

HANS-JOSEF BAUM / WOLFGANG POTRATZ

Regionalplanung – Anwalt der Ökologie?

Eine Fallstudie zum Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie am Beispiel des Bergbaus*

1. Einleitung: Bergbau und/oder Landschaft?

„Die Haard“ ist mit einer Fläche von ca. 75 qkm eines der wenigen geschlossenen, größeren Waldgebiete am Nordrand des Ruhrreviers. Sie ist eingegrenzt von den Städten Haltern, Marl, Recklinghausen, Oer-Erkenschwick und Datteln (vgl. Karte); sie ist ein Teil des Naturparks „Hohe Mark“ und steht unter Landschaftsschutz. Durch ihre Lage am Nordrand des Ruhrgebietes stellt die Haard einen ökologischen Ausgleichsraum zum Belastungsraum des nördlichen Ruhrreviers dar. Darüber hinaus kommt diesem Waldgebiet besondere Bedeutung zu: als natürlicher, unterirdischer Wasserspeicher und als Erholungsgebiet für die Bevölkerung des nahen industriellen Ballungsraumes. So wurde die Haard im Landesentwicklungsplan (LEP III) denn auch als überregional bedeutsames Gebiet für die Freiraumfunktionen Wasserwirtschaft und Erholung ausgewiesen. Neben dieser landesplanerischen Funktionszuweisung ist die Haard im Gebietsentwicklungsplan 66 (GEP 66) der ehemaligen Landesplanungsgemeinschaft Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (SVR) als Vorrangfläche für die Land- und Forstwirtschaft ausgewiesen. Außerdem gehört der überwiegende Teil der Haard zur Verbandsgrünfläche des SVR. Für eine Teilfläche davon besteht wiederum ein Verbandsbebauungsplan, der ebenfalls eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung vorsieht.

Im Juni 1976 legte die Ruhrkohle AG (RAG) dem Landesoberbergamt (LOBA) einen Rahmenbetriebsplan vor, nach dem an zwei Standorten in der Haard Schächte zur Bewetterung, Personenseilfahrt und zum Materialtransport (Haltern 1/2 und An der Haard 1) niedergebracht werden sollten, während ein dritter Schacht (Haltern 3) lediglich der Bewetterung dienen sollte. Eine Kohleförderung in der Haard war nicht vorgesehen. Diese Schächte wurden, nach der Begründung des Rahmenbetriebsplans, für einen Aufschluß der Lagerstät-

te unter der Haard notwendig. Nach den Explorationen der Ruhrkohle AG lagern unter der Haard rd. 560 Mill. t hochwertige Koks-kohle, von denen 343 Mill. t abgebaut werden können. Die weltweite (relative) Knappheit dieser Kohleart eröffnet dem Unternehmen langfristig günstige Export- und Erlöschancen¹. Der Aufschluß des Haard-Feldes werde auch deshalb notwendig, weil die an diese Lagerstätte angrenzenden Abbaufelder der beiden Schachtanlagen General Blumenthal, Recklinghausen, und Ewald-Fortsetzung, Oer-Erkenschwick, in absehbarer Zeit erschöpft sein werden: „Beide Schachtanlagen müßten unter der Voraussetzung, daß nur noch die mit der heute vorhandenen Infrastruktur zu versorgenden Feldesteile abgebaut werden, bis zur Mitte des nächsten Jahrzehnts die Förderung einstellen“².

Welche Folgewirkungen lassen sich angesichts dieser Situation bei einer Realisierung bzw. Nichtrealisierung der Haard-Schächte absehen? Das Abteufen von Seilfahrtschächten in der Haard mit den daran geknüpften langfristigen negativen ökologischen und landschaftlichen Folgewirkungen würde unzweifelhaft eine Beeinträchtigung der ökologischen Ausgleichs- wie auch der Erholungsfunktion nach sich ziehen. Damit verursachte das Vorhaben, aus der Unternehmensperspektive notwendig an betriebswirtschaftlichen Rentabilitätskalkülen orientiert, soziale Kosten, die weder einzel- noch gesamtwirtschaftlich als „Passivposten“ des Projekts bilanziert werden.

Demgegenüber erscheinen bei einem Scheitern des Haard-Projekts die regionalen ökonomischen und politischen Folgewirkungen ebenso offensichtlich:

Durch das Auslaufen der beiden Schachtanlagen General Blumenthal und Ewald-Fortsetzung sowie einiger weiterer Betriebe und Verwaltungsstellen würden nach den Angaben der Ruhrkohle AG 15 000 – 16 000 Beschäftigte im Unternehmensbereich der RAG ihren Arbeitsplatz verlieren. Dieser drohende Verlust an Arbeitsplätzen müßte, vor dem Hintergrund der herrschenden wirtschaftlichen Strukturkrise des

* Dieser Aufsatz stellt die verkürzte Fassung eines im Sonderforschungsbereich 26 (Raumordnung und Raumwirtschaft), Münster, durchgeführten Projektes dar; vgl. H. J. Baum; W. Potratz: Das Haard-Projekt der Ruhrkohle AG. Fallstudie zur Durchsetzungsfähigkeit ökonomischer und ökologischer Belange in der Regionalplanung. – Münster 1979. = Arbeitspapier Nr. 18 des SFB 26.

1 Allerdings ist an diese Export- und Erlöschancen die Bedingung geknüpft, daß die Koks-kohle weiterhin staatlich subventioniert wird. Derzeit beträgt die Subvention der Koks-kohle rd. 40 DM pro Tonne. Vgl. Schmitt/Schürmann, 1979, S. 80.

2 Vgl. Rahmenbetriebsplan, S. 5.

Ruhrreviers, die regionale ökonomische Situation erheblich verschärfen – selbst wenn die Zahl der tatsächlich bedrohten Arbeitsplätze wesentlich geringer wäre, als von der RAG angegeben.

In Anbetracht der ohnehin schon bestehenden Beschäftigungsprobleme in diesem nach wie vor von der Montanindustrie dominierten Agglomerationsraum mußten zusätzliche Arbeitslose den Problem- und Handlungsdruck der mit der Krisenbewältigung befaßten politisch-administrativen Instanzen verschärfen. Damit verbunden könnten die politischen Instanzen unter zunehmenden Legitimationsdruck geraten: Denn berücksichtigt man, daß das Ruhrgebiet ein entscheidendes Wählerpotential darstellt, dann erscheint es nicht unwahrscheinlich, daß von der Fähigkeit bzw. Unfähigkeit, das Problem der Arbeitslosigkeit zu lösen und die bestehenden Arbeitsplätze zu sichern, nachhaltige Auswirkungen auf die politischen Kräfteverhältnisse nicht nur in dieser Region, sondern auch auf Landes- und Bundesebene ausgehen könnten.

