

Risiken und Nebenwirkungen von Versorgungszeiträumen zur Rohstoffsicherung

Geht es um Vorhaben zur Gewinnung von Gesteinsrohstoffen, stoßen Unternehmen bereits bei der Standortsuche auf raumgreifende öffentliche Verbote, Tabus und Restriktionen. Sind die Hürden der Standortsuche und der Zulassung erfolgreich genommen, folgen staatliche Belastungen wie das Entgelt für die Kieswäsche und die Rechtspflicht, die Kosten für staatliche Maßnahmen zur Bodendenkmalpflege zu tragen. Die Politik strebt weitere Belastungen an. Relativ neu sind Tendenzen in der Regionalplanung, die Rohstoffwirtschaft mit Forderungen beliebigen Inhalts zu konfrontieren, damit genehmigungsfähige Vorhaben auch einen sogenannten „gesellschaftlichen Mehrwert“ aufweisen. Ins Fadenkreuz geriet damit ein gesunder, subventionsfreier Wirtschaftszweig. Sollte dieser gehofft haben, die Landesplanung in Nordrhein-Westfalen würde den immer restriktiveren Tendenzen (Düsseldorf) entgegensteuern, muss er aktuell eine weitere, gezielte Verknappung der Lagerstätten befürchten, und dies selbst dort, wo bisher eine solche noch nicht einmal angestrebt war (Münster, Arnsberg, Detmold). Der Versorgungszeitraum, der im geltenden Landesentwicklungsplan aus dem Jahr 1995 (LEP NRW 1995) noch Investitionssicherheit vermittelt, soll zum Instrument der Verknappung umfunktioniert werden.

DUNKLE WOLKEN über der künftigen Rohstoffgewinnung in NRW? Bis Ende Februar 2014 besteht Gelegenheit, sie zumindest aufzulockern. Fotos: JC Krüger

Verknappung von Flächen für die Rohstoffgewinnung in Regionalplänen kann existenzielle Auswirkungen für Unternehmen, deren Arbeitnehmer, Familien und die davon abhängigen Betriebe haben, wenn z. B. die Erweiterung eines seit Generationen in Familienhand geführten Betriebs versagt wird, weil die in Betracht kommenden angrenzenden Lagerstätten planerisch nicht als Rohstoffflächen dargestellt sind. Diese existenzvernichtende Wirkung öffentlicher Planung ist im Rechtssystem der Bundesrepublik zwar angelegt, aber nur als die letzte aller Möglichkeiten. Denn das Fundament der Wirtschaftsordnung beruht auf Freiheit und Eigentum. Der Staat hat die Verfassungsaufgabe, einen sachgerechten Ausgleich mit anderen Belangen herbeizuführen. Deswegen bedarf jede Einschränkung sachlicher und widerspruchsfreier Rechtfertigung.

Versorgungszeiträume zur Rohstoffsicherung im LEP NRW-E

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Staat auf Landesebene für einzelne Wirtschaftszweige überhaupt abstrakte Mengenvorgaben festlegen

darf, die an planwirtschaftliche Systeme erinnern, in denen der Staat z. B. einem Landwirt genau vorgibt, welche Apfelsorte er auf welchem Grundstück, in welcher Menge, in welcher Art und wie lange anbauen darf.

Wer meint, dieser Vergleich hinke, mag den Entwurf des neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen beachten [1]. Für die Rohstoffgewinnung sind dort Versorgungszeiträume von 20 Jahren für Lockergesteine und von 35 Jahren für Festgesteine verbindlich vorgegeben, die auch nicht (wesentlich) überschritten werden sollen (Plansatz 9.2-2 LEP NRW-E). Flächen für die Windenergie sollen in genau vorgegebenem Umfang festgelegt werden, in Arnsberg z. B. mindestens 18.000 ha (Plansatz 10.2-2 LEP NRW-E).

Können solche Vorgaben den überaus komplexen Anforderungen an die Rechtfertigung einer Planung genügen? Daran bestehen rechtlich und sachlich erhebliche Zweifel.

