



Ende der Durchfahrt? Rohstoffgewinnung wird nach Willen des neuen LEP NRW zunehmend zum Tabu. Doch das kann nur in die Sackgasse führen. Fotos: JC Krüger

Der Landesentwicklungsplan für NRW (Teil 2)

Herausforderung der Rohstoffbranche

Der Entwurf des neuen Entwicklungsplans Nordrhein-Westfalen liegt seit Juni 2013 vor. Unsere Autoren nehmen im zweiten Teil Stellung zu weiteren brisanten Details.

»Der erste Teil des Beitrags zu dem von der Landesregierung Nordrhein-Westfalens beschlossenen Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans (LEP NRW-E [1]) befasste sich kritisch mit dem Zwang zur Konzentrationsplanung und den landesweiten „Tabugebieten“ für die Rohstoffgewinnung. Im zweiten Teil geht es um die Abschaffung der Versorgungssicherheit, das konturlose „Abgrabungsmonitoring“, die Legende von der Sicherung der Lagerstätten durch Verzicht auf planerische Sicherung und um den „gesellschaftlichen Mehrwert“ als Vehikel für zusätzliche Belastungen der Rohstoffwirtschaft.

Langfristige Versorgungssicherheit oder Mangelverwaltung ad hoc?

Langfristige Versorgungssicherheit hat in NRW Tradition (s. Kasten). BSAB und Reservegebiete kennzeichnen und sichern mit Blick auf die künftige Entwicklung

der Rohstoffgewinnung die Flächen, auf denen sich wirtschaftlich abbauwürdige Lagerstätten befinden und auf denen keine „Tabus“ liegen – ein bewährtes Verfahren.

Der LEP NRW-E schafft diese Konzeption des LEP NRW 1995 ab, ohne dass ein sachlicher Grund ersichtlich wäre. Weder spricht etwas dafür, dass die Konzeption des LEP NRW 1995 zur Rohstoffsicherung nicht tragfähig war, noch könnten die Erfahrungen aus dem Regierungsbezirk Düsseldorf, die bis in die Entstehungszeit des LEP NRW 1995 zurückreichen, für die Abschaffung angeführt werden. Dort hatte man sich nämlich der Konzeption des LEP NRW 1995 bzw. der Rechtspflicht zur Darstellung von Reservegebieten einfach widersetzt. Darüber hinaus wurde der Planungshorizont für die Rohstoffgewinnung in Düsseldorf im Widerspruch zum geltenden Landesplanungsrecht von 25 auf 16 Jahre gesenkt [3]. Ein anstelle der Reservegebiete eigenmächtig eingeführtes „Monitoring“ – also die behördliche Beobachtung des Abgrabungsgeschehens – sollte die nunmehr permanent drohende Unterversorgung mit Rohstoffen verhindern. Schon nach seiner Herkunft ist

das „Monitoring“ also ein Instrument zur Abwehr von Vorhaben der Rohstoffgewinnung. Anders als Reservegebiete sichert es keine Lagerstätten; günstigstenfalls hilft es bei ihrer regionalen „Verwaltung“. Da so der Rohstoff- bzw. Flächenbedarf anhand einer Vielzahl miteinander verschränkbarer Kriterien behördenintern ermittelt wird, muss sich die ermittelnde Behörde – im Unterschied zu der abwägenden Darstellung von Reservegebieten auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme – gegenüber den Betroffenen nicht festlegen und auch nicht mehr als eine grobe (gerichtliche) Plausibilitätskontrolle fürchten.

Die ehemalige Landesregierung forderte zwar die Einhaltung des geltenden Landesplanungsrechts, setzte es aber nicht durch. Erst als das OVG Münster das „Monitoring“ im Jahr 2006 mit der Begründung verwarf, es bleibe „systematisch und deutlich hinter den Eckpunkten des LEP zurück“ [4], wurden 2008 in Düsseldorf „Sondierbereiche“ dargestellt, die das OVG Münster akzeptierte [5]. Der Düsseldorfer Widerstand gegen den LEP NRW 1995 fand nach 13 Jahren ein Ende. Aber auch die damalige

Der geltende LEP NRW 1995

Langfristige Versorgungs- und Planungssicherheit erreicht der geltende LEP NRW 1995 [2] durch eine geschickte Kombination: Die Regionalplanung weist zusätzlich zu Abgrabungsbereichen (BSAB), die den Abbau direkt für 25 Jahre ermöglichen und sichern, auch Reservegebiete aus, die Flächen kennzeichnen, auf denen sich die Rohstoffgewinnung nach Erschöpfung der BSAB in weiteren 25 Jahren vollziehen kann.

