

Verwaltungsgericht Düsseldorf Urteil vom 30. 3. 2006 4 K 4265/04 EzD 2.3.4 Nr. 10

Kies- und Sandgewinnung. Beteiligung der Klägerin an den Kosten der wissenschaftlichen Untersuchung und Dokumentation von Bodendenkmälern

Zum Sachverhalt

Unter dem 20. 9. 1996 beantragte die Fa. ... die Zulassung einer Nassabgrabung auf bestimmten Flurstücken der Gemarkung W., Fluren 31 und 32 (Abgrabung „V.“), zur Gewinnung von Kies und Sand. Die Grundstücke umfassen eine Fläche, von insgesamt ca. 63. ha. Abgebaut werden soll davon auf rund 57 ha, der Rest entfällt auf Randflächen und Sicherheitsstreifen. Geplant ist die Auskiesung bis in eine Tiefe von ca. 16 m zur Förderung einer Rohstoffmenge von ca. 6,55 Mio. cbm in einer Zeit von rund 23 Jahren. Durch den Abbau werden zwei eng aneinander liegende Seen mit einer oberirdischen Wasserfläche von 20 bzw. 29 ha und einer mittleren Tiefe von 15 Metern entstehen.

Die durch das Vorhaben erfasste Fläche ist im Gebietsentwicklungsplan (GEP) 99 der Bezirksregierung D. als Bereich für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze ausgewiesen.

Im Rahmen der Behördenbeteiligung zur Umweltverträglichkeitsprüfung machte der Beigeladene – Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege – mit Schreiben vom 23. 1. 1998 geltend, im Bereich der geplanten Abgrabung habe sich bedeutende Bodendenkmalsubstanz erhalten, das ergebe sich aus einer Reihe von bereits geborgenen Oberflächenfunden; es ließen sich allerdings keine Aussagen zu Art, Erhaltungszustand und Abgrenzung sowie zur Denkmalqualität machen. Der Beigeladene regte eine systematische archäologische Bestandserhebung durch Prospektion des Geländes an. Die Prospektion ergab, dass an vier von fünf untersuchten Fundstellen nennenswerte Bodendenkmäler zu erwarten waren. In dem zweiten Befundbericht heißt es abschließend:

„Die Erhaltung der Befunde ist im Durchschnitt gut, die einzelnen Befunde sind jedoch nicht besonders auffällig. Eine außergewöhnliche Befundlage oder Befunderhaltung, die die Erhaltung der Fundstellen begründen könnte, liegt nicht vor. Die nachgewiesene archäologische Substanz kann durch Ausgrabungen im Vorfeld der geplanten Abgrabungsmaßnahme gesichert werden.“

Der Bekl. erließ am 4. 12. 2000 einen sofort vollziehbaren Planfeststellungsbeschluss mit verschiedenen Auflagen. Daraufhin begann die Kl. im Januar 2001 mit den Abgrabungsarbeiten. Außerdem erhob sie mit Erfolg Klage gegen Auflagen des Planfeststellungsbeschlusses.

Mit Planänderungsbeschluss vom 17. 6. 2004 fasste der Bekl. die Nebenbestimmung C. 15.2 „Belange der Bodendenkmalpflege“ nunmehr wie folgt:

„Aus Gründen des Bodendenkmalschutzes sind folgende Regelungen zu beachten:

1. Der nach dem Denkmalschutzgesetz NRW zuständigen Fachbehörde (nachstehend: Rheinisches Amt für Bodendenkmalpflege) ist vor Beginn der Erdarbeiten im Bereich der Fundstellen I, II, III, IV und V Gelegenheit zur wissenschaftlichen Untersuchung und Dokumentation der im Rahmen der archäologischen Prospektion lokalisierten Bodendenkmäler zu geben. Der innerhalb der jeweiligen Abbauabschnitte zu den Fundplätzen I, II, III, IV und V einzuhaltende Sicherheitsabstand beträgt 5 m gemessen von der Böschungsoberkante.

2. Mit den Erdarbeiten im Bereich der Fundstelle II darf nicht vor Ablauf des 31. Dez. 2004 begonnen werden.

Im Bereich der Fundstellen III und IV darf mit den Erdarbeiten nicht vor Ablauf des 31. Dez. 2008, im Bereich der Fundstelle V nicht vor Ablauf des 31. Dez. 2010 und im Bereich der Fundstelle I nicht vor Ablauf des 31. Dez. 2016 begonnen werden. Nach Ablauf der vorstehend genannten Stillhaltefristen dürfen die Erdarbeiten in den betroffenen Bereichen unabhängig davon aufgenommen werden, ob das Rheinische Amt für Bodendenkmalpflege die lokalisierten Bodendenkmäler bis dahin wissenschaftlich untersucht hat und die jeweiligen Untersuchungen zu diesem Zeitpunkt bereits zum Abschluss gebracht worden sind.

Änderungen der Stillhaltefristen bedürfen eines entsprechenden Planänderungsverfahrens gemäß § 76 VwVfG NRW.

Dem Rheinischen Amt für Bodendenkmalpflege bleibt es unbenommen, die Fundstellenbereiche auch in zusammengefassten Abschnitten oder im Gesamtzusammenhang zu untersuchen, solange hierdurch die zuvor aufgeführten jeweils kürzeren Stillhaltefristen eingehalten werden.

3. Sollte das Rheinische Amt für Bodendenkmalpflege die Untersuchungsmaßnahmen vor Ablauf der jeweiligen Stillhaltefristen abgeschlossen haben, darf mit den Erdarbeiten bereits zu diesem früheren Zeitpunkt begonnen werden, soweit dies den sonstigen Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses, insbesondere den zeitlichen Vorgaben des Abbauplanes, entspricht.