Rechtliche Vorgaben

Die Beantwortung der Frage hängt wesentlich von den rechtlichen Rahmenbe-

dingungen ab, die der Bundesgesetzgeber im Jahr 1998 geschaffen hat. Anlass war die vermehrte Errichtung von Windrädern. Damit sie die Landschaft nicht störten (verspargelten), wurden die Instrumente der Raum- und Bauleitplanung um die Ausnahmemöglichkeit, Windräder auf bestimmte Flächen zu konzentrieren, ergänzt. Die Errichtung von Windrädern sollte nicht mehr planlos geschehen. Es ging dabei aber nicht darum, die Anzahl oder Menge der Windräder zu begrenzen. Lediglich die Auswirkung ihrer ungeordneten Verbreitung wollte der Gesetzgeber in den Griff bekommen.

Mit der Konzentration und der zugleich eingeführten Verbindlichkeit für Private betrat der Gesetzgeber Neuland. Denn bisher kannte die Planung nur positive Ausweisungen. Das Verbot einer bestimmten Nutzung war allenfalls der logische Reflex einer positiven Ausweisung, z. B. weil dort, wo ein Kraftwerksstandort ausgewiesen ist, keine andere, mit dem Kraftwerk unvereinbare Nutzung möglich sein soll. Nun aber war es erstmals möglich, eine Nutzung auf einer Fläche ohne gleichzeitige positive Ausweisung zu verbieten. Denn auf den Flächen außerhalb der Konzentrationszonen für Windräder durften keine Windräder mehr errichtet werden. Dieses Verbot galt also unabhängig davon, ob es positive Festlegungen (z. B. für ein Kraftwerk oder für eine Straße) außerhalb der Konzentrationszonen gab.

Das Bundesverwaltungsgericht fordert, dem Ausnahmecharakter der Konzentrationszonen im Verfahren auch Rechnung zu tragen. Eine wesentliche Forderung ist das schlüssige, gesamt-räumliche Planungskonzept, das für jede Fläche im gesamten Planungsraum eine Antwort auf die Frage geben muss, warum dort z. B. ein Windrad errichtet werden darf (Konzentrationszone) bzw. warum dort ein Windrad verboten ist (Windenergieverbot). Eine weitere wesentliche Forderung ist, dass den Windrädern in den Konzentrationszonen „substanziell“ Raum verschafft werden muss (planerisches Substanzgebot). Die Rechtsprechung überlässt die Ausfüllung des Begriffs „substanziell“ dem Einzelfall. Das einschlägige Schrifttum bietet eine praktikable Orientierung: Der Plangeber muss ermitteln, wie viele Windräder im Planungsraum ohne die Steuerung durch Konzentrationszonen (planlos) errichtet werden dürften. Für diese Anzahl Windräder muss in den

Konzentrationszonen ausreichend Platz geschaffen werden. Das entspricht dem Anliegen des Gesetzgebers und auch der Aufgabe der Planung, die Konflikte der freiheitlichen Nutzung von Grundstücken zu lösen. Die Gerichte verwiesen diejenigen Kommunen und Plangeber in die rechtsstaatlichen Schranken, die das neue Instrument zur Verhinderung der (politisch) ungeliebten Windräder missbrauchen wollten.

Die doppelte Tragik der Rohstoffwirtschaft

Das schlüssige gesamt-räumliche Planungskonzept und das planerische Substanzgebot sind nur zwei von etlichen Anforderungen, die die Rechtsprechung an die Rechtfertigung von Konzentrationszonen stellt. Sie sind auf Vorhaben der Rohstoffgewinnung bis auf den Umstand übertragbar, dass insbesondere Trockenabgrabungen nach dem geltenden LEP NRW 1995 lediglich eine vorübergehende Nutzung darstellen (Plan-

satz C.IV.1 LEP NRW 1995). Demgegenüber sind Windräder auf Dauer angelegte bauliche Anlagen mit teils völlig andersartigen Auswirkungen.

Ein weiterer Unterschied besteht in der politischen Fürsprache: Während sich Windräder unter dem Etikett der „Energiewende“ regelrecht im Aufwind befinden, muss sich die ohnehin im Gegenwind stehende Rohstoffwirtschaft nun heftigen Sturmböen entgegenstemmen. Das verblüfft. Denn während Windräder und andere Energieträger in beispielloser Weise subventioniert werden, hat sich die Rohstoffwirtschaft, die lange Zeit fest in mittelständischer Struktur verankert war, stets selbst getragen und war niemals von Subventionen abhängig. In dieser Ungleichbehandlung liegt die doppelte Tragik der Rohstoffwirtschaft: Sie würde von sich aus nicht auf die Wohltaten hoffen, die in befremdlicher Weise der Energiewirtschaft gewährt werden, und sieht sich dennoch einer Politik gegenüber, die die Instrumente gegen planlose Windräder nun für



SUBVENTIONIERTE WINDKRAFT und Kohlegewinnung stehen höher in der Gunst der Politik als die Gesteinsbranche, die Werte aus eigener Kraft generiert.

die Reduzierung von Vorhaben der Rohstoffgewinnung zu missbrauchen droht.