Der vom Bergbauvorhaben ausgelöste Konflikt zwischen konkurrierenden ökonomischen und ökologischen Raumanprüchen an die Haard steht also im Kontext einer regionalen, krisenhaften politisch-ökonomischen Situation. Vor diesem Hintergrund stellt sich das konkrete Entscheidungsproblem der Haard-Schächte als Abwägung zwischen manifesten ökonomischen Ansprüchen und ökologischen Belangen dar – ein Problem, das für eine industrielle, verstädterte Gesellschaft durchaus als typisch angesehen werden darf und künftig zunehmend zu einem zentralen Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Auseinandersetzungen werden dürfte.

Der Entscheidungsprozeß über die Haard-Schächte wurde offiziell mit der Einreichung des Rahmenbetriebsplans beim LOBA, am 21. 6. 1976, eingeleitet. Daraufhin legte das LOBA gemäß den Vorschriften des Allgemeinen Berggesetzes frist- und formgerecht Einspruch gegen diesen Plan ein, weil eine Reihe anderer Behörden als Träger öffentlicher Belange betroffen waren, mit denen ein Einvernehmen herbeizuführen ist. Dazu fand am 14. 7. 76 auf Einladung des LOBA ein Informationsgespräch mit dem Bezirksplaner beim Regierungspräsidenten Münster (RP), dem SVR, dem Kreis Recklinghausen, den betroffenen Kommunen und Behörden statt, in dem über das eingeleitete Rahmenbetriebsplanverfahren berichtet wurde. Ergebnis dieses Gesprächs war eine Vereinbarung über einen Arbeitskreis unter der Leitung des LOBA, der sich aus dem Bezirksplaner, dem SVR, dem Kreis Recklinghausen, den Kommunen Haltern, Marl, Oer-Erkenschwick und Datteln, der Landwirtschaftskammer (Höhere Forstbehörde) den Bergämtern Marl und Recklinghausen und der RAG als Antragsteller zusammensetzte. Aufgabe dieses Arbeitskreises sollte sein, außerhalb des förmlichen Betriebsplanverfahrens zunächst einmal Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten und Fragen des weiteren Verfahrens zu klären.

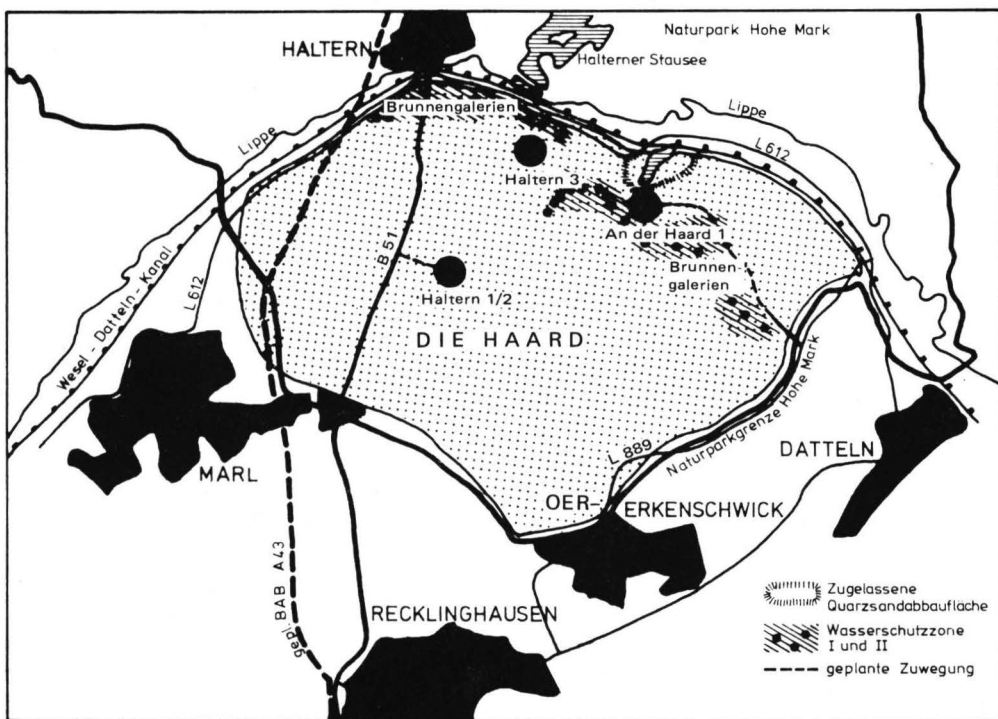
In der Öffentlichkeit begann derweil eine lebhaftete Diskussion zwischen RAG, der IG Bergbau und Energie (IGBE), den Betriebsräten der betroffenen Schachtanlagen und den ihr nahestehenden lokalen und regionalen politischen Repräsentanten auf der einen und der gegen das Bergbauvorhaben opponierenden Bürgerinitiative „pro grün“ auf der anderen Sei-

te. Am 14. 10. 76 trat dann zum erstenmal der Arbeitskreis zusammen: dem Aufschluß der Kohlefelder unter der Haard wurde im Grundsatz zugestimmt; strittig war die Seilfahrt insbesondere am vorgesehenen Schacht An der Haard 1 im Kerngebiet der Haard und eine eventuelle Verlegung der Seilfahrt an den Rand oder nach außerhalb des Waldgebietes. Zur Klärung dieses Problemkomplexes der Seilfahrt innerhalb oder außerhalb der Haard sollten deshalb vor einer Entscheidung Gutachten herangezogen werden; bis zur Vorlage dieser Gutachten erklärte das LOBA das Betriebsplanverfahren für ausgesetzt.

Im Anschluß an diese Arbeitskreissitzung klärten der Bezirksplaner und die Staatskanzlei (als Landesplanungsbehörde) die Frage einer GEP-Änderung ab. Nach den materiellrechtlichen planerischen Festlegungen des LEP III und des GEP 66 und den formellen Zuständigkeitsregelungen wäre eine Genehmigung dieses Vorhabens zwar auch allein im Rahmen des bergrechtlichen Verwaltungsverfahrens möglich gewesen – aus Zweckmäßigkeitsüberlegungen kamen Staatskanzlei und Bezirksplaner aber zu der Auffassung, der GEP solle zuvor textlich ergänzt werden, um den Bergbau hinreichend binden zu können.

Eine zweite Arbeitskreissitzung, unter Beteiligung aller Träger öffentlicher Belange, fand am 22. 3. 77 statt; hierbei wurden die Gutachten vorgetragen und diskutiert. Das bergtechnische und ergonomische Gutachten hielten eine Seilfahrt am Schacht An der Haard 1 aus bergtechnischen, arbeitsphysiologischen und Kostengründen für notwendig; daneben erklärte das LOBA seinerseits, aus Sicherheitsgründen müsse der Schacht in jedem Fall (das heißt also auch bei einer regelmäßigen Seilfahrt von einem Schacht außerhalb der Haard) mit einer voll leistungsfähigen Seilfahrtanlage ausgerüstet werden. Ein schall- und erschütterungstechnisches Gutachten hielt die Lärmemissionen für tolerabel, und ein ökologisches Gutachten kam zu dem Ergebnis, daß die Haard zweifellos gefährdet würde, die Schächte aber unter bestimmten Auflagen hingenommen werden könnten.

