

Leitsatz

Zu den Anforderungen an die Substantiierung des Sachvortrags in einer kommunalen Verfassungsbeschwerde, mit der ein Eingriff in die Planungshoheit durch die Darstellung des Standortes einer Mülldeponie in einem Gebietsentwicklungsplan gerügt wird.

Art. 75 Nr. 4, 78 LV

§§ 18, 52 VerfGHG

Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen,
Urteil vom 11. Februar 1992, VerfGH 6/91



VERFASSUNGSGERICHTSHOF
FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

VerfGH 6/91

Verkündet am: 11. Februar 1992
Köster
als Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren
wegen der Behauptung der Stadt

- Verfahrensbevollmächtigte:

die 6. Änderung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Westmünsterland (Darstellung des Standortes einer Zentraldeponie für Siedlungsabfälle im Kreis auf dem Gebiet der Gemeinde und der Stadt), aufgestellt durch den Bezirksplanungsrat beim Regierungspräsidenten Münster am 19. März 1990, genehmigt durch den Erlaß des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 28. September 1990, verletze die Vorschriften der Landesverfassung über das Recht der gemeindlichen Selbstverwaltung,

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN
auf die mündliche Verhandlung vom 11. Februar 1992

durch die Verfassungsrichter

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Professor Dr. D i e t l e i n ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. W i e s e n ,
Präsident des Oberlandesgerichts Dr. Dr. h.c. P a l m ,
Professor Dr. B r o x ,
Professor Dr. Dres. h.c. mult. S t e r n ,
Richterin am Bundessozialgericht J a e g e r ,
Professor Dr. S c h l i n k ,

für Recht erkannt:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführerin - eine kreisangehörige Stadt im Kreis
wendet sich mit ihrer Verfassungsbeschwerde gegen die
Ausweisung einer teilweise auf ihrem Stadtgebiet und teilweise
auf dem Gebiet der benachbarten Gemeinde vorgesehenen
Mülldeponie durch die 6. Änderung des Gebietsentwicklungsplans
für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Westmünsterland
(Darstellung des Standortes einer Zentraldeponie für Siedlungs-
abfälle im Kreis auf dem Gebiet der Gemeinde
und der Stadt) vom 19. März 1990. Sie ist der
Auffassung, die Ausweisung der Mülldeponie greife in verfas-
sungswidriger Weise in ihr Selbstverwaltungsrecht ein.

I.

Die von der Beschwerdeführerin beanstandete Ausweisung der
Mülldeponie betrifft eine 62 ha große, überwiegend landwirt-
schaftlich genutzte Fläche, die zu 38 v.H. auf ihrem Stadtge-
biet und zu 62 v.H. auf dem Gebiet der Gemeinde liegt;

diese Fläche ist in der ursprünglichen Fassung des Gebietsentwicklungsplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Westmünsterland (GEP-TA-WM), von 1980 überwiegend als Agrarbereich und zu einem kleinen Teil als Waldbereich dargestellt. Die vorgesehene Deponie soll während ihres auf mindestens 20 Jahre geplanten Betriebes Siedlungsabfälle aus dem Kreis aufnehmen. Die im Flächennutzungsplan der Beschwerdeführerin dargestellten Wohnbauflächen reichen bis auf 2,3 km an die geplante Deponie heran. Die zwischen diesen Wohnbauflächen und der geplanten Deponie liegenden Flächen sind im Flächennutzungsplan im Einklang mit dem GEP-TA-WM ausschließlich als Flächen für die Landwirtschaft und die Forstwirtschaft dargestellt. Die Beschwerdeführerin betreibt 2 km südlich von der geplanten Deponie auf dem Gebiet der Gemeinde als Eigenbetrieb ein Wasserwerk. Unter dem 23. Februar 1990 beantragte sie - in Wiederholung eines Antrages vom 13. Februar 1987 - eine Erhöhung der Wasserförderung von bisher 900.000 cbm/Jahr auf 1,2 Mio. cbm/Jahr.