Der LEP NRW-E folgt diesem Trend, indem er der Windkraft planerisch den roten Teppich ausrollt, dieselben Planungsinstrumente aber zur Beschränkung der Rohstoffwirtschaft zweckentfremdet. Für die Windkraft gibt er lediglich Vorranggebiete vor (also Flächen ohne Verbot, vgl. Plansätze 10.2-2 und z. B. 7.3-3 LEP NRW-E); bei der Rohstoffgewinnung verlangt er landesweit die Ausweisung von Konzentrationszonen (also nur Flächen mit Verbot, vgl. Plansatz 9.2-1 LEP NRW-E). Nordrhein-Westfalen verengt die vom Bundesgesetzgeber eigentlich reichhaltig gestalteten Planungsinstrumente (z. B. Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) zudem auf das Ausnahmeinstrument der Konzentrationszonen: Die Rohstoffwirtschaft wird so insgesamt unter Ausnahmevorbehalt gestellt.

Trügerische Zahlenspiele

Als Hebel zur Reduzierung der Anzahl oder Menge von Rohstoffgewinnungsvorhaben dient der Landesregierung nunmehr auch der „Versorgungszeit-

raum“. Viel spricht dafür, dass die darin liegende Abkehr vom bisherigen Landesplanungsrecht den Bereich zulässiger Planung verlässt. Die Diskussion unter Juristen, ob die Raumordnung überhaupt mit Mengenvorgaben agieren darf, sei nur erwähnt, kann aber nicht vertieft werden.

Einigkeit besteht zumindest insoweit, als Regionalpläne mit höherrangigem Recht vereinbar sein müssen. Höherrangiges Bundesrecht ist das bereits vorgestellte planerische Substanzgebot. Höherrangiges Landesrecht stellen die Mengenvorgaben im LEP NRW-E dar.

Das planerische Substanzgebot enthält eine abstrakte Mengenvorgabe, weil die Regionalräte anhand der Verhältnisse im jeweiligen Regierungsbezirk konkret die Gesamtfläche ermitteln müssen, die für Zwecke der Rohstoffgewinnung planerisch zu sichern ist, um der Rohstoffgewinnung **substanziell den Raum** zu verschaffen, der ihr als privilegierte Nutzung im Außenbereich ohne Konzentrationszonen zusteht.

Der LEP NRW-E enthält eine abstrakte Mengenvorgabe, weil die Regionalräte z. B. anhand der Ergiebigkeit der Lagerstätten und des Bedarfs konkret die

Gesamtfläche ermitteln müssen, die erforderlich ist, um die **Versorgung für den vorgegebenen Zeitraum** sicherzustellen.

Ergibt die Ermittlung, dass beide Gesamtflächen gleich groß sind, kann das Rohstoffgewinnungsverbot wirksam sein, sofern der Plangeber auch im Übrigen gerecht und fehlerfrei abgewogen hat und solange die zeitlichen Untergrenzen der Versorgungszeiträume nicht unterschritten sind (Plansatz 9.2-5 LEP NRW-E).

Dasselbe gilt, wenn die Gesamtfläche, die landesrechtlich zur Sicherung der Versorgung für den vorgegebenen Zeitraum erforderlich wäre, **größer** als die Gesamtfläche ist, die zur Erfüllung des bundesrechtlichen Substanzgebots benötigt wird. Denn dann wird jedenfalls auch das bundesrechtliche Substanzgebot erfüllt.

Ist die Gesamtfläche, die landesrechtlich zur Sicherung der Versorgung für den vorgegebenen Zeitraum erforderlich wäre, hingegen **kleiner** als die Gesamtfläche, die zur Erfüllung des bundesrechtlichen Substanzgebots benötigt wird, wäre das bundesrechtliche Substanzgebot verletzt, wenn der Regi-

AMÖBE SCHLÄGT PARZELLE UND AM ENDE SIEGT DER PLAN

Ist die Rohstoffgewinnung für Düsseldorf einfach zu unerotisch?