4. Die Kosten der wissenschaftlichen Untersuchung und Dokumentation hat die Vorhabenträgerin zu 80% zu tragen, jedoch nicht mehr als 680000,00 € (= 80% des Streitwertes gemäß Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 30. Okt. 2003, Az.: 4 K 61/01).

5. Für die von der Vorhabenträgerin erbrachten Aufwendungen für die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens bzw. UVP-Verfahren durchgeführten Prospektionsmaßnahmen ermäßigt sich der nach Ziffer 4 dieser Nebenbestimmung entstehende Anteil um 5%, wenn Kosten für die Vorhabenträgerin im Sinne der Ziffer 4 entstanden sind.

6. Die Vorhabenträgerin hat den auf sie entfallenden Kostenanteil binnen eines Monats nach Zugang einer entsprechenden Kostenaufstellung auszugleichen.“

Am 30. Juni 2004 hat die Kl. auch gegen den Planänderungsbeschluss Klage erhoben.

Zwischen den Beteiligten, ist es im Dezember 2004 zu Auseinandersetzungen über die Vollziehbarkeit der Befugnisse des Beigeladenen und die Berechtigung der Kl. zu Abgrabungsarbeiten im Bereich der Fundstelle II (ursprüngliche Stillhaltefrist 31. 12. 2004) gekommen. Der Bekl. hat daraufhin unter dem 21. 12. 2004 einen Planänderungsbeschluss zum Planänderungsbeschluss vom 17. 6. 2004 gefasst. Er lautet:

„Mit den Erdarbeiten im Bereich der Fundstelle II darf nicht vor Ablauf des 31. März 2005 begonnen werden. ...“

Zur Begründung der Klage gegen den Planänderungsbeschluss vom 17. Juni 2004 im Übrigen trägt die Kl. vor:

Die von dem Bekl. neu gefasste Denkmalschutzregelung zu dem das Abgrabungsvorhaben der Kl. gestattenden Planfeststellungsbeschluss vom 4. 12. 2000 sei rechtswidrig und ermessensfehlerhaft. Das müsse schon deshalb gelten, weil der Bekl. die 32. Änderung des GEP 99 vom 26. 7. 2005 nicht habe berücksichtigen können. Die Änderung enthalte eine Vorrangklausel für Abgrabungen in Gebieten, die für die Gewinnung von Bodenschätzen ausgewiesen seien. Der Vorrang der Gewinnung von Bodenschätzen sei ein echtes Ziel der Raumordnung und im Planfeststellungsverfahren strikt zu beachten. In Nr. 3.12.1 Abs. 2 des GEP 99 heiße es, dass in den entsprechend ausgewiesenen Gebieten die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen zu gewährleisten und die Inanspruchnahme der Flächen für andere Zwecke, soweit sie mit der Rohstoffgewinnung unvereinbar seien, ausgeschlossen sei. Die Neubestimmung des Gewichtes des Abgrabungsvorhabens müsse zur Aufhebung der Denkmalschutzvorkehrungen führen, weil diese die Kies- und Sandgewinnung wenn nicht ausschließe, so doch mehr als nur unerheblich beeinträchtige. Das gelte für die Regelung zum Schutz nur vermuteter, nicht in die Denkmalliste eingetragener Bodendenkmäler dem Grunde nach ebenso, wie für die angeordneten Verzögerungen des Abbaus durch Stillhaltefristen und die Kostenbeteiligung an den für die Untersuchung und Dokumentation von Bodenfunden entstehenden Aufwendungen. Die von dem Bekl. und dem Beigeladenen bezeichneten Fundplätze seien durch die bezirksplanerische Neuregelung noch weniger schutzwürdig als zuvor. Denkmalpflegerische Belange könnten nunmehr von vornherein nicht in die Abwägung eingestellt werden. Jedenfalls seien sie in der Abwägung ohne Schutzklauseln hinten zu setzen. Alles andere widerspreche dem durch die 32. Änderung zum GEP 99 eingeführten und zu beachtenden Ziel der Raumordnung.

Auch im Einzelnen sei die Regelung ermessensfehlerhaft. Die Stillhaltefristen zu Gunsten von Bodenuntersuchungen zum Denkmalschutz seien nicht notwendig. Der Beigeladene habe jetzt, vor Beginn des Abbaus im Bereich der Fundplätze, ausreichend Zeit, um seinen denkmalpflegerischen Aufgaben nachzugehen. Wenn der Bekl. sich an dem Abbauzeitplan der Kl. orientiert habe, sei er ohnehin von unrichtigen Tatsachen ausgegangen. Man müsse berücksichtigen, dass der Planfeststellungsbeschluss es gestatte, mit dem Abbau bis zu einem Jahr früher zu beginnen, als dies der Zeitplan vorsehe. Tatsächlich sei sie, die Kl., derzeit mit den Arbeiten um ungefähr ein Jahr vor dem Plan. Die Regelung des Bekl. könne zu einem Stillstand der Abgrabung von zwei Jahren führen. Das sei unverhältnismäßig. Der ihr, der Kl., auferlegte Kostenanteil sei mit 75–80% zu hoch. Der Bekl. schöpfe damit annähernd 20% des Gewinns ab, den das Vorhaben einbringen solle. Die von ihr ohne

Rechtspflicht freiwillig übernommenen Prospektionskosten seien mit einem geringen Anteil in den Kostenausgleich einbezogen worden. Sie seien in voller Höhe von 58124,76 € als abzugsfähig anzuerkennen; außerdem müsse der Bekl. feststellen, dass nicht abgezogene Prospektionskosten unberührt blieben und keinem Aufrechnungsverbot unterlägen. Die Regelung über die Art und Weise der Kostenbeteiligung sei unbestimmt. Der Bekl. müsse angeben, an welchen Kostenanteilen sie, die Kl., sich zu beteiligen habe (nur an zusätzlichen Kosten, nicht an den Verwaltungskosten des Beigeladenen) und wie und von wem sie festgesetzt würden. Ohne eine Regelung über den Ausschluss von Vorausleistungen sei die Bestimmung der Kostenbeteiligung ebenfalls rechtswidrig.