Am 2. 5. 77 wurde vom Bezirksplanungsrat (BPR) beim RP Münster die Einleitung eines Verfahrens zur Erarbeitung eines Entwurfs einer GEP-Ergänzung beschlossen. Basierend auf den Vorarbeiten des Arbeitskreises, legte der Bezirksplaner einen Entwurf vor; im Anhörungsverfahren brachten die beteiligten Behörden ihre Anregungen und Bedenken ein. Am 10. 10. 77 wurde die GEP-Ergänzung entsprechend dem Ergebnis des Anhörungsverfahrens beschlossen: „Zur Sicherstellung der Energieversorgung und der Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit Kohle unter Berücksichtigung eines kontinuierlichen und wirtschaftlichen Kohleabbaus sowie zur Erhaltung wesentlicher Existenzgrundlagen der Bevölkerung können durch den standortgebundenen Bergbau in dem Gebiet „Die Haard“ südlich Haltern an nicht mehr als zwei Standorten Schachtanlagen zur Wahrnehmung von Aufgaben eingerichtet und betrieben werden, deren Übernahme durch Schachtanlagen außerhalb der Haard nicht möglich ist. Umfang und Betrieb der Schachtanlagen sind auf das in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht unabdingbare Mindestmaß zu beschränken. Kohleförderung so-



Die Haard

(Quelle: Nach Kartographie ILS Dortmund 8/77 in Landesentwicklungsbericht 1976, H. 39, S. 75, und Regierungspräsident Münster, Dezernat für Wasserversorgung)

wie Aufschüttungen von Kohle und Bergematerial sind in der Haard nicht zulässig³.

Die Staatskanzlei als Landesplanungsbehörde genehmigte die Ergänzung am 14. 10. 77. Das förmliche Rahmenbetriebsplanverfahren wurde unter Einbeziehung dieser neuen landesplanerischen Zielvorgaben fortgeführt und der Rahmenbetriebsplan am 28. 4. 1978 vom Bergamt Marl als der zuständigen unteren Bergbehörde genehmigt.

2. Ökonomische und ökologische Aspekte des Haard-Projekts

2.1 Die ökonomischen Aspekte

Die Ölpreissteigerungen von 1973 und ihre Folgen verschafften dem Bergbau einen nicht erhofften ökonomischen und politischen Aufwind: erhöhte Steinkohlenreserven sollten angelegt werden; in den Auseinandersetzungen um die Kernenergie war der Kohle politisch eine Priorität zugesprochen worden. Nachdem bis dahin fast nur Ersatzinvestitionen durchgeführt worden waren, wurde nach dieser „Tendenzwende“ von der RAG ein neues Investitionsprogramm aufgelegt und Explorationen aufgenommen, um neue Abbaufelder aufzuschließen. Damit konnten drohende Stilllegungen zunächst verschoben werden⁴.

Das Gebiet der Haard befand sich im Besitz verschiedener Bergbau-Altgesellschaften und war nach dem Gründungsvertrag der RAG auch in ihrem Besitz verblieben. Die unter der Haard lagernden Kohlefelder waren schon von diesen Altgesellschaften als Reservefelder vorgesehen gewesen⁵; die RAG ihrerseits hatte etwa um 1970 schon einmal Pläne für einen Abbau in der Haard entwickelt, die jedoch wegen finanzieller und Absatzprobleme fallengelassen wurden. Jedenfalls betrachtete auch die RAG die Haard als ein Reservefeld, das zu gegebener Zeit aufgeschlossen werden würde. Dieser Zeitpunkt kam mit dem Umschwung der Energiepolitik 1973/74. Noch 1973 wurden die alten Pläne weiterentwickelt und konkrete Untersuchungen in der Haard eingeleitet.

Aufgrund der umfangreichen Explorationen der Haard kann davon ausgegangen werden, daß in den aufzuschließenden Feldesteilen bis zu einem Niveau von – 1 200 m NN etwa 560 Mill. t Kohle anstehen, von denen rd. 340 Mill. t in die langfristige Abbauplanung einbezogen werden können. Etwa zwei Drittel des ausbringbaren Vorrats gelten dabei als hochwertige Koks-kohle⁶, für die sich langfristig günstige Exportchancen eröffnen dürften⁷. Der Rest ist Koks-kohle zumischbar. Der Gesamterlös (nach Preisen von heute) wird auf rd. 40 Mrd. DM geschätzt⁸. Die Investitionen dieses Projekts belaufen sich dabei insgesamt auf etwa 1,5 Mrd. DM, wobei die Schächte selbst nur mit etwa 400 Mill. DM zu Buche

3 BPR beim RP Münster, Sitzungsvorlage 10/1977.

4 Vgl. Interview, 11; Interviews und Akteneinsicht wurden unter Zusicherung der Vertraulichkeit gewährt. Wir haben deshalb die Interviewprotokolle und Akten numeriert; diese Quellen werden dann unter der jeweiligen Nummer zitiert. Dadurch, daß die Unterlagen bei den Verfassern verbleiben, ist die Möglichkeit einer wissenschaftlichen Nachprüfung nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

5 Vgl. Interview, 11; 6; vgl. auch H. Rürup, 1977.

6 Vgl. hierzu Rahmenbetriebsplan.

7 Auf dem internationalen Markt treten neben der BRD als Lieferanten von Koks und Koks-kohle nur die USA, Polen, Australien und Kanada auf. Vgl. Monopolkommission 1977, S. 352.

8 Vgl. Reuther: Bergtechnisches Gutachten.

Arbeitslosenquoten 1970–1977 im Jahresdurchschnitt*

Jahr	Arbeitsamtsbezirk Recklinghausen	Landesarbeitsamtsbezirk Nordrhein-Westfalen	Bundesgebiet
1970	1,0	0,6	0,7
1971	1,0	0,8	0,8
1972	1,7	1,2	1,1
1973	2,0	1,4	1,2
1974	3,8	2,9	2,6
1975	5,6	4,8	4,7
1976	5,8	4,9	4,6
1977	5,9	5,0	4,5

* Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg. Arbeitsstatistik 1971, 1973, 1976, 1977 – Jahreszahlen.

schlagen, ein großer Teil also der Investitionsgüter- und Zulieferindustrie zufließt⁹.

Die Förderungssituation der bestehenden Anlagen stellte sich für die BAG Lippe, die Betriebsführungsgesellschaft der RAG in diesem Bereich, Mitte 1976 so dar, daß etwa ab Mitte 1977 die Schachtanlage Friedrich der Große ausläuft und im Laufe der nächsten 10 Jahre weitere Feldesteile wegen Erschöpfung der wirtschaftlich abzubauenen Kohlevorräte aufgegeben werden müssen. Dies würde den Ausfall einer jährlichen Förderkapazität von 8,75 Mill. t Kohlen bedeuten¹⁰.

