtigungsgrundlage für die Aufstellung der 1. Änderung des GEP-TA-K und die darin getroffene Ausweisung der Sondermülldeponie ist § 14 Abs. 1 LP1G iVm § 15 Abs. 4 LP1G und den Bestimmungen des Gesetzes zur Landesentwicklung vom 19. März 1974, GV NW S. 96 (Landesentwicklungsprogramm - LEPro -). Diese Ermächtigungsgrundlage begegnet vorliegend keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies hat der Verfassungsgerichtshof unter besonderer Berücksichtigung der Vorschriften des LEPro mit Freiraumschutzfunktion bereits entschieden (VerfGH NW NWVB1. 1990, 51), und es gilt ebenso für die hier zusätzlich heranzuziehenden Bestimmungen des LEPro betreffend Mülldeponien (§ 32 Abs. 10, § 34 LEPro a.F.).
- II. Die von der Beschwerdeführerin angegriffene Ausweisung der Sondermülldeponie in der 1. Änderung des GEP-TA-K selbst ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden; sie hält sich im allgemeinen Rahmen der dem Plangeber erteilten Ermächtigung, greift nicht in den Kernbereich der Selbstverwaltung der Beschwerdeführerin ein und verletzt auch im übrigen nicht deren Selbstverwaltungsrecht.
 1. Die umstrittene Ausweisung hält sich im allgemeinen Ermächtigungsrahmen des § 14 LP1G iVm den Bestimmungen des LEPro. Die Ausweisung der Sondermülldeponie, die erstmals vorwiegend für den gesamten Regierungsbezirk Köln errichtet werden soll, steht im Einklang mit

den Zielen des GEP-TA-K, Abfälle ohne erhebliche Beeinträchtigungen der Umwelt konzentriert an bestimmten Standorten zu beseitigen und eine möglichst frühzeitige Rekultivierung sicherzustellen (Kapitel 2.415 Ziele 7 bis 9). Diese Ziele entsprechen den Ermächtigungszwecken der §§ 2, 16, 32 Abs. 10 und 34 LEPro.

2. Die gerügte Ausweisung greift nicht unzulässig in den Kernbereich des Selbstverwaltungsrechts der Beschwerdeführerin ein, und zwar auch dann nicht, wenn man diesem die gemeindliche Planungshoheit zurechnen will; denn der Beschwerdeführerin, die zu Recht einen derartigen Eingriff selbst nicht rügt, bleibt auch unter Berücksichtigung der durch die Änderung des GEP-TA-K getroffenen Festlegung ein hinreichendes Betätigungsfeld zu eigenverantwortlicher planerischer Gestaltung ihres Stadtgebietes.
3. Auch im übrigen liegt ein unzulässiger Eingriff in das Selbstverwaltungsrecht der Beschwerdeführerin nicht vor.

Der in die Selbstverwaltung einer einzelnen Gemeinde eingreifende Gesetzgeber hat auch außerhalb des Kernbereichs Bindungen zu beachten. Die Einschränkungen der Selbstverwaltung dürfen nicht willkürlich und nicht unverhältnismäßig sein. Es ist deshalb erforderlich, daß ein überörtlicher Plangeber den für seine Ausweisungen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig ermittelt und die rechtlichen Belange und Interessen der Beteiligten bei der Entscheidung umfassend und nachvollziehbar abwägt (BVerfGE 76, 107, 121). Soweit es dabei um Wertungen und Prognosen des Plangebers geht, hat sich die verfassungsgerichtliche Nachprüfung - im Unterschied zur verwaltungsgerichtlichen Überprüfung - darauf zu beschränken, ob diese offensichtlich fehlerhaft oder eindeutig widerlegbar sind oder der verfassungsrechtlichen Ordnung widersprechen (BVerfGE 76, 107, 121; VerfGH NW NWVB1. 1990, 51). Diesen Maßstäben hält die umstrittene Ausweisung stand.