Die Kl. beantragt,

1.

a) den Bekl. zu verpflichten, durch Planänderungsbeschluss unter Aufhebung seines Planänderungsbeschlusses vom 17. 6. 2004, Aktenzeichen: 6.1-66 61 16-06/96, sowie unter Abänderung seines Planfeststellungsbeschlusses vom 4. 12. 2000 die Auflage Ziffer C.15.2 „Belange der Bodendenkmalpflege“ ersatzlos zu streichen;

hilfsweise zu a):

b) den Bekl. zu verpflichten, durch erneuten Planänderungsbeschluss unter Abänderung seines Planänderungsbeschlusses vom 17. 6. 2004 die Nebenbestimmung Ziffer C.15.2 so zu fassen, dass keine Stillhaltefristen für die lokalisierten archäologischen Fundstellen I und III bis V vor Beginn der Erdarbeiten beachtet werden müssen (Ziffern 1. bis 3.),

dass von den dem Rheinischen Amt für Bodendenkmalpflege entstehenden Fremdkosten ausschließlich für innerhalb der Stillhaltefristen in Bezug auf die Fundstellen I bis V durchgeführte und vorher ausgeschriebene, wissenschaftliche Untersuchungen und deren Dokumentation die Vorhabensträgerin weniger als die Hälfte, jedoch nicht mehr als 425000,00 € zu tragen hat (Ziffer 4.),

dass die Kl. berechtigt ist, bis zur Höhe der für die im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens beziehungsweise für die Umweltverträglichkeitsstudie für archäologische Prospektierungsmaßnahmen tatsächlich angefallenen Kosten gegen etwaige Ansprüche der öffentlichen Hand auf anteilige Tragung ggf. vor Ablauf von etwaigen zu beachtenden Stillhaltefristen entstehenden Kosten für die wissenschaftliche Untersuchung und Dokumentation im Bereich der lokalisierten archäologischen Fundstellen I bis V aufzurechnen;

hilfsweise zu a) und b):

c) den Bekl. zu verpflichten, durch Planänderungsbeschluss unter Aufhebung seines Planänderungsbeschlusses vom 17. 6. 2004 sowie unter Abänderung seines Planfeststellungsbeschlusses vom 4. 12. 2000 unter Beachtung der Rechtsauffassung des VG über die Nebenbestimmung in Ziffer C.15.2 „Belange der Bodendenkmalpflege“ erneut zu entscheiden.

Aus den Gründen

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Kl. und der Bekl. den Rechtsstreit in der Hauptsache übereinstimmend für erledigt erklärt haben. ...

Die Klage ist im Übrigen unbegründet.

Die durch den Planänderungsbeschluss des Bekl. vom 17. 6. 2004 neu gefasste Nebenbestimmung C.15.2 (Bodendenkmalschutz) zu dem Planfeststellungsbeschluss vom 4. 12. 2000 ist rechtmäßig und frei von Fehlern bei der Ausübung des Planungsermessens.

A. Hauptantrag zu 1 a)

Mit dem Hauptantrag macht die Kl. einen Anspruch auf eine durch denkmalrechtliche Auflagen unbeschränkte positive Planfeststellung für ihr Nassauskiesungsvorhaben „Abgrabung V.“ geltend. Maßgebend für die Verpflichtungsklage ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der (letzten) mündlichen Verhandlung.

1. Ein Anspruch auf eine positive Planfeststellung ohne denkmalrechtliche Nebenbestimmungen scheitert bei unveränderter Sach- und Rechtslage daran, dass der Kl. durch rechtskräftiges Urteil des VG Düsseldorf vom 30. 10. 2003 (4 K 61/01) ein derartiger Anspruch aberkannt worden ist. Die Kl. hatte seinerzeit im Wege der Anfechtungsklage unmittelbar gegen die damalige Fassung der Nebenbestimmung Nr. C.15.2 und (hilfsweise zu 2.) mit der Verpflichtungsklage denselben Anspruch

auf Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses ohne die im damaligen Hauptantrag genannte denkmalschützende Nebenbestimmung geltend gemacht. Der Verpflichtungsanspruch ist verworfen worden. ...

2. Durch die am 26. 7. 2005 veröffentlichte Genehmigung der 32. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk D. vom 30. 6. 2005 (GN NRW Nr. 30 vom 26. 7. 2005, S. 683) ist keine nachträgliche Änderung der Rechtslage eingetreten, die die Bindung der Rechtskraft des Bescheidungsurteils vom 30. 10. 2003. für die Beteiligten aufhebt und der Kl. jetzt einen Anspruch auf eine unbeschränkte Planfeststellung verschafft. Zwar mag durch die Änderung des Gebietsentwicklungsplanes die Gewährleistung einer Abgrabung innerhalb einer Konzentrationszone zu einem echten Ziel der Raumordnung i. S. d. Raumordnungsrechtes erklärt oder dies durch die Wortfassung klar gestellt worden sein. Für das Auskiesungsvorhaben der ergibt sich daraus jedoch keine die Planfeststellungsbehörde bindende Verpflichtung der Zulassung ohne Nebenbestimmungen zu Gunsten des öffentlichen Belangs des (Boden-)Denkmalschutzes.

a) Die durch den Regionalrat des Regierungsbezirks D. am 8. 7. 2004 beschlossene 32. Änderung des GEP 99 hat das textliche Ziel 1 des Kapitels 3.12, Rohstoffgewinnung, des GEP 99 wie folgt neu gefasst:

„In den zeichnerisch dargestellten Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) ist deren Abbau zu gewährleisten; die Inanspruchnahme für andere Zwecke ist auszuschließen, soweit sie mit der Rohstoffgewinnung nicht vereinbar sind.“

...

