

## Neuer Landesentwicklungsplan für NRW (Teil 1)

## Herausforderung der Rohstoffbranche

Der Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen liegt seit Juni 2013 vor. Unsere Autoren nehmen Stellung zu brisanten Details.

» Der von der Landesregierung beschlossene Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans (LEP NRW-E) enthält zum Kapitel „Rohstoffversorgung“ viel Bekanntes: Dass ein gesamträumliches Planungskonzept verfolgt werden muss, dass der Rohstoffgewinnung substantiell Raum verschafft werden muss - und einiges mehr. Gleichwohl bleiben entscheidende Fragen weiterhin offen. Wie z. B. verschafft die Regionalplanung Vorhaben der Rohstoffgewinnung „substantiell“ Raum? In der Rückschau auf den geltenden LEP NRW 1995 und die Planungspraxis fällt eine erste Bewertung zwiespältig aus. Der Zwang zur Ausweisung von Konzentrationszonen und abstrakte Gewinungsverbote (in so genannten „Tabugebieten“) hinterlassen den Eindruck einer Abwehr-, statt der rechtlich gebotenen Angebotsplanung. Der LEP NRW-E unterbindet auf kommunaler Ebene abgestimmte Projekte, die den Bestandsschutz von oft seit Generationen bestehenden Betrieben ernst nehmen. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass die komplexe Vorhabenzulassung durch die Forderung des LEP NRW-E nach einem gesellschaftlichen Mehrwert eines Vorhabens unkalkulierbar wird.

## In Kürze

Die wichtigsten Punkte aus Kapitel 9 „Rohstoffgewinnung“ des LEP NRW-E:

- Abgrabungsbereiche müssen voraussichtlichen Bedarf für Locker-/Festgesteine für mindestens 10/25 Jahre, höchstens 20/35 Jahre (mit der Möglichkeit zur unwesentlichen Abweichung nach oben) decken [4]
- Für Abgrabungen nur noch Konzentrationszonen in Regionalplänen; außerhalb: Abgrabungsverbot
- „Tabugebiete“ für die Regionalplanung (u. a. Natura 2000-Gebiete, z. B. FFH)
- Zusätzliche „Tabugebiete“ möglich (z. B. Wasserschutzzone IIIb)
- Landeseinheitliches Abgrabungsmonitoring, u. a. für „Restreichweiten“
- Regelung der Nachfolgenutzung für die Regionalplanung zwingend
- Verpflichtung der Vorhabenträger zum „gesellschaftlichen Mehrwert“



(Über)lebensgefahr für Rohstoffbetriebe in NRW? Der neue Landesentwicklungsplan macht es den Betrieben nicht gerade leicht.

Foto: Krüger

Unternehmen sollten ihre praktischen Erfahrungen nutzen, um bei der beabsichtigten sechsmonatigen Öffentlichkeitsbeteiligung ab Ende August 2013 konkrete und schriftlich ausformulierte Anträge in das Verfahren einzuführen.

## Hintergrund: Die Raumordnung in NRW

Die Raumordnung des Landes in NRW besteht aus dem Landesplanungsgesetz LPIG NRW, dem Landesentwicklungsprogramm LEPro NRW, dem Landesentwicklungsplan LEP NRW 1995 und den Regionalplänen der einzelnen Regierungsbezirke bzw. des Regionalverbands Ruhr. Vorgaben der Raumordnung müssen die Kommunen in der Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) befolgen, berücksichtigen und/oder konkretisieren. Die hierarchisch gestuften Planungsebenen dienen – vergrößernd dargestellt – der Arbeitsteilung: Was z. B. auf der Ebene der Raumordnung abschließend abgewogen worden ist, muss nicht auf der darunter liegenden Ebene der Bauleitplanung erneut abgewogen werden. Die Landesebene gibt die „grobe Linie“ vor.

Die Novellierung des geltenden LEP NRW 1995 steht seit 2007 auf der politischen Agenda [2]. Vorbereitend wurden diverse Fachbeiträge mit Empfehlungen an den Plangeber des LEP NRW-E erarbeitet, so z. B. für die Kulturlandschaftsentwicklung [3]. Besondere Bedeutung werden auch die Landesrohstoffkarten (s. Kasten) erlangen.

## Entwurf mit geringem Optimierungspotential?

Der neue LEP NRW könnte dazu dienen, Belange der Gewinnungsbetriebe auf Landesebene gegen Fehlgewichtungen auf regionaler Ebene zu schützen. Nachfolgend lassen sich insoweit nur exemplarisch einige Fragen aufwerfen. Doch eines vorweg: Der LEP NRW-E orientiert sich unübersehbar an der jahrelang umkämpften und selbst gegenwärtig noch umstrittenen Planungspraxis im Regierungsbezirk Düsseldorf. Erst jüngst ist sie in der raumordnungsrechtlichen Fachliteratur eingehender Kritik unterzogen worden. Zu Recht wird bemängelt, dass die pauschalierenden Ansätze ohne die erforderliche Bestandsaufnahme an den konkreten Verhältnissen im Regierungsbezirk Düsseldorf vorbeigehen. So werden naturschutzrechtlich bessere Lösungen verhindert, anstelle sie in Einklang mit Vorgaben des Europarechts zu ermöglichen. Die Entwicklung ist hier immer noch nicht abgeschlossen.