Davon betroffen werden insbesondere die Schachtanlagen General Blumenthal und Ewald-Fortsetzung. Durch das Auslaufen dieser Anlagen sowie anderer Betriebe und Verwaltungsstellen würden im Unternehmensbereich der RAG in den nächsten 10 Jahren 15 000–16 000 Arbeitsplätze verlorengehen¹¹; hiervon entfallen etwa 10 000 auf die beiden Schachtanlagen General Blumenthal und Ewald-Fortsetzung¹². Dabei sind jedoch jene Arbeitsplätze der Zulieferindustrie dieser Region noch nicht berücksichtigt, die ebenfalls in Gefahr geraten würden. Diese arbeitslosen Bergleute müßten notwendig – da unter den gegebenen regionalen ökonomischen Bedingungen alternative Beschäftigungsmöglichkeiten in diesem Maße auch mittelfristig nicht vorhanden sein dürften – eine massive Verschärfung der ohnehin brisanten regionalen Beschäftigungslage verursachen. Lokal dürfte sich diese Arbeitslosigkeit, insbesondere in Bergbaustädten wie Recklinghausen und Oer-Erkenschwick, noch weitaus drastischer auswirken (vgl. Tabelle).

Um also die bedrohten Arbeitsplätze weiterhin zu erhalten und eine sonst entstehende Lücke im Kokskohlenaufkommen zu vermeiden, würden – so der Rahmenbetriebsplan – die Schächte in der Haard erforderlich. Ohne diese Schächte sei es selbst mit modernsten technischen Mitteln nicht möglich, an den neu einzurichtenden Abbauswerpunkten eine ausreichende Bewetterung und arbeitsphysiologisch erträgliche Klimatisierung zu erreichen. Schließlich soll an zwei Schachtstandorten eine Seilfahranlage eingerichtet werden,

damit die – überwiegend in Oer-Erkenschwick und Recklinghausen wohnenden – Bergleute einen möglichst großen Teil des Anfahrtsweges zum Arbeitsplatz über Tage zurücklegen können. Angesichts der großen untertägigen Entfernungen von den bestehenden Förderanlagen erscheint dies notwendig, um die Bergleute nicht durch überlange Untertage-Fahrten zu stark – unproduktiv – zu belasten. Gleichzeitig wird es aus „wirtschaftlichen Gründen“ als „zwingend erforderlich“ erachtet, die Seilfahranlage auch für die Materialzufuhr und die Ver- und Entsorgung zu nutzen. Die Kohle, die unter der Haard abgebaut werden soll, wird dann jedoch in den bestehenden Förderanlagen von „General Blumenthal“ zu Tage gefördert werden.

2.2 Die ökologischen Aspekte

Die Haard stellt einen sowohl aktiven als auch passiven ökologischen Ausgleichsraum von regionaler Bedeutung dar. Die aktive ökologische Ausgleichsfunktion besteht in der „Staubfilterwirkung“ des Haard-Waldes; ihre passive ökologische Ausgleichsfunktion kommt in ihrer Eigenschaft als Nah- und Wochenenderholungsgebiet zum Ausdruck¹³.

Die Bedeutung dieser Wirkungen wird deutlicher, wenn man die lufthygienische Situation des Ruhrgebietes betrachtet, die durch eine hohe Schadstoffkonzentration gekennzeichnet ist. Die stark modifizierte mikroklimatische Situation, die man mit „Stadtklima“ umschreibt, ist im Vergleich zum Umland gekennzeichnet durch: niedrige Windgeschwindigkeit, modifizierte Windrichtung, höhere Temperatur, geringere Feuchte, geringere Einstrahlung, Erhöhung der Gegenstrahlung, höhere Bewölkung. Diese lufthygienische Situation darf man als schlecht bezeichnen: die klimahygienischen Bedingungen des Ballungsraumes sind, wiederum im Vergleich zum Umland, vornehmlich im Sommer schlechter. Die Bevölkerung des Ruhrgebietes ist dadurch vielfältigen Belastungen und Beeinträchtigungen ausgesetzt; die Werte der maximalen Immissionskonzentration sowie die Grenzwerte der TA-Luft werden häufig überschritten.

Parkanlagen und Grünflächen haben in solchen Gebieten nur einen geringen Einfluß auf die mikroklimatische Situation¹⁴. Vielmehr sind große zusammenhängende Waldgebiete in der Nähe solcher Zonen als eigentliche „Klima-Verbesserer“ zu bezeichnen. So kann es im Falle der Haard durchaus zur Ausprägung von lokalen Windsystemen aufgrund des Druckausgleichs zwischen Ballungsraum und Haard-Wald kommen. Die feststellbare Staubfilterwirkung erhält insofern immer größere Bedeutung, als der Anteil an Feinstäuben an den Gesamtemissionen zugenommen hat¹⁵.

Es ist jedoch nicht so, daß die Haard als bisher unberührte Erholungs- und Kulturlandschaft anzusehen wäre. Bereits heute ist sie vielfältigen Belastungen ausgesetzt. Im einzelnen sind dies¹⁶:

9 Schriftliche Auskunft der BAG Lippe.
10 Vgl. Rahmenbetriebsplan, S. 2; zu den anstehenden Zechenstilllegungen vgl. auch St. Klein: Wenn der Deckel auf'n Pütt kommt. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 70/1979.
11 Vgl. Rahmenbetriebsplan.
12 Vgl. Interview, 11; 6.

13 Vgl. Finke/Lob, 1977, S. 124; als Erholungsgebiet hat die Haard ein Einzugsgebiet von ca. 2,2 Mill. Einwohnern, vgl. Lampe, 1978, S. 10.
14 Vgl. Finke, 1976.
15 Vgl. Finke/Lob, 1977, S. 124.
16 Vgl. Finke/Lob, 1977, S. 125.

1. Der Quarzsandabbau südlich Westleven; der weitere Ausbau ist bis über das Jahr 2000 hinaus vorgesehen; damit müssen große Baumbestände im Nordosten der Haard weichen.
2. Die Haard ist auf fast allen Seiten von breit ausgebauten Straßen umgeben. Damit sind die für die Erholung besonders geeigneten Waldränder in ihrer Nutzung erheblich eingeschränkt.
3. Mehrere Sonderflächen sind für die Erholungsuchenden nicht zu betreten (z.B. die Kuppe des Stimmberges).
4. Die stark befahrene B 51 durchschneidet das Waldgebiet in Nord-Süd-Richtung. In ihrem Bereich ist eine erhöhte Lärmbelästigung sowie Luftverunreinigung durch Autogase zu verzeichnen.
5. Die neu erbaute Haard-Randstraße, parallel gelegen zu einer schon bestehenden Straße, durchschneidet den nord-westlichen Rand der Haard. Die geplante Weiterführung dieser Straße nach Flaesheim setzt diese Entwicklung fort.
6. Die Eisenbahnstrecke Recklinghausen-Münster als Teil der Fernstrecke Köln-Hamburg durchschneidet ebenfalls den westlichen Teil des Waldgebietes.
7. In Zukunft wird eine weitere Beeinträchtigung durch den geplanten Bau der A 43 Wuppertal-Recklinghausen-Münster und durch den Neubau der L 612 zwischen Haltern und Flaesheim zu erwarten sein. Diese Maßnahmen werden zu einer weiteren Zerschneidung des Erholungsgebietes führen.