- a) Dem Gebot der zutreffenden und vollständigen Ermittlung des Sachverhalts, wozu insbesondere eine Anhörung individuell betroffener Gemeinden gehört (BVerfGE 76, 107, 122), hat der Plangeber entsprochen. Er hat vor dem Beschluß zur Erarbeitung der 1. Änderung des GEP-TA-K das umfangreiche Gutachten der DPU eingeholt; für das

weitere Verfahren und damit für den abschließenden Aufstellungsbeschluß war es eine wichtige, aber nicht die alleinige Grundlage. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, daß dem vergleichenden DPU-Gutachten zahlreiche Gutachten zur Beurteilung der rund 20 Standortalternativen vorausgegangen waren und daß zu einzelnen Fragen gerade für den schließlich ausgewiesenen Standort spezielle gutachterliche Stellungnahmen vorlagen, wie insbesondere die Untersuchung des Deutschen Wetterdienstes zur klimaökologischen Problematik. Darüber hinaus haben sich zahlreiche Stellen zu dem DPU-Gutachten geäußert, was zur Ergänzung und Erläuterung des Gutachtens geführt hat. So hat auch die Beschwerdeführerin von der ihr gebotenen Gelegenheit, ihre Anregungen und Bedenken zu dem Gutachten und zu der Planänderung insgesamt vorzubringen, ausgiebig Gebrauch gemacht. Schließlich hat die Bezirksplanungsbehörde neben dem in § 15 Abs. 2 Satz 1 LP1G vorgeschriebenen Erörterungstermin mit einzelnen Beteiligten einen weiteren Termin zur Besprechung der Anregungen und Bedenken abgehalten; in beiden Terminen hat die Beschwerdeführerin die Gelegenheit wahrgenommen, ihre Argumente vorzutragen. Es läßt sich nicht feststellen, daß die in diesem eingehenden Verfahren angestellten Ermittlungen zu einer unzutreffenden oder unvollständigen Sachverhaltsgrundlage für die anschließende Abwägung geführt hätten.

- b) Der Plangeber hat bei seiner Entscheidung ohne Verstoß gegen das Willkürverbot die Belange der Beschwerdeführerin umfassend und nachvollziehbar abgewogen.
- aa) Die Abweichungen, die sich zwischen der 1. Planänderung und der ursprünglichen Fassung des GEP-TA-K in Bezug auf die Ausweisung der Deponiefläche und die zugrundeliegende Abwägung ergeben, können einen Abwägungsmangel nicht begründen. Ergeben sich im Laufe der Zeit neue Belange, die bei der ursprünglichen Abwägung noch nicht zu berücksichtigen waren, können sie eine Neufeststellung der bisher gefundenen Vorrang- und Nachrangverhältnisse rechtfertigen. Das Landesplanungsrecht trägt den Bedürfnissen nach einer erneuten Abwägung und gegebenenfalls abweichenden Ausweisung dadurch Rechnung, daß es die Änderung des Gebietsentwicklungsplans jederzeit zuläßt (§ 15 Abs. 4 Satz 1 LP1G) und darüber hinaus sogar eine Überprüfung nach spätestens zehn Jahren ausdrücklich vorschreibt (§ 15 Abs. 4 Satz 2 LP1G a.F./§ 15 Abs. 5 LP1G n.F.).

Mit der möglichen Errichtung einer Sondermülldeponie für den Regierungsbezirk Köln, deren grundsätzliche Notwendigkeit allgemein anerkannt ist, ergab sich hier für den Bereich des K T nach Aufstellung des ursprünglichen GEP-TA-K ein neuer Belang, der eine erneute Abwägung erforderlich machte. Bei der Abwägung im Rahmen der ursprünglichen Fassung des GEP-TA-K war dieser Belang noch nicht zu berücksichtigen, weil die schwierige und langwierige Standortsuche damals noch nicht so weit gediehen war, daß eine konkrete Festlegung - etwa auf der nunmehr ausgewiesenen Fläche - getroffen werden konnte.