Der Reservegebietskarte lässt sich entnehmen, auf welchen Flächen die Wahrscheinlichkeit für eine Ausweisung als BSAB groß ist. Die Kennzeichnung „Reservegebiet“ offenbart, dass eine Fläche bei künftigen Entscheidungen über die Ausweisung von BSAB vorrangig berücksichtigt wird. Deswegen dürfen Reservegebiete auch nicht in einer Weise in Anspruch genommen werden, die mit der Rohstoffgewinnung unvereinbar ist. Zu Gunsten der Planungssicherheit bindet sich der Plangeber in geringem Umfang selbst, ohne sich der Möglichkeit zu begeben, sich auch – wohl begründet – gegen die Ausweisung eines Reservegebiets als BSAB zu entscheiden. Unternehmerische Aktivitäten in Reservegebieten sind deshalb nicht risikofrei. Aber die „große Linie“ ist klar.

Landesregierung unterlief den LEP NRW 1995, indem sie dessen Versorgungszeiträume statt in dem rechtlich gebotenen Verfahren durch einfachen Ministererlass [6] reduzierte.

Verlässliche Vorgaben für das Abgrabungsmonitoring?

Der LEP NRW-E knüpft an diese – rechtsstaatlich nicht gerade ruhmreichen – Vorgänge an. Obwohl das „Monitoring“, das in den Regierungsbezirken nunmehr offenbar landeseinheitlich erfolgen soll, zur zentralen Grundlage der Steuerung wird, legt der LEP NRW-E Verfahren, Voraussetzungen und Grenzen nicht verbindlich fest (vgl. die Erläuterungen zu Plansatz 9.2-2 und 9.2-5 LEP NRW-E). Dabei wäre dies unabdingbar, da nach dem Willen des LEP NRW-E nicht regenerierbare natürliche Ressourcen erklärmaßen im Sinne „einer möglichst langfristigen Streckung ihrer Verfügbarkeit unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheit sparsam zu nutzen“ sein sollen (Plansatz 1.2 LEP NRW-E, dort Seite 5).

Lieferten luft- oder satellitenbildgestützte Beobachtungen zum „Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen“ verlässliche Erkenntnisse dazu, ob die festgelegten BSAB den Bedarf für die vorgegebenen Zeiträume decken? Die Vergangenheit zeigt, dass es nicht immer hilfreich war, die Ermittlung des Rohstoffbedarfs den Regionalplanungsbehörden zu überlassen, die unmittelbar auf die Willensbildung im Regionalrat einwirken (vgl. § 4 Abs. 2 LPIG NRW). Der LEP NRW-E beantwortet z. B. nicht, ob die für den Export in benachbarte EU-Länder benötigten Mengen – wie vereinzelt befürwortet – „herausgerechnet“ werden dürfen. Nicht nur die traditionell exportierenden Betriebe bleiben so mit ihren Existenzsorgen allein, weil solche Absichten zu Lasten der Versorgungssicherheit insgesamt gehen.

Nach der Rechtsprechung des OVG Münster ist eine objektive Bestandsaufnahme der Verhältnisse im Planungsraum die unverzichtbare Grundlage für Entscheidungen der Regionalplanung. Die Ermittlung der Lagerstätten dem Geologischen Dienst zu überantworten – und damit den Regionalplanungsbehörden zu entziehen –, dürfte positiv zu bewerten sein. Auch die Ermittlung des Rohstoffbedarfs wäre bei einer Fachbehörde besser aufgehoben. Präzise Vorgaben zum „Monitoring“ könnten das Risiko eines am realen Bedarf der Wirtschaft vorbei errechneten Rohstoffbedarfs mindern. Doch sie fehlen zum Leidwesen der Branche gänzlich.

In auffälligem Kontrast zur Konturlosigkeit des LEP NRW-E in solchen Kernfragen steht die Detailfreude, mit der er an anderer Stelle Selbstverständlichkeiten vorgibt: Dass Abbauflächen „abschnittsweise und zeitnah zu rekultivieren bzw. wieder nutzbar zu machen“ sind (vgl. Plansatz 9.2 6 LEP NRW-E), ist in den einschlägigen Fachgesetzen ohnehin geregelt und in jeder Vorhabenzulassung daher seit Jahrzehnten gesicherter Standard.