Faßt man diese Beeinträchtigungen zusammen, so wird zumindest der westliche Teil der Haard seiner eigentlichen Funktion als Erholungsgebiet kaum noch gerecht, zumindest dann nicht, wenn man als Kriterien für eine Erholungslandschaft Freiheit von visuell störenden Formelementen, Ruhe und eine Mindesttiefe ansetzt. Deshalb muß bei allen Vorhaben, die dazu beitragen, dieses Waldgebiet noch stärker zu verändern und damit das Ineinandergreifen der einzelnen Biotope noch weitgehend zu stören, deutlich darauf hingewiesen werden, daß die Regenerationsfähigkeit der Haard aufgrund der schon heute bestehenden Belastungen sehr gering ist.

Dies soll und kann jedoch nicht die Bedeutung der Haard als nach wie vor wichtiges Naherholungsgebiet in Frage stellen: Die landschaftliche Vielfalt, die ihren Ausdruck in verschiedenartigen Biotopen und der Reliefenergie des Gebiets findet, die gute Erreichbarkeit und die über Strecken (noch) ungestörte Kulturlandschaft ermöglichen es Erholungsuchenden, ihr Bedürfnis nach Ruhe und Ausgleich zu befriedigen. Wie eine Untersuchung über die Eignung der Haard als Erholungslandschaft zeigt, bestehen vornehmlich im östlichen Teil noch Gebiete, die zum Zwecke der Erholung gut nutzbar sind¹⁷.

Die geplanten Seilfahrt- und Materialtransportschächte sowie die damit verbundene Bergförderung müßten ohne Zweifel zu einer weiteren Einschränkung der beschriebenen ökologischen Funktionen der Haard führen. Zum einen ist

mit kontinuierlichem Fahrzeugverkehr auf den Zufahrtsstraßen zu rechnen, was eine erhöhte Lärm- und Abgasbelastung verursacht. Zum anderen müssen zusätzliche Flächenansprüche für Zufahrtswege, Parkplätze sowie die notwendigen Sozialgebäude, wie Waschkäue, Büroräume usw., befriedigt werden, so daß insgesamt ca. 16 ha Wald¹⁸ und damit zum Teil auch schutzwürdige Biotope dem Bergbau weichen müssen bzw. durch den Bergbau beeinträchtigt werden. Darüber hinaus sind für die Energie- und Frischwasserversorgung sowie für die Entsorgung des Betriebs- und Grubenwassers umfangreiche Erdarbeiten innerhalb der Haard notwendig. Die Ruhezone der Haard wird durch diese Beeinträchtigungsbereiche um rd. ein Drittel reduziert¹⁹.

Aus ökologischer Sicht wäre ein Konflikt zwischen den ökonomischen Interessen des Bergbaus und den Belangen der Ökologie – nämlich des Schutzes und der Erhaltung der Wohlfahrtswirkung des Waldes im Interesse der Bevölkerung wie des Schutzes von Natur und Landschaft im Sinne einer Sicherung der Selbstregulierungsfähigkeiten der einzelnen Ökosysteme (hier z.B. Bach, Wald) – kaum von Bedeutung, wenn sich das Bergbauvorhaben auf das Abteufen von Wetterschächten in der Haard beschränkte. Diese kurzfristige Störung im Naturhaushalt beim Bau der Anlagen dürfte von geringeren ökologischen Auswirkungen begleitet und vor allem reparabel sein (ein bei weitem größeres Problem ist die Gefahr, daß beim Abteufen der Schächte das Grundwasser verunreinigt werden könnte). Die Ansprüche des Bergbaus gehen aber weiter: die vorgesehene Material- und Personenseilfahrt sowie die Bergförderung bringen eine beträchtliche Belastung für die Haard und schränken sie in fast allen Funktionen ein²⁰. Im Falle des Schachtes „An der Haard 1“ führen zum Beispiel der Schwerlast- und der gesamte Personenverkehr²¹ durch einen Kernbereich für die Erholung. Die Querung des Verkehrs über den Gernebach kann Verunreinigungen des Baches nach sich ziehen und stellt somit eine Gefährdung eines schutzwürdigen Feuchtbiosphären dar – ganz abgesehen von der visuellen Beeinträchtigung durch die notwendige Errichtung einer Brücke. Gerade dieses Gebiet ist Standort für Mischwald, bestehend aus Roteichen, Lärchen, Buchen und Kiefern, wobei Mischwald in der Haard nicht vorherrschend ist und deshalb zum abwechslungsreichen Bild und einer Erhöhung des Erholungswertes beiträgt. Außerdem werden ausgedehnte Reinkulturen aus Weymouth- und Schwarzkiefern zerstört. Außer der Versiegelung der Oberfläche sowie der Gefahr der Verunreinigung des Grundwassers durch Öl und Treibstoffe als auch der Lärm- und Geruchsbelästigung für Erholungsuchende besteht zusätzlich noch eine Gefahr durch den Bau und Betrieb einer Heizzentrale.

18 Vgl. Ökologie-Gutachten, S. 17.

19 Vgl. pro-grün-Gutachten, S. 4; ILS-Gutachten, S. 42.

20 Vgl. ILS-Gutachten, S. 42/43; Ökologie-Gutachten, S. 15f.

21 Nach dem ILS-Gutachten ist an den beiden Schächten An der Haard 1 und Haltern 1/2 mit einem täglichen Verkehrsaufkommen von je 2 000 Pkw zu rechnen; darüber hinaus werden täglich Lastkraftwagen (1–2 Lkw pro Stunde) für den Berge- und Materialtransport verkehren. Vgl. ILS-Gutachten, S. 36.

17 Vgl. R. Marks, 1975.

2.3 Der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie in der Haard

Es lassen sich nun die zentralen inhaltlichen Merkmale der Problemstruktur dieses Falles zusammenfassen:

Die Gegenüberstellung der aufgezeigten ökonomischen und ökologischen Aspekte des Bergbauvorhabens führt unmittelbar in das konkrete Entscheidungsproblem – der vergleichenden Bewertung und Abwägung quantitativ meßbarer und qualitativ beschreibbarer „Daten“. Die Erhaltung von Arbeitsplätzen, zu schließende Lücken im Koks Kohleaufkommen, Export- und Erlöschancen, technische Produktionsbedingungen usw. können als in absoluten Zahlen berechenbare Nutzen und Kosten dargestellt werden. So lassen sich denn auch für eine Entscheidung, bei der derartige Momente zur Disposition stehen, die positiven und negativen Folgewirkungen potentieller Handlungsalternativen „durchrechnen“ und für Kosten-Nutzen-Vergleiche quantitativ erfassen. Diese Möglichkeit, ein Problem in Zahlen aufbereiten, ausdrücken und damit die Folgewirkungen der verschiedenen Problemlösungsalternativen prognostizieren zu können, macht derartige Entscheidungsprobleme für die Entscheidungsträger kalkulier- und handhabbar.