b) Die Neufassung von Nr. 2 des Zieles 1 des Kapitels 3,12 (Rohstoffgewinnung) des GEP 99 durch dessen 32. Änderung stellt die Abwägungsentscheidung des Bekl. über das Vorhaben der Kl. gleichwohl nicht in Frage.

aa) Ziele der Raumordnung sind – anders als Grundsätze der Raumordnung – zu beachten. Sie enthalten bindende Vorgaben für die Fachplanung. Die Bindungswirkung ist gerechtfertigt, weil Ziele der Raumordnung abschließend abgewogene Festsetzungen (eine gebietsplanerische Letztentscheidung) beinhalten (vgl. § 3 Nr. 2 ROG). Innerhalb des räumlichen und sachlichen Geltungsbereiches eines Zieles der Raumordnung dürfen keine raumbedeutsamen Planungen oder Maßnahmen durchgeführt werden, die die zweckentsprechende Verwirklichung des Ziels unmöglich machen oder beeinträchtigen könnten. Das gilt umso mehr, je gebietsschärfer Standorte für Vorhaben ausgewiesen werden, die auf besondere Lagevorteile oder Standortbedingungen angewiesen sind.

bb) Die Formulierungen der 32. Änderung des GEP 99 deuten darauf hin, dass die Entscheidung zu Gunsten der oberirdischen Gewinnung von Bodenschätzen in den entsprechenden Konzentrationszonen prinzipiell alle damit nicht in Einklang zu bringenden Belange zurückstellt. Dafür sprechen auch die Erläuterungen zu der 32. GEP-Änderung. Darin wird unter Nr. 2, dritter Abs. Sätze 2, Sätze 3 und 4 zu Ziel 1, Kapitel 3.12 (Rohstoffgewinnung) ausgeführt:

„Mit der Qualifizierung der BSAB (= Bodenschätzeabbaubereiche) als Vorrangbereiche ist zugleich die Abwägung verbunden, dass sich die Belange der Rohstoffgewinnung in den BASB gegenüber allen konkurrierenden Nutzungen, beispielsweise dem Gewässerschutz oder dem Naturschutz, durchsetzen. Für die BSAB besteht also kein Konflikt mit den übrigen, vom GEP 99 erfassten Belangen, der im fachplanerischen Verfahren nicht überwindbar wäre.“

cc) Gleichwohl schließt die Zielfestlegung zu Gunsten der Rohstoffgewinnung Nebenbestimmungen nicht aus, wie sie der Bekl. der Planfeststellung zur „Abgrabung V.“ durch den Planänderungsbeschluss vom 17. 6. 2004 zum Schutz der Bodendenkmalpflege beigegeben hat. Die Beachtungspflicht beinhaltet nicht die von der Kl. in Anspruch genommene sofortige und rücksichtslose Durchsetzung eines Abgrabungsvorhabens. Der Bestimmung eines Ziels der Raumordnung geht eine abschließende Abwägung voraus, die den Abgrabungen innerhalb der dafür vorgesehenen Konzentrationszonen substanzielle Möglichkeiten der Nutzung des Raums eröffnet. Es muss gewährleistet sein, dass die Abgrabung unter Bevorzugung von anderen Nutzungsansprüchen nicht durch „Wegwägen“ ausgeschlossen und für andere Nutzungen der betroffenen Fläche eine Realisierungsmöglichkeit eröffnet wird. Das so beschriebene Gewicht der Abgrabung i. S. einer Realisierung von Substanz schließt andere raumbedeutsame Vorhaben (§ 3 Nr. 6 ROG) aus. Das sind solche, die die Rohstoffgewinnung aus der dafür vorgesehenen Konzentrationszone dauerhaft verdrängen. Mit der Zielbestimmung vereinbar sind dagegen Schutzbestimmungen, die die Zielverwirklichung inhaltlich ausgestalten oder gar nur zeitlich verzögern. Jede Zielbestimmung, auch wenn sie gebietsscharf vorgenommen wird, lässt Raum für die Konkretisierung, Verfeinerung und Ausdifferenzierung durch eine nachfolgende (Fach-)Planung auf der ortsnahen Ebene. Das folgt aus

der Rechtsnatur der Raumordnungsplanung als Rahmenplanung. Sie ermöglicht eine Anpassung des Ziels an die örtlichen Besonderheiten, insbesondere, wenn es sich um Umstände handelt, die bei der gebietsplanerischen Letztentscheidung nicht bekannt waren oder bewusst ausgeblendet worden sind. Die Festsetzung beinhaltet keine Durchsetzung ohne jede Modifikation zum Schutz der Umwelt, der Landschaft, zur Beherrschung etwaiger Emissionen und eben der Bodendenkmalpflege. Zeitliche Verzögerungen, die Gelegenheit geben, die mit der oberirdischen Rohstoffgewinnung unvermeidlich und irreparabel einhergehenden Zerstörungen erträglich zu machen, beeinträchtigen die Zielverwirklichung nicht oder nur unerheblich.

dd) Trotz der Betonung des Vorrangs der Rohstoffgewinnung innerhalb der Abgrabungskonzentrationszonen vor allen anderen Belangen sind insbesondere Schutzklauseln zu Gunsten von Bodendenkmälern zulässig, die die Abgrabungsflächen nicht ganz oder zum Teil auf Dauer sperren.