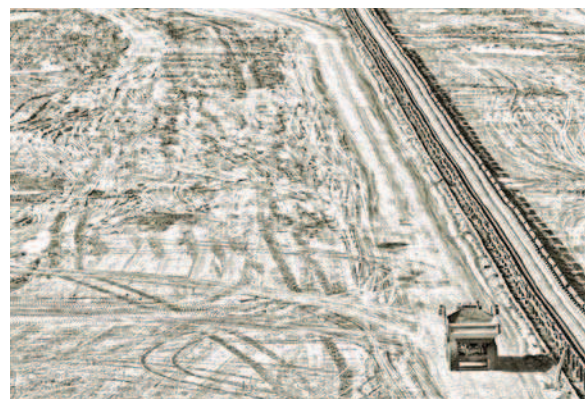
Lagerstättensicherung durch Planungsverzicht?

Die Behauptung des LEP NRW-E, der Abbau geeigneter Lagerstätten sei auch ohne planerische Absicherung langfristig möglich (vgl. Erläuterung zu Plansatz 9.1 1 LEP NRW-E), ist offenkundig falsch. Denn auf Flächen, die nicht planerisch für die Rohstoffgewinnung gesichert und auch nicht anderweitig verplant sind, darf z. B. die Fachplanung – gerade wegen der fehlenden Sicherung – Vorhaben zulassen, die eine Rohstoffgewinnung auf Dauer ausschließen (z. B. Windparks,

Leitungstrassen etc.). Die Nutzbarkeit von Lagerstätten auf diesen Flächen geht dann unweigerlich verloren.

Den Verzicht auf die Sicherung von Lagerstätten landesplanerisch als Sicherung von Lagerstätten auszugeben, ist – zurückhaltend formuliert – Irreführung. Die Legende von der Sicherung durch Sicherungsverzicht könnte darüber hinaus Element einer umfassenderen Verhinderungsstrategie sein. Denn selbst wenn die nachgeordnete Regionalplanung bedeutsame Lagerstätten vorsorglich planerisch sichern wollte, wäre ihr das künftig nicht mehr möglich, weil der LEP NRW-E mit dem Zwang zur Konzentration die Verwendung aller anderen Planungsinstrumente wie z. B. Vorbehalts- oder Eignungsgebiete ausschließt. Die Regionalplanung müsste dem etwaigen Verlust bedeutsamer Lagerstätten also tatenlos zusehen. Ist dies der Effekt, der über den Zwang zur Konzentration angestrebt wird?

In jedem Fall sind Zweifel an dem treuherzig anmutenden Bekenntnis zur Berücksichtigung der Lagerstätten „in allen planerischen Abwägungen“ berechtigt. Wer eine derartig umsichtige Berücksichtigung ernsthaft will, verbietet der Regionalplanung nicht die Wahl zwischen den bundesrechtlich aus guten Gründen geschaffenen Planungsinstrumenten. Er drängt sie auch nicht zu Entscheidungen nach dem „Alles-oder-Nichts-Prinzip“ und schafft Reservegebiete ab, die das Gegenstück zu so genannten „Tabugebieten“ sein und insoweit für einen positiven Ausgleich sorgen könnten. Gerade Reserve, Vorrang, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete sind planerische Instrumente, um die Möglichkeit des Abbaus bedeutsamer Rohstoffvorkommen im Interesse zukünftiger Generationen langfristig offenzuhalten – ganz im vorgeblichen Sinne des LEP NRW-E (vgl. Erläuterung zu Plansatz 9.1 1 LEP NRW-E).



Beschwerlich: Setzt sich der LEP NRW-Entwurf durch, muss die Rohstoffindustrie viele Steine aus dem Weg räumen, um die heimische Wirtschaft weiterhin mit ausreichend heimischen Rohstoffen versorgen zu können.

Verpflichtungen der Rohstoffwirtschaft

Deutschland unterwirft Vorhaben der Rohstoffgewinnung einem differenzierten Zulassungssystem, dessen alleiniges Ziel der Ausgleich aller beteiligten und berechtigten Interessen ist. Vor allem das Abgrabungs-, Bau-, Berg-, Naturschutz- und/oder Wasserrecht formulieren die Anforderungen. Erfüllt ein Vorhaben die gesetzlich festgelegten Anforderungen (z. B. Kompensation), sind sämtliche Verpflichtungen für seine Zulassung erfüllt.