Man könnte es im positivsten Sinne noch als resignative Toleranz durchgehen lassen, dass das OVG Münster am 26.09.2013 in einem weiteren Urteil zum Regionalplan Düsseldorf das dortige Rohstoffgewinnungsverbot in der Fassung seiner 51. Änderung erneut für wirksam erklärt hat. Das heißt, dass Standorte mit ergiebigen Lagerstätten auch mit planerischer Abwägung nicht für die Rohstoffgewinnung zur Verfügung stehen, wenn sie in einer der großzügig bemessenen Verbotszonen liegen und nicht in einem Bereich für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (BSAB) dargestellt sind.

Der Regionalrat Köln hatte sich im vergangenen Jahr vom gleichen Gericht eine Abfuhr eingehandelt – und ließ es vorerst gut sein. Die Düsseldorfer Planer aber waren beharrlicher. Sie wollten verbieten, handelten sich zunächst beim OVG Münster ebenfalls mehrere Abfuhren ein und produzierten

in zahlreichen Heilungsversuchen bis zur 51. Änderung – immerhin starteten die Planungen bereits Mitte der 1990er-Jahre – so viel Papier und Querverweise, dass keiner mehr den Durchblick behalten konnte. Dokumentiert wurde indes eines ganz überdeutlich: Der politische Wille, das vermeintlich unerotische Thema der Rohstoffgewinnung möglichst zu eliminieren. Dabei darf Konzentrationsplanung eigentlich keine Verhinderungsplanung, sondern nur Lenkungsinstrument sein.

Das OVG Münster scheint letztlich kapituliert zu haben und sich wohl zu denken: „Wenn die Politiker das so wollen, sollen sie es haben!“ – Dem OVG Münster scheint der Schaden kalkulierbar, da die Verknappung in der Region ohnehin noch nicht zu spürbaren Versorgungsengpässen geführt hat.

Die betroffenen Unternehmen jedoch sind schwer enttäuscht. Für sie stellt sich die Situation so dar: Am An-

fang stand das Ziel, neue Flächen für die Rohstoffgewinnung abzuwehren. Hierzu ließen sich die Planer von den Unternehmen zeigen, wo sie sich die Rohstoffsicherung für eine spätere Gewinnung wünschten. Über diese legten sie dann ein fantasievoll gewebtes Netz aus mehr oder minder harten Tabukriterien. So erstreckten sich die Verbotszonen teilweise auch auf die interessantesten Vorkommen. Ersatzvorschläge gab es dafür freilich nicht. Zudem sparte man eine Fläche von etwa 100 km² komplett aus der Betrachtung aus. Nichts konnte dagegen helfen – Qualitätsargumente schon gar nicht. Genauer gesagt wollte man die Lagerstättenverhältnisse gar nicht umfassend transparent werden lassen, um die Abwägung nicht in andere Bahnen lenken zu müssen. Die amöbenförmigen BSAB des ursprünglichen Regionalplans von 1999 wurden so mit parzellenscharf geschnittenen „Sondierungsberei-

onalrat nur die landesrechtlich geforderte, aber eben zu kleine Gesamtfläche darstellen würde. Konsequenz ist, dass die landesrechtliche Mengenvorgabe in der Gefahr steht, selbst das bundesrechtliche Substanzgebot zu verletzen.

Die beträchtlichen Risiken landesrechtlicher Mengenvorgaben bestehen darin, dass sie einerseits den trügerischen Anschein erwecken, praktikabel zu sein. Auf den ersten Blick scheint es einfach, auf der Basis einer Zahlenvorgabe (z. B. 20 Jahre Versorgungssicherheit) zu planen. Andererseits birgt die Orientierung an einer landesrechtlichen Mengenvorgabe die Gefahr, dass deren etwaige Fehler auf die Regionalpläne durchschlagen.

Versorgungszeiträume „ins Blaue“?

Juristen halten Mengenvorgaben, die auf Landesebene für die Windenergie festgelegt werden, deswegen nicht für zielführend. Da jede planerische Vorgabe unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit steht (§ 2 Abs. 1 ROG), ist gegenüber nicht zielführenden Vorgaben äußerste Zurückhaltung geboten.