Der hier angefochtenen 6. Änderung des GEP-TA-WM ging seit Anfang der 80er Jahre die Suche nach einem geeigneten Standort für die zentrale Mülldeponie des Kreises voraus. Durch Abgleichung einer sogenannten Positivflächenkarte, in der die nach hydrogeologischen Gesichtspunkten geeigneten Flächen eingezeichnet waren, mit einer Negativkarte sollten für die geplante Deponie geeignete Standorte ermittelt werden. Die Negativkarte enthielt u.a. Wohnsiedlungsbereiche nebst Abstandszonen, Industrie- und Gewerbeansiedlungsbereiche sowie Natur- und Landschaftsschutzgebiete. Von den danach in Betracht kommenden Standorten wurden diejenigen näher untersucht, die eine zentrale Lage im Kreisgebiet aufweisen. Von den verbleibenden vier Standorten zog der Kreis den schließlich in der 6. Änderung des GEP-TA-WM ausgewiesenen Standort " " und den Standort " " () - gelegen zwischen den Ortsteilen und der Gemeinde in die engere Wahl. Unter dem 12. April 1988 beantragte der Kreis die Aufnahme des Standortes " " in den

GEP-TA-WM; dieser Standort sei gegenüber " " wegen der besseren Kontrollierbarkeit der Grundwasserverhältnisse und des dort inzwischen getätigten Grunderwerbs zu bevorzugen.

Am 20. Juni 1988 beschloß der Bezirksplanungsrat die Erarbeitung der 6. Änderung des GEP-TA-WM auf der Grundlage eines Entwurfs, der die Mülldeponie an dem Standort " " vorsieht. Unter dem 30. Juni 1988 übersandte die Bezirksplanungsbehörde den Entwurf der Planänderung an die Beteiligten mit der Bitte, etwaige Anregungen und Bedenken bis zum 3. Oktober 1988 mitzuteilen. In einer Stellungnahme vom 26./28. September 1988 lehnte die Gemeinde den Standort " " ab, da er im Kernbereich der gemeindlichen Entwicklungszone zwischen den beiden Ortsteilen und liege und den insoweit verfolgten Integrationsbemühungen entgegenstehe. Im Erörterungstermin vom 19. April 1989 wurde zu diesen Bedenken kein Einvernehmen erzielt.

In der Folgezeit forderte die Bezirksplanungsbehörde einige Beteiligte zu einer Ergänzung ihrer Stellungnahmen insbesondere unter Berücksichtigung des Alternativstandortes " " auf. Die Landesanstalt für Ökologie, Landschaftsentwicklung und Forstplanung sprach sich unter dem 30. Mai 1989 für den Standort " " aus, da im dortigen Agrarbereich, der durch Flurbereinigungsmaßnahmen stark ausgeräumt sei, naturnahe Strukturen weitestgehend fehlten. Unter dem 2. Oktober 1989 führte das Staatliche Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft aus, daß ergänzende Untersuchungen der geohydrologischen Verhältnisse erkennen ließen, daß eine Überwachung der Grundwasserströme auch am Standort " " - ähnlich wie am Standort " " - möglich sei. Unter Bezugnahme auf ein von ihr eingeholtes Gutachten der machte die Gemeinde unter dem 22. Juni 1989 geltend, daß der Standort " " nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Gemeindeentwicklung, sondern auch in wasserwirtschaftlicher Hinsicht besser geeignet sei als der Standort " ". Mit Schreiben vom 24. November 1989 teilte die Bezirksplanungsbehörde den Beteiligten mit, daß angesichts der vorgenannten

Stellungnahmen der Standort "A" ernsthaft in Betracht komme; sie gab erneut Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 20. Dezember 1989. Unter dem 27. November 1989 beantragte die Beschwerdeführerin die Einräumung einer dreimonatigen Äußerungsfrist. Am 11. Dezember 1989 beschloß der Bezirksplanungsrat, das Erarbeitungsverfahren auf Standortalternativen, insbesondere auf einen Standort in B, auszudehnen und die Äußerungsfrist bis zum 2. Februar 1990 zu verlängern. Diesen Beschluß teilte die Bezirksplanungsbehörde unter dem 12. Dezember 1989 den Beteiligten mit.