Darüber hinausgehende „Verpflichtungen“ müsste – sofern sie sachlich zu rechtfertigen wären – der Gesetzgeber in das Zulassungssystem integrieren. Nach dem Grundgesetz hat er die Macht, dem Bürger oder den Unternehmen neue oder weitere Belastungen durch gesetzliche Vorschriften in bestimmter, mindestens aber bestimmbarer Weise aufzuerlegen. Die Verwaltung hat das Recht dazu nur im Rahmen gesetzlicher Ermächtigungen, in denen ihr der Gesetzgeber zugleich die rechtlichen Grenzen zu ziehen hat.

„Gesellschaftlicher Mehrwert“ als Joker?

Der LEP NRW-E verlangt unter Bezugnahme auf eine für ganz NRW unterstellte „Raumbelastung“, „mit der Rohstoffgewinnung auch die Verpflichtung zu verbinden, für eine naturräumliche und funktionale Aufwertung des betroffenen Raumes nach Abschluss der Gewinnungsmaßnahmen – ggf. auch im Rahmen interkommunaler oder betriebsübergreifender Konzepte – Sorge zu tragen“. Diese Forderung geht noch über den Zwang, für jeden BSAB auch gleich die Nachfolgenutzung festzulegen (Plansatz 9.2 6 LEP NRW-E), hinaus.

Wenn der Rohstoffwirtschaft über bestehende gesetzliche Verpflichtungen (s. Kasten) hinaus weitere Verpflichtungen auferlegt werden sollen, ist zu fragen, ob dies mit dem etablierten gesetzlichen Zulassungssystem vereinbar ist. Auf welche gesetzliche Grundlage könnten solche „Verpflichtungen“ gestützt werden? Immerhin geht es um Eingriffe in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen. Sowohl bei einem bestehenden Rechtsanspruch auf Zulassung eines Vorhabens der Rohstoffgewinnung als auch darüber hinaus ist für die Berechtigung zu derartigen, über das eigentliche Vorhaben hinausgreifenden „Verpflichtungen“ nichts ersichtlich.

In der Vergangenheit haben gleichwohl viele Unternehmen freiwillig – z. B. aus Verbundenheit mit den Standortkom-

munen – Verpflichtungen übernommen, die ihnen das geltende Recht nicht auferlegte. Dass die Unternehmen sich aus diesen partnerschaftlich-kooperativen Lösungen zurückziehen könnten, war nicht ersichtlich. Es verwundert deswegen, dass der LEP NRW-E auch hier einseitigen, staatlich verordneten Drang erzeugen will. Rechtsstaatliche Zweifel sind angebracht: Wann erzeugt ein Vorhaben, das bereits sämtliche gesetzlichen Anforderungen erfüllt (!), „gesellschaftlichen Mehrwert“? Anhand welcher sachgerechten, hinreichend verlässlichen Kriterien erfolgt die Feststellung? Wer stellt fest?


Der LEP NRW-E bietet auf diese Fragen nicht ansatzweise tragfähige Antworten. Der „gesellschaftliche Mehrwert“ ist als konturloser Begriff ein Vehikel mit fataler Signalwirkung. Da er in völliger Beliebigkeit bejaht oder abgelehnt werden kann, würde mit ihm ein Tabukriterium etabliert, das – mit dem Nimbus des landes- und regionalplanerisch Gewollten – nahezu jede Willkür decken und als „Joker“ gegen jedes rechtlich an sich zulassungsfähige Vorhaben instrumentalisiert werden könnte. Wird sich die Rohstoffwirtschaft demnächst mit sachfremden Forderungen konfrontiert sehen? Könnte sie z. B. zur Errichtung einer Kindertagesstätte „verpflichtet“ werden? Oder schließt der LEP NRW-E verlässlich aus, die Errichtung einer Kindertagesstätte als „funktionale Aufwertung des betroffenen Raumes“ zu betrachten?

Bilanz: Skepsis in der Erstbewertung

Ab Februar 2014 soll die Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen erfolgen, die Erarbeitung des Entwurfs abgeschlossen und der neue LEP NRW beschlossen werden. Ob mit einem In-Kraft-Treten noch im Jahr 2014 zu rechnen ist, hängt auch von den Stellungnahmen ab: Werden durch sie umfangreiche Überarbeitungen veranlasst, könnte insoweit unter Umständen eine erneute Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich sein.