Das Bundes- und Landesrecht bietet für eine Sicherung der Rohstoffgewinnung differenzierte Lösungen. Die Regionalräte können z. B. zwischen Vorbehalts-, Vorrang-, Eignungsgebieten und – im Ausnahmefall – auch Konzentrationszonen wählen. Letztere erhöhen den Rechtfertigungsdruck, weil die Rohstoffgewinnung auf allen Flächen verboten ist, die nicht als Konzentrationszone dargestellt sind. Damit erzeugen sie sachlich und personell den denkbar höchsten planerischen Aufwand. Bundesweit sind viele unzurei-

chend vorbereitete Konzentrationszonen – insbesondere für Windkraftanlagen – vor Obergerichten gescheitert. Die Rohstoffgewinnungsverbote in den Teilregionalplänen Kölns sind deshalb bis auf weiteres unwirksam [5]. Mit ungleich weniger planerischem Aufwand lassen sich Abgrabungsbereiche als Vorranggebiet (ohne Verbotswirkung), als Vorbehalts- und/oder Eignungsgebiet darstellen. Gerade vor dem Hintergrund, dass in NRW konstruktive Lösungen oft zwischen den Beteiligten auf kommunaler Ebene gefunden werden, bieten sich diese Instrumente eher an, als Konzentrationszonen. Den Kommunen würde bei dieser Lösung die Möglichkeit verbleiben, jederzeit selbst Konzentrationszonen festzulegen. Geht es nach dem LEP NRW-E, dürfen die Regionalräte Abgrabungsbereiche (BSAB) in Regionalplänen demnächst aber allein noch als Konzentrationszonen festlegen, die allerdings eine spätere Zulassung eines Rohstoffgewinnungsvorhabens nicht garantieren.

In NRW hatten Vorranggebiete ohnehin schon kraft Gesetzes Verbotswirkung, es sei denn, der Regionalrat entschied sich ausdrücklich dagegen (§ 12 Abs. 2 LPIG NRW). Nun verengt der LEP NRW-E ohne sachliche Begründung den planerischen Gestaltungsspielraum im Bereich Rohstoffgewinnung auf die Variante, die eine Entwicklung von Unternehmen der Rohstoffgewinnung außerhalb der BSAB ausschließt. Differenzierende Lösungen sind damit für den Bereich der Rohstoffgewinnung ausgeschlossen. Im Ergebnis entscheiden nicht mehr die Unternehmen über ihre langfristige Entwicklung, sondern die Politiker in den Regionalräten.

Der Zwang zur Konzentration reduziert auch die Einflussmöglichkeiten der Kommunen weiter. Sie werden zwar angehört, haben aber kein echtes Mitentscheidungsrecht. Mit Ausnahme der kreisfreien Städte haben Kommunen personell keinen unmittelbaren Einfluss auf Entscheidungen im Regionalrat, weil sie von den überörtlich agierenden Kreisen vertreten werden (§ 7 LPIG NRW). Das gefährdet alle – selbst regional unbedeutende – Vorhaben, auch wenn sie auf kommunaler Ebene bereits von einem breiten Konsens getragen sind.

Weil der LEP NRW-E selbst vier absolute „Tabugebiete“ vorgibt (Plansatz 9.2-3 LEP NRW-E), gerät er schon begrifflich in eine Schiefelage. Das Ziel der Planung ist nicht die Abwehr von Vorhaben, sondern ein Angebot für Vorhaben. In den im LEP NRW-E erwähnten Nationalparks, Natura 2000-, Naturschutz-, und Wasserschutzgebieten der Zonen I bis IIIa sollen die Regionalräte daran gehindert sein, BSAB auszuweisen. Sofern bereits das Fachrecht hier Verbote für die Rohstoffgewinnung normiert, besteht keine Veranlassung, dies unter dem Etikett „Tabugebiet“ im LEP NRW-E wie-

## Das „Tabu“ in der Planung

**Ziel jeder Planung ist die positive Ausweisung einer Fläche als Angebot zur Verwirklichung einer bestimmten Nutzung. Verbote sind ein Reflex der positiven Ausweisung, nicht aber das Ziel der Planung: Weil z. B. an einem Standort (positiv) ein Bereich für eine Siedlung festgelegt ist, ist an derselben Stelle ein Großkraftwerk (negativ) verboten. Planungspraxis und Rechtsprechung sprechen von Tabus, wenn es darum geht, die Flächen zu ermitteln, auf denen eine bestimmte Nutzung aus tatsächlichen und/oder rechtlichen Gründen nicht verwirklicht werden kann bzw. darf. Solche Flächen müssen im Auswahlverfahren für Konzentrationszonen nicht weiter berücksichtigt werden.**

**„Harte“ Tabukriterien sind (fach-) rechtliche Verbote oder tatsächliche Ausschlussgründe (z. B. besiedelte Flächen). „Weiche“ Tabukriterien sind z. B. Abstandsbereiche zur Wohnbebauung.**

derholend festzulegen. Was wie eine bloße nachrichtliche Übernahme erscheint, könnte sich als übermäßige Verschärfung erweisen. Denn bisher war die Regionalplanung frei darin, etwa in Natura-2000-Bereichen BSAB, die mit dem jeweiligen Schutzzweck zu vereinbaren sind, darzustellen.