Unter dem 18. Dezember 1989 führte das Geologische Landesamt aus, daß beide Standorte grundsätzlich geeignet seien und in Bezug auf die die Deponiebasis bildende Grundmoräne nahezu gleich zu bewerten seien. Dem Standort "A" sei wegen der besseren Grundwasserkontrollmöglichkeiten der Vorzug gegeben worden; neuere Erkenntnisse dazu lägen beim Geologischen Landesamt nicht vor. Das Landesamt für Wasser und Abfall teilte mit, daß gegen den Standort "B" keine hydrogeologischen Bedenken bestünden; insoweit seien beide Standorte grundsätzlich gleich geeignet. In ihrer Stellungnahme vom 30. Januar 1990 machte die Beschwerdeführerin geltend, die geplante Deponie gefährde ihre Trinkwasserversorgung. Bei Trockenperioden und bei einer Steigerung der Wasserförderung werde sich die Entnahmegrenze ihres Wasserwerks in Richtung auf die Deponie verlagern, so daß Sickerwasser aus der Deponie in Kontakt mit dem in Anspruch genommenen Wasserreservoir komme. Außerdem würden an diesem Standort hohe Grundwasserstände erreicht, so daß der Abstand zur Deponiesohle 1 m unterschreite. Unter dem 12. Februar 1990 führte das Staatliche Amt für Wasser- und Abfallwirtschaft aus, daß eine Beeinträchtigung des Wasserwerks nicht zu befürchten sei, da das Grundwasser unter der Deponie in westliche Richtungen abfließe und eine Tonmergelschwelle zwischen dem Deponiegelände und dem Entnahmegbiet des Wasserwerks liege. Wenn an einem Punkt der Flurabstand von 1 m unterschritten werde, könne diese

Planungshoheit könne auch dann verletzt sein, wenn großräumige Vorhaben Teile des Gemeindegebietes in Anspruch nähmen und dadurch in die Planungsreserve eingriffen. Die geplante Mülldeponie sei ein derartiges großräumiges Vorhaben, das den Charakter der Umgebung nachhaltig verändere.

Die 6. Änderung des GEP-TA-WM sei verfassungswidrig, weil die geplante Mülldeponie parzellenscharf ausgewiesen sei. Eine parzellenscharfe Ausweisung durch die Regionalplanung sei nur ausnahmsweise zulässig, wenn sie durch die Situationsgebundenheit des Vorhabens geboten sei; im Regelfall seien parzellenscharfe Ausweisungen der örtlichen Planung vorbehalten. Die parzellenscharfe Ausweisung der geplanten Mülldeponie sei durch den Aspekt der Situationsgebundenheit nicht zu rechtfertigen; Deponien für Siedlungsabfälle seien nicht standortgebunden, da unzureichende Boden- und Grundwasserbedingungen durch eine verbesserte Deponiebasisabdichtung ausgeglichen werden könnten.

Der Bezirksplanungsrat habe den maßgebenden hydrogeologischen und abfalltechnischen Sachverhalt fehlerhaft ermittelt. Er habe die beiden Standorte "W." und "F." als hydrogeologisch gleichwertig beurteilt, ohne eine dementsprechende Stellungnahme des dafür zuständigen Geologischen Landesamtes zu dieser von der früheren Auffassung abweichenden Einschätzung erhalten zu haben. Außerdem sei eine Umweltverträglichkeitsprüfung entgegen der aus der EG-Richtlinie vom 27. Juni 1985 folgenden Verpflichtung nicht durchgeführt worden.

Fachfremde Überlegungen hätten die Standortwahl bestimmt. Nicht hydrogeologische Aspekte seien für die Entscheidung zu Gunsten des Standortes "F." maßgebend gewesen, sondern kommunalpolitische Akzeptanzgesichtspunkte.

2. Dem Landtag und der Landesregierung ist Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben worden. Der Landtag hat sich nicht geäußert. Die Landesregierung ist der Auffassung, daß die Verfassungsbeschwerde bereits deshalb keinen Erfolg haben könne, weil es

an hinreichend konkretisierten Planungsvorstellungen der Beschwerdeführerin, in die die angegriffene Planänderung verletzend eingreife, fehle. Im übrigen tritt sie den Darlegungen der Beschwerdeführerin entgegen und hält die 6. Änderung des GEP-TA-WM 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.

B.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig.

Nach Art. 75 Nr. 4 LV, § 52 VerfGHG kann eine Gemeinde Verfassungsbeschwerde mit der Behauptung erheben, Landesrecht verletze die Vorschriften der Verfassung über das Recht der Selbstverwaltung; zum Landesrecht gehören auch Ausweisungen eines Gebietsentwicklungsplans (vgl. VerfGH NW NWVB1 1990, 51; 1991, 371). Voraussetzung für die Zulässigkeit der kommunalen Verfassungsbeschwerde ist jedoch gemäß § 52 Abs. 1, § 18 Abs. 1 Satz 2 VerfGHG, daß die Gemeinde hinreichend substantiiert einen Sachverhalt darlegt, aufgrund dessen eine Verletzung ihres Rechts auf Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) möglich ist (vgl. BVerfGE 71, 25, 36 f; 76, 107, 116 f). Hieran fehlt es.