Die Rohstoffwirtschaft hat allen Grund, dem LEP NRW-E mit Skepsis zu begegnen. Erste düstere Vorboten haben die Praxis bereits erreicht: Vor wenigen Wochen wurden behördlicherseits bereits Aussagen aus dem Fachbeitrag Kulturlandschaftsentwicklung gegen ein Abgrabungsvorhaben als „Ziele der Raumordnung“ in Stellung gebracht, obwohl sie noch nicht einmal Vorwirkung entfalten könnten.

Der Hoffnung, dass sich die Landesregierung mit einer an volkswirtschaftlichen Notwendigkeiten orientierten Raumplanung zur heimischen Rohstoffwirtschaft bekennt und der bisher vereinzelt gebliebenen planerischen Geringschätzung der

Branche entschieden entgegentritt, dürfte dieser LEP NRW-E jedenfalls keine Nahrung geben. Im Gegenteil gibt es Anlass zu befürchten, dass mancher Alptraum der Rohstoffbranche bald bittere Realität sein wird. Denn alles deutet auf die Absicht zur weitestgehenden Abwehr neuer Vorhaben der Rohstoffgewinnung hin: Statt – wie der obersten Planungsebene angemessen – die „große Linie“ zu ziehen, werden für die Versorgung mit nichtenergetischen oberflächennahen Rohstoffen kleinteilig vermeintliche „Mindestzeiträume“ vorgegeben, bei denen es sich in Wahrheit aber um „Höchstzeiträume“ handelt [7]. Prägend wirken im Entwurf die „Tabugebiete“ und die Aufforderung an die Regionalräte, sich zusätzliche „Tabugebiete“ einfallen zu lassen. Ohne Not wird die Regionalplanung zudem in alte Schützengräben zurückgetrieben: Im Jahr 2007 hatte man unter fachlicher Begleitung den breiten Konsens gefunden, dass die Rohstoffgewinnung in der Wasserschutzzone IIIb gerade nicht von vornherein ausgeschlossen sein muss [8]. Gleichwohl hebt der LEP NRW-E die Schutzzone IIIb als ein Beispiel für zusätzliche „Tabugebiete“ hervor. Die grundlose Abkehr von der Konzeption der langfristigen Versorgung im LEP NRW 1995 und die Hinwendung zu einem unter zweifelhaften Umständen etablierten, konturlosen „Monitoring“ dürften den Trend zur realitätsfernen Flächenverknappung nicht aufhalten. Der Rohstoffwirtschaft steht ein beschwerlicher Weg bevor, wenn sie sich dem Würgegriff, den der LEP NRW-E landesweit vorbereitet, entwinden will. Eine Angebotsplanung für das Land NRW, das über eine gewachsene heimische Rohstoffwirtschaft und über genügend Rohstoffe verfügt, sähe vermutlich anders aus, wenn ihr Ziel darin bestünde, die potentiellen, in den Regierungsbezirken unterschiedlich ausgeprägten Konflikte befrieden zu wollen. (Rechtsanwälte Dr. Jan-Christof Krüger und Klaus Jankowski) 

✘ SUSA Wegweiser
www.jk-anwaelte.com

Quellen

- [1] Landtags-Vorlage 16/972 vom 25.06.2013 (<http://bit.ly/15hqpeU> oder <http://bit.ly/16dillw>).
- [2] Vom 29.06.1995, GV NRW S. 532 (<http://bit.ly/166ZpPK> (PDF, circa 4,3 MB) oder <http://bit.ly/16HTCiP>).
- [3] Vgl. OVG Münster, Urteil vom 24.05.2006, Az.: 20 A 1612/04, Textabsatz 83.
- [4] OVG Münster (siehe [3]), Textabsatz 84.
- [5] OVG Münster, Urteil vom 07.12.2009, Az.: 20 A 628/05, Textabsatz 107 ff.
- [6] Erlass des MWME zur Rohstoffsicherung für Lockergesteine in Regionalplänen vom 11.04.2008, Az.: 30.03.01.07.
- [7] Beitrag vom 13.07.2013 (<http://bit.ly/17o2CIC>).
- [8] DVGW, BKS, MIRO und LAWA: Gemeinsames Standpunktepapier „Sand- und Kiesgewinnung in Trinkwassergewinnungsgebieten durch Nassabbau“, 2007 (<http://bit.ly/1377IRg>).