ee) Die von dem Bekl. verfügten Schutzbestimmungen halten sich dem Grunde nach in dem durch die Möglichkeit der örtlichen Konkretisierung eröffneten Gestaltungsspielraum. Dabei kann an dieser Stelle dahin stehen, ob die Nebenbestimmungen in jeder Hinsicht geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind. Das ist eine Frage, die nicht die Grenzen, sondern den Inhalt der Abwägung betrifft. Konkretisierende Nebenbestimmungen, die die Zielverwirklichung nicht grundsätzlich ganz oder teilweise und für die unabsehbare Zukunft in Frage stellen, können nur dann zielwidrig sein, wenn sie faktisch auf dieses Ergebnis hinauslaufen. Das kann bei einer z. B. wirtschaftlichen Erdrosselung des Vorhabens der Fall sein. So weit gehen die von dem Bekl. festgesetzten Denkmalschutzbestimmungen nicht. Die Wartefristen machen die Abgrabung weder technisch unmöglich noch wirtschaftlich unrentabel. Der Rohstoff verdirbt nicht und die Nachfrage steht und fällt nicht mit der Förderung in ein oder zwei bestimmten Jahren. Ebenso wenig ruinös wirkt die finanzielle Beteiligung an der Sicherung von Bodendenkmälern. Der Bekl. hat zu Recht in diesem Zusammenhang die Bruttoeinnahmen des Gesamtprojektes (wie er unwidersprochen vorgetragen hat, von mehr als 100 Mio. €) dem Beitrag für den Denkmalschutz gegenübergestellt. Der Beitrag ist ein betriebswirtschaftlicher Kostenfaktor, der, auf das Abgrabungsvorhaben insgesamt bezogen, nicht nennenswert ins Gewicht fällt, weil er weniger als 1% der Bruttoeinnahmen ausmacht. Dass ein vernünftig rechnender Unternehmer wegen eines Kostenfaktors in dieser Höhe von dem Projekt Abstand genommen hätte und damit die Verwirklichung des Ziels der Raumordnung „Bodenschätze haushälterisch nutzen“ auf Dauer vereitelt würde, ist ausgeschlossen.

c) Unabhängig davon, dass Schutzbestimmungen zu Gunsten einer (vorübergehenden) denkmalpflegerischen Bestandsaufnahme, und Dokumentation von Bodenfunden die Zielbestimmung der 32. GEP 99-Änderung beachten, wirkt der darin fest gelegte Vorrang der Rohstoffgewinnung gerade für das Vorhaben der Kl. auch aus sich heraus nicht als strikte Bindung, die eine Abwägung mit anderen Belangen ausschließt. (Wird ausgeführt.)

cc) Das Landschaftsrecht enthält in seinen allgemeinen Grundsätzen die Pflicht zur Abwägung aller Belange mit dem Schutz der Landschaft, auch soweit der Abbau von Bodenschätzen und der Bodendenkmalschutz in Rede steht (§ 1 Abs. 2 LG, § 2 Nr. 4, 5 LG NW; § 2 Abs. 2 Nr. 2 BBodSchG). Die landschaftsrechtliche Pflicht zur Beachtung der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung aus § 16 Abs. 2 Satz 1 LG bezieht sich auf die Aufstellung von Landschaftsplänen. Für konkrete Planfeststellungsverfahren trifft das Landschaftsgesetz keine Aussage. ...

dd) Die bauplanungsrechtliche Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2, 2. Hs. BauGB ist nicht anwendbar. Die überörtliche Bedeutung des Vorhabens schließt das aus (§ 38 Satz 1 BauGB). Zwar liegt es auf dem Gebiet nur einer Gemeinde, der Gemeinde W. Allein seine räumlichen und zeitlichen Dimensionen (Inanspruchnahme einer Fläche von 63 ha; Abbauzeitraum von 23 Jahren) und der Umstand, dass das Grundwasser zu einer groß dimensionierten offenen Wasserfläche freigelegt wird, rufen jedoch einen planerischen Koordinationsbedarf hervor, der wegen der gebotenen Einbeziehung der Planungen mehrerer Gemeinden oder überörtlicher Planungen sachgerecht allein auf einer gemeindeübergreifenden, mithin überörtlichen Planungsebene zu bewältigen ist. Der überörtliche Bezug ergibt sich schon daraus, dass eine Nassabgrabung dieser Größe an diesem Standort wegen der Vielzahl sonstiger vergleichbarer Vorhaben dieser Art im Kreis- und Regierungsbezirk, die zum Teil bereits durchgeführt worden sind oder seitens der Abgrabungsindustrie noch beabsichtigt sind, einen die Gemeindegrenzen überschreitenden planerischen Koordinationsbedarf hervorruft, der von der Regionalplanung sowie dem Abgrabungskonzept des Kreises schon aufgegriffen worden ist. Das Vorhaben berührt dementsprechend in starkem Maße überörtliche planerische Gesichtspunkte und wirkt sich so über die spezifischen gemeindlichen Bezüge zur Stadt W. hinaus auf sonstige Gemeinden aus. Es wirft gerade wegen der aus der Häufung gleich gelagerter Projekte erwachsenden und planerisch zu bewältigenden Konflikte einen Planungsbedarf auf, der interessengerecht allein mit

den Mitteln- der Bauleitplanung der Stadt W. nicht zu befriedigen ist, sondern gemeindeübergreifenden Lösungen verlangt (vgl. für vergleichbare Verhältnisse auf dem Gebiet der Stadt K. OVG NW, Urteil vom 10. 7. 2003, 20 A 4257/99).

ee) § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 1997 ist in seiner derzeitigen Fassung auf unmittelbare Geltung ohne landesrechtliche Umsetzung angelegt, vorliegend aber nicht anwendbar. Gem. § 23 Abs. 1 ROG vom 18. 8. 1997 sind die Vorschriften des ROG in der früheren Fassung – der Bekanntmachung vom 28. 4. 1993 (ROG a. F.) – weiter anzuwenden, wenn mit der Einleitung einer raumbedeutsamen Planung vor dem 1. 1. 1998 begonnen worden ist. Maßgebend ist dabei das konkrete Planaufstellungsverfahren, nicht das Verfahren zur Aufstellung des Gebietsentwicklungsplanes (BVerwG, Beschluss vom 30. 6. 2004, 7 B 92.03). Die Einleitung einer raumbedeutsamen Planung i. S. v. § 23 Abs. 1 ROG n. F. beginnt mit der Einleitung des Planfeststellungsverfahrens. ... Nach Eingang der notwendigen Eigentümerverständniserklärungen eröffnete der Bekl. die Behördenbeteiligung mit Schreiben vom 18. August 1997. Damit war das Planfeststellungsverfahren vor dem 1. 1. 1998 begonnen.

ff) Bei der Anwendung des ROG in der bis Ende 1997 geltenden Fassung scheidet eine strikte Zielbindung planfeststellungsbedürftiger Vorhaben von privaten Trägern auch nach Inkrafttreten des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG n. F. weiterhin aus (§§ 5 Abs. 4 Satz 1, 4 Abs. 5 ROG a. F.). ...