Das liegt auch deswegen auf der

Hand, weil die Ermittlung der Gesamtfläche, die der Windenergienutzung oder der Rohstoffgewinnung substanziell Raum verschafft, schon die Regionalplanung in den Regierungsbezirken vor erhebliche Herausforderungen stellt. Sie setzt nämlich detaillierte Erkenntnisse zu den Verhältnissen im jeweiligen Regierungsbezirk voraus. Für eine belastbare Prognose wären z. B. Daten zu den quantitativen und qualitativen Lagerstättenverhältnissen und zu den Erfolgsaussichten von etwaigen Zulassungsanträgen erforderlich. Zusätzlich müssten für landesrechtliche Mengenvorgaben Daten zum Bedarf, zu gewinnungstechnisch bedingten Verlusten durch nicht verwertbare Flächenanteile und vieles mehr vorliegen.

Die Ermittlung zu landesrechtlichen Mengenvorgaben, die mit dem planerischen Substanzgebot in Einklang stehen, stellt die Landesregierung also vor dieselben Herausforderungen, vor denen auch die Regionalplanung steht. Für eine tragfähige Mengenvorgabe müsste sie grundsätzlich denselben Ermittlungsaufwand leisten – dies allerdings für alle Regierungsbezirke mit ihren völlig unterschiedlichen Gegebenheiten.

Zielförmige Mengenvorgaben im aktuellen LEP NRW-E verdienen nach den vorstehenden Ausführungen daher nur Skepsis. Es ist weder ersichtlich noch dokumentiert, dass sie auf einer gesicherten Erkenntnislage beruhen, weil solche Erkenntnisse nicht, jedenfalls nicht aus allen Regierungsbezirken vorliegen. Das zeigt sich schon daran, dass die Rohstoffgewinnungsverbote im Regierungsbezirk Köln vor den Verwaltungsgerichten gescheitert sind [2]. Im Regierungsbezirk Düsseldorf dauerte der Prozess von Ende der 1990er-Jahre bis 2009 fast zehn Jahre und löste einen bis dahin beispiellosen Aufwand bei allen Beteiligten aus.

Für die Ermittlung des Bedarfs an nicht energetischen Rohstoffen gibt es zudem kein Verfahren, das sich an landesweit einheitlichen Standards orientiert. Dieses Verfahren soll erst noch etabliert werden; der LEP NRW-E gibt aber insoweit nichts vor (Erläuterungen zu Plansatz 9.2-2 und 9.2-5 LEP NRW-E). Die Landesrohstoffkarte enthält zwar Angaben zur Verbreitung einiger Rohstoffarten und -mächtigkeiten, gibt aber keine Auskunft zu Festgesteinen und – bei Lockergesteinen – zur Lagerstätten-

chen“ des Jahres 2008 „kombiniert“. Das Ganze wurde der erstaunten Branche dann als optimiert-schlüssige Planung präsentiert.

Das OVG Münster hat diesem beharrlichen Verhinderungswillen nun erneut Rechnung getragen. Es verzichtet auf seine Kontrollmöglichkeiten nicht zuletzt unter Hinweis darauf, dass es bei den Planungen schließlich nicht auf mathematische Genauigkeit ankomme, und versagt damit als Korrektiv zur Herstellung von Gerechtigkeit. Kann es verwundern, dass die Einstellung der Unternehmerschaft gegenüber Rechtsprechung und Politik vollends erodiert?

Diente die Raumordnung früher einmal dazu, Vorhaben zu sichern, wird sie heute als Abwehrinstrument eingesetzt. In diesem Sinne ganz flexibel, sind die Düsseldorfer Planer das Thema Rohstoffgewinnung schon vor Jahren eigenmächtig per Monitoring mit unzähligen Stellschrauben angegangen, fest-

gemacht am jährlichen regionalen Bedarf. Schon damals musste man anpassen, dass einem kein: „Liebe Leute, habt ihr eigentlich eine Ahnung, was Investitionssicherheit bedeutet?“ ent-schlüpfte.

Wie dem auch sei: Solche Scheinplanungen werfen angesichts des laxen Umgangs mit den Realitäten mindestens zwei Fragen auf: Muss erst ein Versorgungsengpass eintreten, damit die Bedeutung der Gesteinsrohstoffe greifbar wird, und zweitens: Auf wen ist noch Verlass, wenn sich selbst Gerichte von Politikern derart von ihren ureigenen Kontrollaufgaben abbringen lassen?