I.

Eine Verletzung der durch Art. 78 Abs. 1 LV (Art. 28 Abs. 2 GG) gewährleisteten Planungshoheit der Beschwerdeführerin durch die Ausweisung der Mülldeponie ist bei dem dargelegten Sachverhalt ausgeschlossen.

Eine Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit durch die Regionalplanung kommt regelmäßig nur in Betracht, wenn eine hinreichend konkretisierte örtliche Planung vorliegt und durch

die überörtliche Planung nachhaltig gestört wird. Darüber hinaus kann die Planungshoheit beeinträchtigt sein, wenn wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzogen werden. Eine hinreichende Konkretisierung der gemeindlichen Planung liegt nicht erst dann vor, wenn das Stadium eines verbindlichen Bauleitplans erreicht ist. Vielmehr können auch auf andere Weise dokumentierte örtliche Planungsvorstellungen Bedeutung erlangen, wenn sie nur hinreichend bestimmt sind. Außenbereichstypische Darstellungen eines Flächennutzungsplans sind regelmäßig nicht hinreichend bestimmt; insbesondere die Darstellung von Flächen für die Landwirtschaft oder Forstwirtschaft bedeutet insofern keine qualifizierte Standortzuweisung, als sie dem Außenbereich lediglich eine ihm nach dem Willen des Gesetzgebers ohnehin zukommende Funktion zuweist (vgl. BVerwGE 77, 300, 302; 79, 318, 325; VerfGH NW NWVB1 1990, 51; 1991, 371; Urteil vom 28. Januar 1992, VerfGH 2/91).

1. Die Beschwerdeführerin macht selbst nicht geltend, daß die angegriffene Regionalplanung in eigene konkretisierte Planungsvorstellungen nachhaltig eingreift. Sie verfügt auch nicht über eine hinreichend bestimmte Planung, die durch die Ausweisung der Mülldeponie nachhaltig gestört wird. Die in ihrem Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbauflächen liegen mindestens 2,3 km von der geplanten Deponie entfernt. Bei einem derartigen Abstand gibt die Ausweisung der Mülldeponie keinen Anlaß, bei den Wohnbauflächen von einer weiteren Verwirklichung der Planungsvorstellungen abzusehen oder die Planungsvorstellungen wesentlich zu ändern (vgl. VerfGH NW, Urteil vom 28. Januar 1992, VerfGH 2/91). Die Darstellung der Flächen, die zwischen den Wohnbauflächen und dem Deponiestandort liegen, als Flächen für die Landwirtschaft und Forstwirtschaft stellt keine qualifizierte Nutzungszuweisung dar.
2. Die Beschwerdeführerin behauptet allerdings, durch das von ihre als großräumig bezeichnete Vorhaben der geplanten Deponie

würden wesentliche Teile ihres Stadtgebietes einer durchsetzbaren Planung entzogen. Sie läßt es jedoch an einer Substantiierung der geltend gemachten Auswirkungen der angegriffenen Regionalplanung fehlen. Auch ist nicht ersichtlich, daß die Mülldeponie zu einer derartigen Einschränkung der Planungsmöglichkeiten der Beschwerdeführerin führen könnte. Die geplante Deponie beansprucht einschließlich einer aus Gründen des Immissionsschutzes angezeigten Abstandszone von 500 m Tiefe auf dem Gebiet der Beschwerdeführerin eine Fläche von rund 1 qkm. Die Größe dieser Fläche fällt angesichts einer Gesamtfläche des Stadtgebietes der Beschwerdeführerin von ca. 80 qkm nicht ins Gewicht. Im Hinblick auf die der Beschwerdeführerin an anderen Stellen ihres Stadtgebietes zur weiteren Entwicklung bereitstehenden Freiflächen kann auch keine Rede davon sein, daß die Beschwerdeführerin zur künftigen Erweiterung ihrer Wohnbau- oder Gewerbeflächen gerade auf die von der Deponie beanspruchte Fläche angewiesen wäre.

II.

Die Beschwerdeführerin hat auch eine Verletzung des Willkürverbotes nicht substantiiert vorgetragen.