B. Hilfsantrag zu 1 b)

Der Hilfsantrag wird als Verpflichtungsantrag mit dem Inhalt im Einzelnen vorformulierter Nebenbestimmungen zum Bodendenkmalschutz gestellt. Dieses auf eine Verdichtung des Planungsermessens gerichtete Begehren war, wenn auch mit anders gefassten Nebenbestimmungen, bereits Gegenstand des Urteils des VG vom 30. 10. 2003, 4 K 61/01. ... Insoweit war seinerzeit die Klage abgewiesen worden. Die Gründe dafür gelten fort. Darauf wird verwiesen.

C. Hilfsantrag zu 1 c)

Der von der Kl. zuletzt gestellte offene Bescheidungsantrag ist unbegründet. ...

3. Der Bekl. hat mit dem Planänderungsbeschluss vom 17. 6. 2004 weder die Bedeutung der Belange der Rohstoffgewinnung einerseits und des Bodendenkmalschutzes andererseits verkannt, noch steht der durch die neu gefasste Nebenbestimmung C 15.2 vorgenommene Ausgleich zwischen ihnen außer Verhältnis zu deren objektivem Gewicht. Die grundsätzliche Bevorzugung der Rohstoffgewinnung um den Preis der Zerstörung eines möglicherweise eintragungsfähigen Bodendenkmals, eingeschränkt durch Wartefristen und eine angemessene Kostenbeteiligung, bewegt sich im Bereich der planerischen Gestaltungsfreiheit der Exekutive, in den das Gericht nicht eindringen darf. Der Bekl. hat die rechtskräftig gewordenen Vorgaben des Gerichtes in seinem Urteil vom 20. 10. 2003 (4 K 61/01) für die Grenzen des der Behörde zustehenden Spielraums beachtet. Seine Bestimmungen zur näheren Ausgestaltung und Konkretisierung sind sachgerecht und verhältnismäßig.

a) Der Bekl. hat das Interesse der Kl. an einer kontinuierlichen und ohne Kosten durch den Denkmalschutz fortschreitenden Auskiesung abwägungsfehlerfrei hinter das öffentliche Interesse an der Erforschung und gegebenenfalls Dokumentation von nachgewiesenen denkmalrelevanten Bodenfunden zurücktreten lassen. Die dafür in dem Planänderungsbescheid gegebene Begründung, die Kl. schaffe durch ihr Vorhaben eine besondere Gefahrenlage und dränge den zuständigen Stellen und damit der Allgemeinheit die Notwendigkeit bodendenkmalpflegerischer Untersuchungen auf, entspricht den Tatsachen und den rechtskräftigen Erkenntnissen in dem zwischen der Kl. und dem Bekl. geführten Vorprozess.

Die von dem Bekl. gefundene Regelung ist auch in ihren Einzelheiten mit den in dem Planänderungsbeschluss enthaltenen Begründungen abwägungsfehlerfrei. ...

aa) Der Bekl. hat in seinem Planänderungsbeschluss vom 17. 6. 2004 die Rechtsauffassung des Gerichtes aus seinem Urteil vom 20. 10. 2003 insoweit beachtet, als dieses die volle Überbürdung der Organisations- und Kostenlast archäologischer Untersuchungen bei gleichzeitigem Abbauverbot vor deren Durchführung für unverhältnismäßig angesehen hat. Der Planänderungsbeschluss lässt die ursprünglich vorgesehene, durch die Kl. zu beantragende Grabungserlaubnis ebenso entfallen wie die Pflicht zur Gewährleistung der wissenschaftlichen Untersuchung und Dokumentation nach Maßgabe der Grabungserlaubnis vor Beginn der Erdarbeiten. Der Planänderungsbeschluss enthält nur noch Stillhaltefristen, innerhalb derer dem Beigeladenen Gelegenheit zur wissenschaftlichen Untersuchung und Dokumentation der im Rahmen der Prospektion lokalisierten Bodendenkmäler gegeben werden muss. Die Kl. trifft nicht mehr die volle Last der Kosten der archäologischen Untersuchungen.

bb) Die der Kl. auferlegten Stillhaltefristen bis zum Beginn des Abbaus orientieren sich am Zweck des Gesetzes und belasten die Klägerin nicht unangemessen.