Die Rechtsanwälte Dr. Jan Christof Krüger und Klaus Jankowski bezeichneten im Gespräch mit GP das, was daraus resultieren könnte, als hochgefährlich. Das „Düsseldorfer Modell“ könnte schließlich zur Blaupause für ganz NRW werden, indem die restrikti-

ve Planung auf den Landesentwicklungsplan hochgerechnet wird. Viel spricht nämlich dafür, dass der LEP NRW-E die Situation für die Rohstoffwirtschaft in diese Richtung zuspitzt. Immerhin erklärt sich die Landesregierung bereit, die Übernahme geeigneter „Instrumente“ z. B. für einen Flächentausch in den künftigen LEP zu prüfen. Aber um eine Wende herbeizuführen, geht es jetzt um die Wurst: Die Unternehmerschaft, der zuständige Verband *vero*, der ohnehin stets an vorderster Front für die Interessen seiner Mitglieder eintritt, Anwälte von Betroffenen und im Grunde auch jeder andere Befürworter der Rohstoffgewinnung sind gefordert, durch Wahrnehmung der Beteiligungsrechte im Verfahren zum LEP NRW-E dazu beizutragen, eine weitere Verschlechterung der Situation zu verhindern. Das Beteiligungsverfahren endet bereits am 28.02.2014. Allzu viel Zeit bleibt also nicht mehr. (gsz)



SCHWERE KALIBER wird es brauchen auf der Suche nach einem zufriedenstellenden Ausweg.

qualität. Dasselbe gilt für all die weiteren Umstände, die ermittelt werden müssten, um die Fragen des bundesrechtlichen Substanzgebots beantworten zu können.

Es ist nicht bekannt, dass die Landesregierung insoweit eigene Ermittlungen angestellt oder – falls nicht – die Versorgungszeiträume mit Sicherheitszuschlägen versehen hat. Derzeit spricht viel dafür, dass sie einfach unterstellt, ihre zielförmigen und damit verbindlichen Mengenvorgaben zur Versorgungssicherheit für 20 bzw. 35 Jahre erfüllten zugleich die Anforderungen des bundesrechtlichen Substanzgebots.

Das ist aber – wie bereits dargestellt – keinesfalls zwingend, weil sich im Rahmen der Ermittlung der Flächen zur Wahrung des Substanzgebots ergeben kann, dass weitaus mehr Flächen als für den angegebenen Versorgungszeitraum darzustellen sind.

Hinzu kommt, dass der Zeitraum bis zur Fortschreibung, mit der wieder Flächen für die Rohstoffgewinnung ausgewiesen werden dürfen, denkbar knapp bemessen ist. Erst wenn der Versorgungszeitraum zehn (Lockergesteine) bzw. 25 Jahre (Festgesteine) zu unterschreiten droht, muss der Plangeber rechtzeitig tätig werden (Plansatz 9.2-5 LEP NRW-E). Die Planbetroffenen wissen bis zu diesem Zeitpunkt nicht, auf welchen Flächen demnächst Rohstoffwirtschaft betrieben werden kann, weil der Plangeber – anders als im geltenden LEP NRW 1995 – nicht verpflichtet ist, die mögliche künftige Entwicklung der Rohstoffgewinnung in **Reservegebieten** transparent zu machen.

Wenn die Landesregierung trotz ungesicherter Erkenntnislage Mengenvorgaben macht, läuft sie Gefahr, Planung ohne die erforderlichen Grundlagen (ins Blaue) zu betreiben. Das ist ein riskantes Spiel, weil ein Fehler im LEP NRW-E auf alle Regionalpläne, die sich am LEP NRW-E orientieren müssen, durchschlagen würde.

Korrektur der Landes- durch die Regionalplanung?

Im erwähnten Fall, dass die Gesamtfläche zwar die landesrechtliche Mengenvorgabe erfüllt, aber für das bundesrechtliche Substanzgebots zu klein ist, müsste ein Regionalrat

überlegen, ob er die zu kleine Gesamtfläche auf den vom bundesrechtlichen Substanzgebots geforderten Umfang „aufstocken“ darf. In diesem Fall würde er zwar mehr Flächen ausweisen, als der LEP NRW-E vorgibt; er würde der Landesregierung aber auch den Vorwurf ersparen, mit ihrer landesrechtlichen Mengenvorgabe gegen das bundesrechtliche Substanzverbot verstoßen zu haben.