Von der durch das Landesplanungsrecht eröffneten Möglichkeit, erneut in die Abwägung einzutreten, hat der Plangeber hier Gebrauch gemacht, nachdem die Standortsuche für die Sondermülldeponie hinreichend fortgeschritten war. Im Rahmen der nunmehr vorzunehmenden erneuten Abwägung hat er dem Belang der gesicherten Abfallentsorgung den Vorrang vor dem Freiraumschutzbelang der Beschwerdeführerin eingeräumt. Dies ist insoweit nicht zu beanstanden, als der neu in die Abwägung einzustellende Belang geeignet ist, die bei der ursprünglichen Gebietsentwicklungsplanung getroffene Bewertung der Belange zu verändern.

Die Abweichung der Abwägung der 1. Planänderung von der Ausgangsplanung erweist sich als nachvollziehbar und damit insoweit nicht als fehlerhaft, weil die Ausweisung der Sondermülldeponie zu dem durch die ursprüngliche Fassung des GEP-TA-K bestätigten Freiraumschutzbelang der Beschwerdeführerin nicht in einem unvereinbaren Gegensatz steht. Die ursprüngliche Ausweisung sah eine Rekultivierung der durch den Braunkohlentagebau zerstörten Landschaft vor, so daß die beabsichtigten Freiraumfunktionen nach einigen Jahren erfüllt werden könnten. Die Realisierung dieser Planvorstellung wird durch die Ausweisung der Sondermülldeponie nicht unmöglich gemacht; sie wird nur zeitlich hinausgeschoben und inhaltlich modifiziert. Bei Fortbestehen der Ausweisung als Bereich für eine besondere Pflege und Entwicklung der Landschaft können wesentliche Freiraumfunktionen, soweit sie nicht ohnehin durch den Deponiebetrieb unberührt bleiben, nach abschnittweiser Rekultivierung, spätestens aber nach Abschluß des Deponiebetriebes wahrgenommen

werden, wobei sich eine Einschränkung lediglich dadurch ergibt, daß die Auswahl der möglichen Bepflanzung wegen der Deponieabdeckung begrenzt ist.

Der Abwägungsvorgang, der zu dem von der ursprünglichen Planung abweichenden Abwägungsergebnis geführt hat, ist ebenfalls nicht zu beanstanden. Die Abwägung des Plangebers beschränkte sich nicht auf eine Übernahme der im DPU-Gutachten enthaltenen Überlegungen. Der Plangeber hat vielmehr die eingehend vorgebrachten Bedenken der Beschwerdeführerin wie auch anderer Beteiligter ernsthaft in Erwägung gezogen und sich - auch soweit er ihnen nicht gefolgt ist - eingehend mit ihnen auseinandergesetzt. Dies wird u.a. durch die Vorlage und die Niederschrift zur Sitzung des Bezirksplanungsrates vom 26. Februar 1986 belegt, die eine ausführliche Würdigung der Einwendungen der Beschwerdeführerin erkennen lassen.

- bb) Die Ausweisung der Sondermülldeponie stellt keinen Eingriff in konkretisierte Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin dar.