Der Bekl. ist zur Festlegung des Beginns der der Kl. auferlegten Wartefristen nicht von dem Beginn der Abgrabung insgesamt (2001), oder von der Rechtskraft des Urteils im Vorprozess (2003) ausgegangen, sondern vom planmäßigen Beginn desjenigen Abbaubereiches, in dem die archäologischen Fundorte lokalisiert worden sind. Dagegen ist nichts zu erinnern. Es ist gut vertretbar, die Bodendenkmalpflege erst dann auf den Plan zu rufen, wenn die Vernichtung der die Siedlungsgeschichte dokumentierenden Substanzen und Gegenstände im Boden unmittelbar bevorsteht. Der Bekl. lässt sich von der Vorstellung leiten, dass nicht die Planfeststellung, sondern deren Verwirklichung Gefahren für das Bodendenkmal schafft. Dabei knüpft er an den planfestgestellten Abbaufortschritt an. Das entspricht den Erwartungen, die die Kl. selbst für ihr Vorhaben angegeben hat, geht also von einer verlässlichen und rechtlich abgesicherten Prognose aus. Das ist sachangemessen. Solange die Abgrabung nicht die archäologisch bedeutsamen Fundstellen erreicht, entspricht die Untätigkeit der für die Bodendenkmalpflege verantwortlichen öffentlichen Stellen dem Interesse am Erhalt der noch unberührten archäologischen Schichten. Mit diesem, bereits in dem Urteil des VG vom 30. 10. 2003 im Vorprozess angesprochenen ... Inhalt hat der Bekl. den öffentlichen Belang der Bodendenkmalpflege gegen das Interesse der Kl. einem raschen und technisch und wirtschaftlich optimalen Abbaublauf gestellt. Die Gewichtung ist ausgewogen.

Unter den Gesichtspunkten der Rettungsgrabung bzw. Gefahrenabwehr wäre es auch möglich gewesen, den tatsächlichen Abbaufortschritt zu Grunde zu legen, der dem Plan vorauszuweichen, aber auch hinter ihn zurückfallen kann. Gerade in einem für lange Zeiträume projektierten Vorhaben können diverse Gegebenheiten, etwa die Wirtschaftslage allgemein und die Lage der Bauwirtschaft im Besonderen, der konjunkturelle Verlauf, technische Entwicklungen und solche in den wirtschaftlichen oder persönlichen Verhältnissen der Inhaber eines Vorhabenträgers zur Verlangsamung des Abbaufortschrittes, zu Unterbrechungen oder gar zur Aufgabe führen. Es kommt nicht selten vor, dass vor Zeiten erteilte Abgrabungsgenehmigungen oder entsprechende Planfeststellungen verlängert werden müssen, weil der Abbaufortschritt zeitlich hinter dem Plan und den Erwartungen zurück geblieben ist. Die Wahl des planfestgestellten Abbaufortschrittes kommt den Interessen der Kl. in den letztgenannten Situationen entgegen. Ein Abwägungsfehler liegt aber auch dann nicht vor, wenn die Kl. schneller abbaut als dies der Plan vorsieht, was in einem bestimmten Rahmen zulässig ist. Mit dem Abstellen auf den Abbauplan hält sich der Bekl. in der Mitte zwischen möglichem schnelleren, aber auch verzögerten Abbau. Zudem kann der Bekl. die nicht sicher vorauszusehende tatsächliche Entwicklung zu Gunsten des bestandskräftig festgestellten Abbauplanes vernachlässigen. Das gilt auch deshalb, weil er mit der Regelung der Stillhaltefristen nicht bis an die äußerste Grenze der möglichen sachgerechten Entscheidungen geht, die in Anlehnung an denkmalschutzrechtliche Bestimmungen (§ 14 DSchG) bis zu drei Jahren betragen kann. ...

Mit den jetzt verfügbaren Wartefristen hat der Bekl. einen vertretbaren Interessenausgleich gefunden, der der Kl. den vollständigen Abbau ihres Geländes trotz vorhandener Bodendenkmäler erlaubt, der Denkmalpflege jedoch Zeit und Gelegenheit verschafft, die nachgewiesenen und nicht nur vermuteten Bodendenkmäler in Augenschein zu nehmen, sie wissenschaftlich zu bewerten, zu bergen, was von bleibendem Wert ist und durch eine fachlich fundierte Dokumentation die Erinnerung an die dem Vorhaben der Kl. weichenden eisenzeitlichen und römischen Siedlungsplätze wachzuhalten. ...

cc) Die der Kl. durch den angefochtenen Planänderungsbeschluss vom 17. 6. 2004 auferlegte Kostenbeteiligung beinhaltet gemessen an deren Verursachungsbeitrag und dem Gewicht der Belange des Denkmalschutzes eine angemessen abgewogene Belastung.

(1) Der Bekl. hat den von der Kl. zu tragenden Kostenanteil für die wissenschaftliche Untersuchung und Dokumentation der Fundstellen des Abgrabungsgeländes aus eisenzeitlicher und römischer Siedlungszeit unter Einbeziehung der Prospektionslasten auf 75%, und im Höchstfall auf 680000,- € festgesetzt, den Öffentlichkeitsanteil also auf 25%. Liegen die Kosten über 680000,- € (die Kl. war im Vorprozess selbst von Kosten in Höhe von 938400,- € ausgegangen, s. Streitwertbeschluss des VG Düsseldorf vom 30. 10. 2003), erhöht sich der Öffentlichkeitsanteil, der Anteil der Kl. bleibt wegen der Höhenbegrenzung in absoluten Zahlen gleich, prozentual sinkt er (bei den von der Kl. prognostizierten Kosten auf 67,9%). Aus der Regelung ergibt sich darüber hinaus, dass die Kl. für ihre Prospektionsaufwendungen keinen Ausgleich erhält, wenn die Denkmalschutzämter auf wissenschaftliche Untersuchungen der Fundplätze verzichten und keine Kosten anfallen.

(2) Der Bekl. hat sich bei der Festlegung der Kostenquoten von folgenden Überlegungen leiten lassen: Die Gewinnung von Kies und Sand auch im Bereich der antiken Siedlungsplätze liege weit

überwiegend im rein privaten Interesse der Kl. Die Ausgrabung der Fundorte komme demgegenüber nur zu einem geringen Teil einem öffentlichen Interesse entgegen. Aus denkmalpflegerischer Sicht und erst recht bei Berücksichtigung der für Bodendenkmalgrabungen zur Verfügung stehenden knappen Haushaltsmittel bestehe kein gesteigertes Bedürfnis zum Tätigwerden. Die Kl. dränge die archäologischen Grabungen der Denkmalpflege auf, so dass diese sich zu einer Art Rettungsgrabung veranlasst sehe, um die Bodendenkmäler nicht ungesehen unwiederbringlich zerstören zu lassen. Das rechtfertige es, der Kl. den überwiegenden Teil der Kosten aufzuerlegen. Angesichts des auch wirtschaftlichen Gewichtes der Abgrabung, die einen Roherlös in den 23 Jahren der Ausbeutung von über 100 Mio. € verspreche, sei die Kostenbeteiligung nach Quote und absoluter Höhe angemessen.