Das wirft **zum einen** die Frage auf, ob die Landesregierung den Regionalräten erlaubt, ihre – dann unzureichenden – Mengenvorgaben derart nach oben zu „korrigieren“. Auch hier sind Zweifel angebracht. Zwar scheint der Wortlaut (mindestens) die Regionalräte zu ermächtigen, über die genannten Versorgungszeiträume hinaus mehr Flächen für die Rohstoffgewinnung auszuweisen. So wäre es z. B. möglich, die Versorgungszeiträume für Lockergesteine beliebig auf mehr als 20 Jahre zu erhöhen.

Gerade solche Erhöhungen will die Landesregierung aber unterbinden. Denn die Mindestversorgungszeiträume stellen ausdrücklich den „Regelfall“ dar, von dem „bei neuen Regionalplänen nicht wesentlich nach oben abgewichen werden soll“ (Erläuterung zu Plansatz 9.2-2 LEP NRW-E). Darf deswegen nur ausnahmsweise abgewichen werden, und wenn, dann auch nur unwesentlich? Die Möglichkeit zur Unterschreitung von Mengenvorgaben hebt der LEP NRW-E besonders hervor (Plansatz 9.2-2 LEP NRW-E). Es scheint nicht ausgeschlossen, dass sogar bestehende Flächen für die Rohstoffgewinnung im Nachhinein auf die neuen Versorgungszeiträume zusammengestrichen werden. Mindestversorgungszeiträume werden so tendenziell zu Höchstversorgungszeiträumen.

Zum anderen stellt sich die Praxisfrage, ob die zur Konzentration gezwungenen Regionalräte die Kraft aufbringen, sich ausnahmsweise gegen die höherrangige Landesplanung zu positionieren. Wäre der drohende Verstoß gegen das bundesrechtliche Substanzgebots die Ausnahmesituation, in der der Regionalrat auch wesentlich nach oben abweichen darf? Wie würde ein Streit zwischen Landesregierung und Regionalplanung entschieden?

Selbst wenn die Regionalräte rechtlich die Möglichkeit hätten, unzureichende Mengenvorgaben der Landesregierung gegen deren Willen nach oben zu „korrigieren“, steigern landesrechtliche Mengenvorgaben die Risiken für die Regionalplanung beträchtlich. Diesen Risiken steht kein positiver Ertrag gegenüber. Im Gegenteil: Die ohnehin schon komplexe und aufwendige Planungspraxis wird durch landesrechtliche Mengenvorgaben nicht ent-, sondern mit weiterer Komplexität unnötig belastet. Denn die scheinbar praktikablen Versorgungszeiträume ersparen der Regionalplanung nicht die aufwendige Prüfung, ob bei ihrer Einhaltung auch das bundesrechtliche Substanzgebots gewahrt ist.

Landesrechtliche Mengenvorgaben stehen nicht nur im einschlägigen Schrifttum, sondern auch im Parlament in der Kritik. Allerdings reagierte die Landesregierung auf Anfragen zur Widersprüchlichkeit des LEP NRW-E mit der Wiederholung von dessen Textpassagen [3].

LEP NRW 1995: Weitsichtig statt Klein-Klein

Ein Vergleich zeigt, dass der Entwurf des neuen LEP mit der fast 20 Jahre bewährten Konzeption des geltenden LEP NRW 1995 ohne ersichtlichen Grund bricht. Der geltende LEP NRW

1995 setzt sich und die Regionalplanung den beschriebenen Risiken nicht aus, weil er lediglich die Sicherung abbauwürdiger Bodenschätze zur „langfristigen Versorgung“ fordert [4]. Damit wollte die damalige Landesregierung Investitionssicherheit für Unternehmen schaffen. Unter langfristiger Versorgungssicherheit verstand sie zwar 25 Jahre (Plansatz C.IV.3.6 LEP NRW 1995). Sie verzichtete aber sowohl auf verbindliche Mengenvorgaben zur Versorgungssicherheit als auch auf Mindest- oder Höchstzeiträume. Der Vorteil der Angebotsplanung im geltenden LEP NRW 1995 gegenüber dem dirigistischen Ansatz des LEP NRW-E besteht in der kreativen Fortentwicklung bestehender Planungsinstrumente. Denn zusätzlich zu den Vorranggebieten sind Reservegebiete auszuweisen. Auch so kann vorausschauende Planung aussehen. Bis 2008 bestand sogar weitgehend Einigkeit, dass langfristige Versorgung bedeutet, Flächen zur sofortigen (BSAB) und zur künftigen Rohstoffgewinnung (Reservegebiete) für jeweils circa 25 Jahre auszuweisen [5].