In der Regionalplanung hängt der Umfang der erforderlichen Abwägung der gemeindlichen Planungsabsichten und damit auch die Möglichkeit der Gemeinde, eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts geltend zu machen, von dem Grad der Konkretisierung und räumlichen Verfestigung der kommunalen Planungsvorstellungen ab. Eine hinreichende Konkretisierung der gemeindlichen Planung, die dem überörtlichen Plangeber Anlaß zu einer entsprechenden intensiven Abwägung gibt, liegt nicht erst dann vor, wenn das Stadium eines verbindlichen Bauleitplans erreicht ist. Veranlassung zu einer derartigen Abwägung können auch auf andere Weise dokumentierte örtliche Planungsvorstellungen geben, wenn sie nur hinreichend bestimmt sind. Außenbereichstypische Darstellungen eines Flächennutzungsplans sind jedoch in diesem Sinne regelmäßig nicht hinreichend bestimmt; insbesondere die Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft bedeutet grundsätzlich keine qualifizierte Standortzuweisung, weil sie dem Außenbereich lediglich eine ihm ohnehin nach dem Willen des Gesetzgebers in erster Linie zukommende Funktion zuweist (vgl. BVerwGE 77, 300, 302; VerfGH NW NWVB1. 1990, 51).

Nach diesen Grundsätzen war eine in die Zukunft weisende Planung der Beschwerdeführerin für die von der beanstandeten Ausweisung betroffene Fläche nicht hinreichend konkretisiert. Ihre Planungsvorstellungen ergeben sich im wesentlichen aus dem Flächennutzungsplan von 1980, der mit "Flächen für die Landwirtschaft" und "Grünflächen" für den Außenbereich typische Darstellungen für die hier betroffene Fläche enthält. Eine qualifizierte Standortbestimmung für eine Fläche, die der Verbesserung der klimaökologischen Verhältnisse und des Landschaftsbildes dienen soll, läßt sich dieser Darstellung nicht entnehmen. Hinsichtlich der beiden Funktionen Klimaökologie und Landschaftsbild dient diese Darstellung lediglich der Erhaltung des bestehenden Zustandes, der dadurch gekennzeichnet ist, daß zwischen den beiden Industriebereichen K und H noch eine Schneise vorhanden ist. Durch die außenbereichstypischen Darstellungen im Bereich dieser Schneise soll das Zusammenwachsen der beiden Industriebereiche verhindert werden.

Die Erläuterungen zum Flächennutzungsplan bestätigen, daß die Beschwerdeführerin mit ihren zeichnerischen Darstellungen noch keine Verbesserung in Bezug auf Klimaökologie und Landschaftsbild konkret in den Blick genommen hat. Weder in den Abschnitten betreffend die Grünflächen und die Landwirtschaft noch in denen über die Abgrabungsflächen findet sich ein entsprechender Hinweis. In Nr. 3.9 der Erläuterungen zum Flächennutzungsplan, die die hier betroffene Fläche ausdrücklich erwähnt, werden die Rekultivierungsmaßnahmen nur vage angesprochen, da ihre Durchführung die zeitliche Geltungsdauer des Planes überschreiten würde. Demgegenüber wird eine Aufschüttung der vom Bergbau hinterlassenen "Gruben in Form von Deponien" vorausgesetzt und besonders hervorgehoben; dementsprechend hat die Beschwerdeführerin mit ihrer Flächennutzungsplanung nicht eine alsbaldige Verbesserung der Situation vorgesehen, sondern gerade die Verzögerung der Rekultivierung durch die Errichtung von Deponien selbst bestätigt und ausdrücklich der betroffenen Fläche keine Nutzung zugewiesen..

Der Stellungnahme der Beschwerdeführerin zum Entwurf des ursprünglichen GEP-TA-K läßt sich eine hinreichend konkrete Planungsabsicht

zur Verbesserung des bestehenden Zustandes ebenfalls nicht entnehmen. Zwar wird hier die klimaökologische Funktion der zu erhaltenden Schneise konkret angesprochen, aber Bezugspunkt der Argumentation ist wiederum die Erhaltung der bestehenden Situation. Dies wird deutlich durch den Hinweis auf den Flächennutzungsplan und das zu verhindernde Zusammenwachsen der beiden Industriebereiche. Eine Angabe dazu, daß und gegebenenfalls welche Maßnahmen zur Verbesserung der klimaökologischen Verhältnisse konkret geplant sind und wie diese Maßnahmen ihr Ziel erreichen sollen, findet sich in den textlichen Erläuterungen nicht.