Demgegenüber läßt sich über den gesellschaftlichen und individuellen Wert der Staubfilterverwirkung des Waldes, einer ökologisch intakten Landschaft, der Ruhe und Erholung, visuell-ästhetischer Eindrücke kaum in „harten“ Zahlen buchhalten²², sondern nur qualitativ beschreiben. Ein zweiter, mit dem Bewertungsproblem korrespondierender Aspekt ist der Zeithorizont, den die beiden konkurrierenden Belange und Interessen abdecken. Die ökonomischen Folgewirkungen der Entscheidung über die Haard-Schächte lassen sich zum Zeitpunkt der Entscheidung zumindest annähernd für eine mittelfristige Perspektive von 5–10 Jahren absehen. Dagegen liegt das Problem der Überzeugungskraft ökologischer Argumente gerade darin, daß die langfristig wirkenden, negativen ökologischen Folgen einer Entscheidung auch über diesen Zeitraum hinweg meist noch nicht spürbar sind und nicht konkret genug prognostiziert werden können. Berücksichtigt man nun, daß die politisch-administrativen Problemverarbeitungskapazitäten in der Regel auf akute, kurzfristig orientierte Probleme konzentriert werden, dann liegt gerade darin die Gefahr einer tendenziellen Unter- bzw. Fehleinschätzung ökologischer Folgewirkungen.

3. Die Entscheidungsstruktur

Unter Entscheidungsstruktur werden verstanden:

- alle politisch-administrativen und gesellschaftlichen Akteure, die als Beteiligte und/oder Betroffene einen Beitrag zur Problemlösung leisten,
- sowie deren formaler – materiell- und verfahrensrechtlich bestimmter – und informell herausgebildeter Interaktionszusammenhang²³.

3.1 Die Akteure

Als oberste Landesbehörden waren die Staatskanzlei, der Wirtschaftsminister und der Landwirtschaftsminister mit dem RAG-Vorhaben befaßt. Ihre Bedeutung leitet sich insbesondere aus der Genehmigungsbedürftigkeit der GEP-Ergänzung und der damit verbundenen – theoretischen – Sanktionsmöglichkeiten ab. Von den Akteuren vor Ort kam den bergbehördlichen Instanzen, insbesondere dem Landesoberbergamt (LOBA), eine hervorragende Rolle innerhalb der Entscheidungsstruktur zu. Ihre Stellung resultiert aus der starken, materiell- und verfahrensrechtlich verankerten Position der Belange des Bergbaus. Aufgrund einer Vereinbarung zwischen den am Betriebsplanverfahren beteiligten Trägern öffentlicher Belange wurde beim LOBA ein Arbeitskreis (AK) aus den beteiligten Kommunen, dem Bezirksplaner, dem SVR und der Landwirtschaftskammer gegründet, dessen Aufgabe es war, die materiellen und verfahrensmäßigen Probleme des Haard-Projektes außerhalb formaler Zwänge zu klären – also die Entscheidung über die Schächte vorzubereiten.

Unter den politisch-administrativen Akteuren der regionalen Ebene stellte der Regierungspräsident eine nicht unbedeutende Position dar. Zum ersten war die Behörde des RP als höhere Landschafts- und Wasserbehörde von dem RAG-Vorhaben betroffen und damit in das bergrechtliche Verfahren involviert. Zum zweiten gewann der RP als Bezirksplanungsbehörde durch die Ergänzung des GEP 66 besondere Bedeutung. Die für die GEP-Ergänzung zentrale Entscheidungsinstanz stellte rechtsnormativ jedoch der Bezirksplanungsrat (BPR) beim RP in Münster dar.

Der Kreis Recklinghausen und die kreisangehörigen Städte Datteln, Haltern, Marl und Oer-Erkenschwick waren notwendig Bestandteil dieser Entscheidungsstruktur, da sich das Vorhaben der RAG räumlich auf deren Gebiet niederschlagen wird und daraus für die Kreis- und jeweilige Stadtentwicklung langfristige Folgewirkungen resultieren dürften. Darüber hinaus war der Kreis als untere Verwaltungsbehörde am Rahmenbetriebsplanverfahren beteiligt. In dieser Funktion hatte er insbesondere auch die Belange der Raumordnung und Landesplanung und des Landschaftsschutzes wahrzunehmen.

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, der für die Erholung und zur Erhaltung eines ausgewogenen Naturhaushalts Wälder, Grün-, Wasser- und ähnliche Freiflächen auszubauen und zu sichern hat, war gleichfalls unmittelbar betroffen: die geplanten Schächte Haltern 1/2 und An der Haard 1 liegen in seinen Verbandsgrünflächen. Für die Fläche des Schachtstandortes An der Haard 1 besteht sogar ein rechtsverbindlicher Verbandsbebauungsplan. Überdies verhandelte der SVR parallel zu dem Bergbauvorhaben mit der RAG über den Kauf der Haard zur Anlage von Erholungseinrichtungen.

Für die Landschaftsbeiräte beim Kreis Recklinghausen und beim RP Münster stellten die Haard-Schächte ebenfalls von Gesetzes wegen ein Problem dar. Den Beiräten steht jedoch kein Sanktionspotential zur Verfügung; sie bleiben im wesentlichen darauf verwiesen, den zuständigen Behörden und

22 Vgl. hierzu z.B. auch die Probleme, die bei der Anwendung landschaftswertbestimmender Verfahren bestehen: *Bechmann*, 1973; *Marks*, 1975.

23 Eine ausführliche Darlegung der Entscheidungsstruktur bei *Baum/Potratz*, 1979, S. 40ff.

Stellen Vorschläge und Anregungen zu unterbreiten und vor allen wichtigen Entscheidungen der jeweiligen Landschaftsbehörde gehört zu werden. Diese bescheidene Funktion der Landschaftsbeiräte wurde verstärkt durch die Bürgerinitiative „pro grün e.V.“, Wattenscheid, die sich zum einzigen „parteilichen“ Anwalt der ökologischen Belange machte.

Neben diesen skizzierten politisch-administrativen Akteuren war in den förmlichen Verfahren zur Rahmenbetriebsplanzulassung und GEP-Ergänzung eine Vielzahl, insgesamt 18 bzw. 48, von Trägern öffentlicher Belange beteiligt.

Neben den administrativen Instanzen stellten die politischen Parteien äußerst wichtige Akteure dar. Die entscheidungs-strukturelle Bedeutung der Parteien kam vor allem in den personellen Verflechtungen zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen wie auch zwischen den einzelnen politisch-administrativen, ökonomischen und sozio-kulturellen Akteuren zum Ausdruck.

Während sich die Beteiligung der politisch-administrativen Akteure und ihre Stellung innerhalb der Entscheidungsstruktur überwiegend aus kompetenzrechtlichen Normen ableitete, erklärt sich die entscheidungs-strukturelle Position der ökonomischen Akteure, d.h. im wesentlichen also der Ruhrkohle AG und der IG Bergbau und Energie, aus ihrer jeweiligen – naheliegenden – Interessenlage.