Sie hat nicht dargetan, warum das Willkürverbot, das vom überörtlichen Plangeber verlangt, den für seine Ausweisungen erheblichen Sachverhalt zutreffend und vollständig zu ermitteln, hier die von ihr vermißte erneute Hinzuziehung des Geologischen Landesamtes hätte verlangen sollen. Zur geohydrologischen Beurteilung der beiden Standorte "Mühlgraben" und "Mühlgraben" lagen dem Bezirksplanungsrat zahlreiche Äußerungen sachkundiger Stellen vor, darunter auch mehrere des Geologischen Landesamtes, das sowohl zu Beginn des Erarbeitungsverfahrens als auch nach Einbeziehung des Standorts "Mühlgraben" gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 10 2.DVO zum LP1G a.F./§ 1 Abs. 1 Nr. 9 2.DVO zum LP1G n.F. beteiligt worden war. Eine Vorschrift, die eine erneute Hinzuziehung des Geologischen Landesamtes nach der Vorlage von sachkundigen Äußerungen anderer Stellen zwingend geboten hätte, gibt es nicht.

Der Plangeber war auch nicht verpflichtet, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Das Bundesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung war bereits deshalb nicht anwendbar, weil im Zeitpunkt seines Inkrafttretens die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange schon eingeleitet war (§ 22 UVPG). Aus der EG-Richtlinie vom 27. Juni 1985 (EG-Amtsblatt Nr. L 175/40) läßt sich eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Gebietsentwicklungsplanung unabhängig von sonstigen Bedenken gegenüber ihrer unmittelbaren Anwendbarkeit nicht ableiten, da Art. 1, 2 EG-Richtlinie eine Umweltverträglichkeitsprüfung nur für vorhabenbezogene Genehmigungen vorsehen (VerfGH NW, Urteil vom 28. Januar 1992, VerfGH 2/91).

Die von der Beschwerdeführerin beanstandete gebietsscharfe Ausweisung der Mülldeponie stellt keine willkürliche Überschreitung der vom überörtlichen Plangeber im Interesse der kommunalen Selbstverwaltung zu beachtenden Grenze dar. Der Verfassungsgerichtshof hat bereits entschieden, daß gebietsscharfe Ausweisungen der Regionalplanung zulässig sein können (NWVB1 1990, 51). Die Zulässigkeit derartiger gebietsscharfer Ausweisungen beschränkt sich nicht auf die Sicherung vorhandener Landschaftsbestandteile; wie der Verfassungsgerichtshof hat erkennen lassen (NWVB1 1991, 371), kann die Gebietsschärfe auch bei anderen Ausweisungen von der Sache her gefordert sein. Bei Mülldeponien rechtfertigt sie sich aus den geohydrologischen Gegebenheiten, die zu beachten sind, damit die natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 29 a LV) vor schädlichen Einflüssen der Deponie verläßlich geschützt sind.

Schließlich hat die Beschwerdeführerin auch Abwägungsfehler, die einen Verstoß gegen das Willkürverbot begründen könnten, nicht substantiiert dargelegt. Die unterschiedliche Bewertung der beiden Standorte " " und " " am Beginn und am Ende des Planänderungsverfahrens kann einen Abwägungsmangel

nicht darstellen. Das in § 15 LPlG eingehend geregelte Verfahren der Erarbeitung und Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen mit der umfangreichen Beteiligung zahlreicher Stellen dient gerade auch dem Zweck, die ursprüngliche Planungsvorstellung u.a. durch Alternativvorschläge zu verändern und zu verbessern. Im Fall der 6. Änderung des GEP-TA-WM sind denn auch die geohydrologischen Verhältnisse am Standort " " während des Erarbeitungsverfahrens durch sachverständige Untersuchungen in erheblichem Umfang weiter aufgeklärt worden.

Ob die Akzeptanz durch die betroffene Gemeinde bei Deponieplanungen allein maßgebliches Abwägungskriterium sein darf, kann dahinstehen. Denn ausweislich der Niederschrift vom 19. März 1990 war die Akzeptanz durch die Gemeinde " " für den Bezirksplanungsrat keinesfalls allein entscheidend für die Standortwahl. Im Vordergrund standen für den Bezirksplanungsrat vielmehr die siedlungsstrukturellen Bedenken gegen eine Deponieplanung am Standort " " zwischen den beiden Polen einer zweipoligen Gemeinde. Diese Bewertung ist im regionalplanerischen Zusammenhang nicht offensichtlich fehlerhaft und im konkreten Fall durchaus nachvollziehbar.

Prof. Dr. Dietlein

Dr. Wiesen

Dr.Dr.h.c.Palm

Prof.Dr.Brox

Prof.Dr.Dres.h.c.mult.Stern

Jaeger

Prof.Dr.Schlink