(3) Die von dem Bekl. angestellten Erwägungen sind sachgerecht. Dass die Kl. durch ihr Tun für die Zerstörung eines Bodendenkmals verantwortlich ist und deshalb einen Beitrag für die Bewahrung dessen leisten muss, was durch ihre Tätigkeit in Mitleidenschaft gezogen wird, hat das VG Düsseldorf bereits im Vorprozess entschieden (Urteil vom 30. 10. 2003, Abschnitt B, 4., S. 21, 22). Es ist bei der Abwägung auch erlaubt, fiskalische Erwägungen anzustellen. Die Rettungsgrabung ist nicht nur denkmalpflegerisch ein Notbehelf, sie macht auch Ausgaben notwendig, die die öffentliche Hand ohne die von der Kl. geschaffene Gefahrenlage nicht gehabt hätte. Die Denkmalschutzbehörden sind nicht verpflichtet, für derartige Situationen unbegrenzte Mittel bereitzuhalten oder die vorhandenen Mittel anderen Projekten zu entziehen, um die von der Kl. verursachten Gefahren abzuwenden. Das widerspräche nicht zuletzt allgemeinen ordnungsrechtlichen Grundsätzen, nach denen die Gefahrenabwehr auf privatem Grund regelmäßig Sache des Verhaltens- oder Zustandsstörers auf eigene Kosten ist. Was der Öffentlichkeit trotz eines geringen denkmalpflegerischen Interesses und äußerst knapp bemessener Haushaltsmittel zu Gute kommt, ist der bleibende Gewinn an Erkenntnissen über eisenzeitliche und römische Siedlungen am linken Niederrhein und deren Dokumentation für die Nachwelt. Er entsteht unabhängig von der Notwendigkeit der Maßnahme im Ergebnis auf jeden Fall, wenn auch aus Sicht der Denkmalbehörden möglicherweise zur Unzeit (s. Urteil im Vorprozess vom 30. 10. 2003, Abschnitt C, 3.3.2, S. 27, 28). Es ist danach gut vertretbar, das Gewicht des denkmalpflegerischen Interesses bei der Kostenquotelung deutlich geringer zu gewichten als das wirtschaftliche Interesse der Kl. Der durch die Rechtsansicht des Urteils des Vorprozesses (vom 30. 10. 2003, Abschnitt C, 4.1, S. 28, 29) vorgegebene „namhafte“ Anteil bewegt sich mit einer Höhe von 25% im Rahmen des Abwägungsermessens des Bekl. Namhaft ist jeder Anteil, der deutlich über die Mindestquote eines Öffentlichkeitsanteils hinausgeht, wie ihn beispielsweise das Erschließungsbeitragsrecht zu Lasten der Gemeinde bei der Herstellung von Erschließungsanlagen kennt (§ 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Dieser Mindestanteil beträgt 10%. Der Bekl. setzt den die Kl. entlastenden Öffentlichkeitsanteil zweieinhalb Mal so hoch und damit angemessen fest.

dd) Die Behandlung der Prospektionskosten durch den Planänderungsbeschluss vom 17. Juni 2004 hält sich ebenfalls im Rahmen des gerichtlich nicht korrigierbaren Ermessens bei der Abwägung der widerstreitenden Belange. Der Bekl. war durch die ihm durch das Bescheidungsurteil vom 30. 10. 2003 vorgegebenen Rechtsansichten des Gerichts gehalten, die Prospektionskosten nicht ausschließlich der Beibringungslast im UVP-Verfahren zuzuschlagen, sondern in angemessenem Umfang bei der Bemessung des Öffentlichkeitsanteils zu berücksichtigen (vgl. Urteil vom 30. 10. 2003, Abschnitt C, 4.1, Seite 29). Das ist geschehen. Der Bekl. hat schließlich sachgerecht davon abgesehen, wegen der Prospektionskosten irgendwelche Erstattungsansprüche der Kl. für den Fall festzusetzen, dass künftig aus welchen Gründen immer archäologische Bodenuntersuchungen auf dem Vorhabengelände nicht stattfinden und dementsprechend keine weiteren Kosten entstehen. Die Überlegung, dass der Verzicht auf derartige Maßnahmen trotz der feststehenden Bodendenkmalqualität (vgl. dazu das Urteil im Vorprozess, Abschnitt B, 3.1, S. 19) den Interessen der Kl. so weit entgegenkommt, dass ein zusätzlicher Kostenausgleich nicht angemessen wäre, beinhaltet eine vertretbare Bewertung der widerstreitenden Belange. Denn die Kl. hat durch die von ihr betriebenen Prospektionen immerhin nachweisen können, dass die Funde aus vorgeschichtlicher und antiker Zeit nicht bedeutsam genug sind, um dauerhaft im Boden aufbewahrt zu werden und damit die Sand- und Kiesgewinnung im Bereich der Bodenfundstellen zu unterbinden. In der von Zeitverzögerungen abgesehen uneingeschränkten Zulassung der Abgrabung hat der Bekl. in vertretbarer Einschätzung eine hinreichend angemessene Kompensation für die Prospektionsaufwendungen gesehen. Das Ergebnis entspricht § 400 Abs. 2 Nr. 2 LWG. Die Auferlegung von Prospektionskosten für den Fall des Ausbleibens weiterer denkmalpflegerischer Untersuchungen ist geeignet, einen Versagungsgrund auszuräumen.