### Das Aus für „integrierte Projekte“?

Zwar weist der LEP NRW-E darauf hin, dass Ausnahmen, die Naturschutz- und Wasserrecht zulassen, in den „Tabugebieten“ möglich sind (Plansatz 9.2-3 LEP NRW-E). Dass die Regionalplanung geeignete Flächen innerhalb der so genannten „Tabugebiete“ als BSAB festlegen darf, wenn die fachrechtlich normierten Ausnahmenvoraussetzungen vorliegen, galt und gilt im Hinblick auf das EU-Recht aber ohnehin.

Könnte die Festlegung von „Tabugebieten“ auf der höchsten Planungsebene dennoch positiv zu bewerten sein? Sollen die Regionalräte damit etwa verpflichtet sein, fachrechtlich mögliche Ausnahmen einzelfallbezogen prüfen zu müssen? Soll trotz der weitgehenden Tabuisierung so der Weg für die Verwirklichung so genannter „integrierter Projekte“, deren Ziel eine Verbesserung des Schutzniveaus in den „Tabugebieten“ ist, geebnet werden? Zweifel sind angebracht. Denn der LEP NRW-E fordert die Träger der Regionalplanung auch auf, „zusätzliche Tabugebiete“ zu definieren (Plansatz 9.2-4 LEP NRW-E). Ausdrücklich werden z. B. sogar Wasserreservegebiete

benannt. Letztere haben – anders als Wasserschutzgebiete – keinen fachrechtlichen Schutzstatus. Die Anregung zur beliebigen Entwicklung weiterer „Tabugebiete“ steht der Annahme entgegen, dass der Träger der Regionalplanung in „Tabugebieten“ BSAB festlegen muss, wenn das Fachrecht Ausnahmen zulässt. Wenn er nämlich schon Wasserreservegebiete als „Tabugebiete“ festlegen darf, warum sollte er dann auf fachrechtliche Ausnahmen in Schutzgebieten Rücksicht nehmen müssen?

Die Festlegung von „Tabugebieten“ auf der Ebene des LEP NRW-E stellt nach alledem einen überflüssigen Fremdkörper dar, der mehr Fragen aufwirft als beantwortet. Denn es fehlt eine Klarstellung, die es den Regionalräten untersagt, z. B. ein FFH-Gebiet flächendeckend als weiteres „Tabugebiet“ zu behandeln, obwohl es teilweise fachrechtlich (ausnahmsweise) für Zwecke der Rohstoffgewinnung nutzbar wäre. Für den Willen zur Klarstellung findet sich in den Planunterlagen aber kein Anzeichen, obwohl viel dafür spricht, dass sie EU-rechtlich sogar geboten sein könnte. Denn „integrierte Projekte“, deren Ziel von vornherein (auch) eine Verbesserung der ökologischen Situation in z. B. FFH-Gebieten ist, würden infolge einer generellen regionalplanerischen Tabuisierung selbst in Bereichen, die sich fachrechtlich für integrierte Projekte anbieten, jede Chance genommen. Schlimmer noch: Die Regionalplanung müsste sich mit entsprechenden Projektvorschlägen nicht einmal befassen. (RA e Dr. Jan-Christof Krüger und Klaus Jankowski, in Teil 2 gehen die Autoren auf langfristige Versorgungssicherheit, Abgrabungsmonitoring, Lagerstättensicherung durch „Planungsverzicht“ und den „gesellschaftlichen Mehrwert“ im Zusammenhang mit dem LEP NRW ein.)

✘ SUSA Wegweiser  
[www.jk-anwaelte.com](http://www.jk-anwaelte.com)

## Quellen

- [1] Landtags-Vorlage 16/972 vom 25.06.2013 (<http://bit.ly/15hqpeU> oder <http://bit.ly/16dillw>)  
 [2] Landtags-Vorlage 14/1198 (<http://bit.ly/15FTkjl>)  
 [3] <http://bit.ly/1colfmd>  
 [4] Beitrag 13.07.2013 (<http://bit.ly/17o2CIC>)  
 [5] SUSA-Beiträge: <http://bit.ly/1bYgT5y>, <http://bit.ly/18l8wZ> und <http://bit.ly/14jds0f>

## Rohstoffkarten im WEB

Internetadresse: <http://www.tim-online.nrw.de>

1. TIM-Online starten.
2. Option „Dienst hinzuladen“ wählen.
3. Registerkarte „Link-Eingabe“ wählen.
4. Folgenden Text exakt eingeben:  
<http://www.wms.nrw.de/gd/RK50L?>