3.2 Das bergrechtliche Verfahren

Bergbauliche Anlagen dürfen nur auf der Grundlage eines von der Bergbehörde geprüften und zugelassenen Betriebsplans errichtet und betrieben werden²⁴. Die bergrechtliche Prüfung und Zulassung des Betriebsplans vollzieht sich im Rahmen einer dem Bergrecht eigentümlichen Form der Betriebsüberwachung: Der Plan muß der Bergbehörde vor dessen Ausführung vorgelegt werden, und sofern das Bergamt nach eingehender Prüfung keine Bedenken und Einwände geltend macht, erhält der Betriebsplan einen Zulassungsvermerk des Bergamtes. Werden, wie im Falle des Haard-Projekts, von den geplanten bergbaulichen Maßnahmen die Geschäftsbereiche anderer Behörden tangiert, so hat das Bergamt gegen den Betriebsplan „stets“ Einspruch einzulegen. Danach ist der Betriebsplan den zu beteiligenden anderen Behörden zur Stellungnahme zuzuleiten und ein Einvernehmen herbeizuführen. Die Herstellung des Einvernehmens erfolgt in der Regel auf schriftlichem Wege. Kann das Bergamt mit den zu beteiligenden Behörden innerhalb von 3 Monaten kein Einvernehmen erzielen, dann entscheidet die Bergbehörde nach eigenem Ermessen. Dabei sind materiell-rechtlich in der Entscheidung ausschließlich bergpolizeiliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen (z.B. Leben und Gesundheit der Beschäftigten).

Betrachtet man die – hier sehr verkürzt skizzierten – materiell- und verfahrensrechtlichen Kompetenzen, über die das Bergamt bei der Zulassung eines Betriebsplans verfügt, so läßt sich hieraus ein breiter Handlungs- und Entscheidungsspiel-

raum der Bergbehörde ableiten. Angesichts der geringen verfahrensrechtlichen Ausgestaltung des Verfahrens zur Herstellung des Einvernehmens mit den zu beteiligenden Behörden verfügt die Bergbehörde über erhebliche prozedurale Steuerungsmöglichkeiten. Hinzu kommt dann noch, daß über die Zulassung des Plans das Bergamt letztlich selbständig, nach eigenem Ermessen entscheidet. Hierbei wird der Bergbehörde wiederum, angesichts der unvollständigen Aufzählung der Prüfungsinhalte im ABG und mehrerer unbestimmter Rechtsbegriffe, ein weiterer Entscheidungsspielraum zugebilligt.

3.3 Das Verfahren zur Aufstellung von Regionalplänen

Seit dem 1. Januar 1976 sind für die Aufstellung von Regionalplänen, die in Nordrhein-Westfalen Gebietsentwicklungspläne genannt werden, anstelle der aufgelösten Landesplanungsgemeinschaften die bei den Regierungspräsidenten eingerichteten Bezirksplanungsräte zuständig. Für die Wahrnehmung seiner wichtigsten Aufgabe, der Erarbeitung und Aufstellung von Gebietsentwicklungsplänen, steht dem BPR keine eigene Administration zur Verfügung. Denn organisationsrechtlich ist der BPR – dessen Mitglieder von Vertretungen der kreisfreien Städte und Kreise gewählt und berufen werden und der aufgrund des Wahlmodus die kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse des Regierungsbezirks widerspiegelt – der Behörde des Regierungspräsidenten zugeordnet; er verfügt nicht über eine eigene Rechtspersönlichkeit²⁵.

Das Verfahren zur Aufstellung bzw. zur Ergänzung eines Gebietsentwicklungsplans läßt sich in vier Abschnitte gliedern – ohne daß der Verfahrensgang vom Gesetz im einzelnen hervorgehoben wäre: das verwaltungsinterne Vorbereitungsverfahren, das förmliche Erarbeitungsverfahren, das eigentliche Aufstellungsverfahren, und schließlich das Genehmigungsverfahren.

Faktisch werden im verwaltungsinternen Vorbereitungsverfahren von der Bezirksplanungsbehörde erhebliche planerische Vorarbeiten geleistet, so daß zu Beginn des förmlichen Vorbereitungsverfahrens bereits die Weichen gestellt sind. Auch das Erarbeitungsverfahren, in dessen Verlauf Bedenken und Anregungen vorgebracht und erörtert werden, wird von der Behörde durchgeführt. Der BPR kann zwar, als „der von der Sache her uneingeschränkte Herr des Verfahrens“, der Behörde Weisungen erteilen. Angesichts dieser verfahrensrechtlichen Konstruktion wird jedoch das tatsächliche Gewicht der Behörde deutlich, auch wenn deren Funktion rechtlich lediglich als „Mitwirkung“ umschrieben ist.

In der dritten Verfahrensphase, der eigentlichen Aufstellungsphase, beschließt der BPR über den aufgrund von Bedenken und Anregungen modifizierten und überarbeiteten Planentwurf. Als letzte Phase wird dann das Genehmigungsverfahren durchgeführt, in dessen Verlauf die Landesplanungsbehörde ein Einvernehmen mit den fachlich zuständigen Landesministerien herzustellen hat. Mit der Bekanntgabe der Genehmigung erhält der Gebietsentwicklungsplan dann schließlich rechtliche Verbindlichkeit.

24 Allgem. Berggesetz v. 24. 06. 1865 i.d.F. für Nordrhein-Westfalen v. 11. 06. 1968; zu den verschiedenen Betriebsplanarten und deren Regelungsgehalt: LOBA-Richtlinien, Ziff. 2.

25 Allgemein vgl. Landesplanungsgesetz NW und Niemeier/Dahlke/Lowinski, 1977.

4. Der Entscheidungsprozeß

4.1 Das regionalpolitische Umfeld

Im Gefolge des Ende der 50er Jahre einsetzenden Verdrängungswettbewerbs des Öls mit der Kohle begann im Ruhrgebiet Ende der 50er/Anfang der 60er Jahre ein unkontrolliertes Zechensterben. Erst nach mehrjährigen Verhandlungen – und nachdem der Bund den Bergbau-Altgesellschaften zahlreiche Konzessionen zugestanden hatte – zeichnete sich eine Lösung der politisch und sozial brisanten Krise des Ruhrbergbaus ab: im Jahre 1969 wurde die Ruhrkohle AG als Einheitsgesellschaft des Ruhrbergbaus gegründet; ihre Aufgabe sollte es sein, die „planmäßige Anpassung der Produktionskapazitäten an die energiewirtschaftliche Entwicklung durchzuführen“²⁶. Dies ist der RAG denn auch gelungen: seit ihrer Gründung konnte die RAG die Kohleförderung an die Lage auf dem Energiemarkt anpassen – flankiert von staatlich finanzierten sozialen Maßnahmen zur materiellen Absicherung der freigesetzten Bergleute. Eine Begleiterscheinung dieser Anpassung der Kohleförderung war dennoch ein massenhafter Verlust an Arbeitsplätzen²⁷. Diese regionalen Beschäftigungsprobleme verschärften sich durch die Entwicklung im Stahlsektor²⁸: von 1957 bis 1973 entfielen im Bergbau und in der Stahlindustrie mehr als 335 000 Arbeitsplätze. Demgegenüber konnten nur ca. 76 000 industrielle Arbeitsplätze im Nicht-Montanbereich neu geschaffen werden, so daß ca. 260 000 industrielle Arbeitsplätze von 1957 bis 1973 per Saldo verlorengegangen sind²⁹. Dieser Verlust an industriellen Arbeitsplätzen kommt sowohl in den überdurchschnittlichen Arbeitslosenquoten als auch in der unterdurchschnittlichen Erwerbsquote im Ruhrgebiet – aufgrund frühzeitiger Pensionierungen und fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen – zum Ausdruck³⁰. Schließlich manifestiert sich die negative ökonomische Entwicklung im Ruhrgebiet in den erheblichen Wanderungsverlusten des Reviers³¹.