Die Konzeption des LEP NRW 1995 könnte für sich besondere Weitsicht in Anspruch nehmen: Sie kann auch noch heute Gültigkeit beanspruchen, obwohl sie aus einer Zeit stammt, in der die Rechtsprechung noch nicht das planerische Substanzgebot entwickeln musste, um der verbreiteten Neigung zur Verhinderungsplanung durch übermäßige Verbote Grenzen zu ziehen.

Bilanz für den Moment – und später?

Ob die Bilanz zum risikoreichen Weg des LEP NRW-E in 20 Jahren ebenso positiv ausfallen könnte, erscheint zweifelhaft. Wegen des geltenden LEP NRW 1995 haben die Verwaltungsgerichte die Regionalräte mehrfach zu Heilungsversuchen gezwungen. Dies gipfelte im beispiellosen Planungsaufwand der 51. Änderung des Regionalplans Düsseldorf. Der Zwang, Flächen für die Rohstoffwirtschaft nach Düsseldorfer Vorbild zu planen, bedeutet für die Regierungsbezirke Arnsberg, Detmold, Köln und Münster denselben beispiellosen Planungsaufwand. Aber bei welchem Ertrag?

Die landesrechtlichen Versorgungszeiträume fügen sich jedenfalls in die Grundtendenz des LEP NRW-E ein, der Rohstoffwirtschaft Nordrhein-Westfalens möglichst wenig Angebote zu unterbreiten und sie weitgehend abzuwehren [1]. Es fällt schwer, darin Anklänge an die „vorsorgende Sicherung von Rohstofflagerstätten“ auszumachen, die früher das Landesentwicklungsprogramm forderte (§ 18 LEPro NRW). Insbesondere die Berücksichtigung der „wirtschaftlichen Erfordernisse“, die seinerzeit landesweit vorgegeben war, schafft es im LEP NRW-E nicht einmal mehr auf die Ebene der – ohnehin relativ unverbindlichen – Grundsatzaussagen.

Dass die Landesregierung es de facto ablehnt, die Mitglieder des Parlaments beim Verständnis des LEP NRW-E zu unterstützen [3], darf nicht die Hoffnungen der Betroffenen in die noch bis Ende Februar 2014 laufende Beteiligung untergraben. Es kann auch dahinstehen, ob auf Regierungsebene bereits alles entschieden sein könnte. Denn es wäre – auch mit Blick auf spätere gerichtliche Auseinandersetzungen – verfehlt, das Beteiligungsverfahren ungenutzt zu lassen. Nur hier können die Betroffenen unter anderem zur Geltung bringen, dass die Fixierung auf abstrakte Versorgungszeiträume an den konkreten unternehmerischen Realitäten vorbeigeht. Je mehr konkrete Beispiele im Beteili-

gungsverfahren bekannt werden, umso größer ist die Chance, dass die Landesregierung ihre Konzeption auf den Prüfstand stellen muss. Hierauf haben die Betroffenen, die ihre berechtigten Belange verfolgen, einen Anspruch.

Ein Beitrag von Dr. Jan-Christof Krüger und Klaus Jankowski, Jankowski Krüger Rechtsanwälte, Köln

■ www.jk-anwaelte.com

Quellen – Weiterlesen zum Thema

- [1] LEP NRW-E; Landtags-Vorlage 16/972 vom 25.06.2013, abrufbar unter: <http://tinyurl.com/puv8ewo>; siehe dazu auch die Beiträge in Steinbruch und Sandgrube 2013, Hefte 8 und 9, (PDF: <http://tinyurl.com/mwqyjo8> und <http://tinyurl.com/n95gvks>).
- [2] Gesteins-Perspektiven 2012, Heft 6 (PDF: <http://tinyurl.com/ord-dcbw>) und Steinbruch und Sandgrube 2012, Heft 3 (PDF: <http://tinyurl.com/n5afds6>).
- [3] Vgl. die Antwort der Landesregierung auf die kleine Anfrage 1544 vom 14.08.2013, Landtags-Drucksache 16/3995 (PDF: <http://tinyurl.com/pumcqu7>).
- [4] Vgl. Plansatz C.IV.2.1 LEP NRW 1995 (PDF: <http://tinyurl.com/qyw8y3t>).
- [5] Formel „25+25“; vgl. den Erlass des MUNLV NRW vom 29.11.1996, Az.: IV A 2 – 71.73.00.01.