Angesichts fehlender konkreter planerischer Vorstellungen der Beschwerdeführerin ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß der Bezirksplanungsrat im Anschluß an das DPU-Gutachten die Zielvorstellungen der Beschwerdeführerin als für den betroffenen Standort nicht hinreichend konkretisiert behandelt und damit als nachrangig gegenüber dem Belang der Erhaltung von bestehenden Landschaftsteilen an den drei Alternativstandorten bewertet hat. Dabei kann dahinstehen, ob ein genereller Vorrang der Erhaltung von funktionstüchtigen Landschaftsteilen vor dem Belang der Wiederherstellung der Landschaft in besonders belasteten Gebieten mit verfassungsrechtlichen (Art. 29 a LV) und einfachrechtlichen Wertungen im Einklang steht.

Die klimaökologische Situation ist vom Plangeber bei seiner Abwägung hinreichend berücksichtigt worden. Da die Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin in Bezug auf diesen Belang - wie ausgeführt - lediglich hinsichtlich der Erhaltung des bestehenden Zustandes hinreichend konkretisiert waren, ergab sich bei der Ausweisung der Sondermülldeponie insoweit ein Konflikt nicht. Denn aufgrund der Untersuchung des Deutschen Wetterdienstes stand für den Plangeber fest, daß durch die Errichtung der Deponie eine Verschlechterung der klimaökologischen Verhältnisse nicht eintreten würde. Die Beschwerdeführerin macht eine derartige Verschlechterung auch selbst nicht substantiiert geltend. Die Einholung eines klimaökologischen Gutachtens war daher im Planaufstellungsverfahren nicht angezeigt, zumal hinreichend konkretisierte Planungsabsichten

der Beschwerdeführerin zu einer Verbesserung der bestehenden Situation nicht vorlagen. Obwohl derartige zukunftsorientierte Planungsabsichten nicht bestanden, hat der Plangeber nicht nur die Erhaltung des Status quo in seine Abwägung einbezogen, sondern auch die - von der Beschwerdeführerin erst im verfassungsgerichtlichen Verfahren so betonte - Verbesserung der klimaökologischen Situation angesprochen, wie sich aus der Begründung der Zurückweisung der Bedenken der Beschwerdeführerin entnehmen läßt.

In welcher Weise die Erhaltung und gegebenenfalls die Verbesserung der klimaökologischen Funktionen des K. T durch Maßnahmen beim Betrieb und beim Abschluß der Deponie zu sichern sind, hatte der Plangeber nicht im einzelnen zu regeln. Diese näheren Maßgaben können dem Planfeststellungsverfahren vorbehalten bleiben. Bei der Regionalplanung entspricht der Verzicht auf derartige Detailregelungen dem Grundsatz der planerischen Zurückhaltung (BVerwGE 69, 30, 35; BVerwG NVwZ 1989, 659).

- c) Die gerügte Ausweisung trifft die Beschwerdeführerin auch nicht unverhältnismäßig. Die Ausweisung der Sondermülldeponie ist geeignet und - angesichts der stärkeren Eingriffe in die Landschaft an den anderen drei Standorten - auch erforderlich, die überörtlichen Interessen an einer umweltgerechten Abfallentsorgung zu sichern. Soweit die Planungshoheit der Beschwerdeführerin dadurch berührt werden sollte, ist ihr dies zumutbar, da einerseits ihre Planungsvorstellungen in Bezug auf die betroffene, relativ kleine Fläche nicht besonders konkretisiert sind und andererseits wesentliche Funktionen dieser Fläche durch die Ausweisung der Sondermülldeponie jedenfalls nicht auf Dauer grundlegend tangiert werden.

Prof. Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c. Palm

Prof. Dr. Brox

Prof.Dr.Dr.h.c. Stern

Jaeger

Prof. Dr. Schlink