Für die Konservierung der industriellen Monostruktur und der ihr korrespondierenden Arbeitsmarktstruktur sowie für die manifest gewordene Strukturkrise des Ruhrreviers ist die Unternehmenspolitik der Bergbaugesellschaften wesentlich mitursächlich. Denn die von den Kommunen in den 50er und Anfang der 60er Jahre betriebenen Industrieneuansiedlungen scheiterten zumeist daran, daß die benötigten Grundstücke zum größten Teil im Besitz des Bergbaus waren. Sofern der Bergbau bis 1967 freiwillig zum Verkauf von Grundstücken bereit war, mußte der Käufer jedoch zugleich auf Bergschäden-Ersatzansprüche verzichten – ein Risiko, das kein ansiedlungswilliger Betrieb eingehen konnte, weil die Schäden nicht abgeschätzt werden konnten. Durch dieses Verhalten des Bergbaus wurde eine Diversifizierung der Industriestruk-

tur zu einer Zeit verhindert, in der viele Unternehmen zur Ansiedlung im Ruhrgebiet bereit waren³². Demgegenüber erscheinen unter den seit Mitte der 70er Jahre allgemein reduzierten Erwartungen an das wirtschaftliche Wachstum die Chancen für neue Industrieansiedlungen nicht sehr aussichtsreich – um so mehr, wenn man die tatsächliche geringe Mobilität und Mobilitätsbereitschaft von Betrieben betrachtet³³.

Der prekäre Zustand wie auch die wenig aussichtsreichen Zukunftsperspektiven des Ruhrreviers wurden Mitte der 70er Jahre innerhalb der Region durchaus realistisch eingeschätzt. Die nach der Ölkrise gewandelten energiepolitischen Prioritäten erlaubten es jedoch den regionalen politisch-administrativen und gesellschaftlichen Entscheidungsträgern, aus der Not eine Tugend zu machen: angesichts der geringen Erfolge der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung bei der Ansiedlung neuer Industrien soll als Kern einer strukturalpolitischen Strategie zur langfristigen wirtschaftlichen Konsolidierung der Industrieregion der Bergbau als Basisindustrie erhalten und gefördert werden. Aus der bestehenden wirtschaftlichen Monostruktur heraus sollen unter Ausnutzung des vorhandenen Know-how auf dem Gebiet des Bergbaus neue Industrien, insbesondere im Bereich der Kohleveredlung und Bergbautechnik, entwickelt werden, um damit ein neues Standbein für die Region zu schaffen³⁴. Diese regionalpolitischen Überlegungen spiegeln sich exemplarisch in der Forderung wider, die auf einem Sonderparteitag des SPD-Unterbezirks Recklinghausen lapidar formuliert wurde: „Die Wirtschaftskraft unseres Kreises hat sich auf die Stabilisierung der heimischen Industrie auszurichten, das bedeutet: alle erdenklichen Möglichkeiten zur Stützung des Bergbaus sind zu nutzen“³⁵. Diese programmatische Aussage gewinnt nun insofern allgemein an Gewicht, als in den regionalen (SVR, Bezirksplanungsräte) und kommunalen parlamentarischen Gremien, quer durch die Parteien, Abgeordnete sitzen, die sich dem Bergbau und dessen Belangen sehr stark verbunden fühlen: So konnte auch zwischen den politischen Parteien hinsichtlich der Einschätzung der regionalen Problemlage und der strukturalpolitischen Strategie im Grundsatz Übereinstimmung konstatiert werden³⁶.

Ausgehend von der skizzierten ökonomischen Problemlage und ihrer politischen Wahrnehmung und Einschätzung in der Region, ergab sich deshalb im konkreten Fall der Haard-Schächte eine weitgehende Homogenität der Interessen: Die an der Verwirklichung des Projekts unmittelbar Interessierten sind das Unternehmen RAG und die Bergleute der beiden Schachtanlagen Ewald-Fortsetzung und General Blumenthal. Während das Unternehmensinteresse primär auf die Verwertung der natürlichen Ressourcen und einer Verbesserung der Position am Energiemarkt ausgerichtet ist, liegt das Interesse der Bergleute naturgemäß in der Sicherung ihrer – ohne die Haard-Schächte in absehbarer Zeit konkret bedrohten – Ar-

26 Bahl, 1977, S. 180; F. Landwehrmann: Den Kohlenpott in Watte gepackt. In: Der Spiegel (1979) Nr. 41; vgl. auch Monopolkommission, 1977, S. 356.

27 Bömer, 1977, S. 175/176.

28 Vgl. hierzu Gaebe, 1979, Bömer, 1977, S. 153ff.; Löbbe/Kruck, 1976, S. 31.

29 Schröter/Zierold, 1977, S. 8; Löbbe/Kruck, 1976, S. 40 f., 51 f.

30 Bömer, 1977, S. 175 und S. 307, Tabelle A 16.

31 Bömer, 1977, S. 172; Schröter/Zierold, 1977, S. 8.

32 Spiegelberg, 1970, S. 190 ff.; Interview, 1.

33 Vgl. Bade, F. J.: Die Mobilität industrieller Betriebe, und: Sektoriale und räumliche Aspekte der Mobilität industrieller Betriebe. Ms. – Wissenschaftszentrum Berlin 1977.

34 Interview, 1 und 10.

35 H. Ettrich, Rede am 6. 9. 1977.

36 Interview, 1, 2 und 8.

beitsplätze. Hieran knüpft sich auch das gewerkschaftliche Interesse an den Haard-Schächten. In Wahrnehmung der Bergarbeiterinteressen geht es der Gewerkschaft nicht so sehr um das Problem Haard-Schächte an sich, als vielmehr um die Realisierung der allgemeinen gewerkschaftlichen Forderung, Arbeitsplätze im Bergbau zu sichern³⁷. Aus dieser Perspektive gewinnt das Haard-Projekt für die IGBE seine Relevanz. Dem Aspekt der Arbeitsplatzsicherung korrespondiert ein vitales Bestandsinteresse der IGBE. Zwar weist der Organisationsgrad im Bergbau seit 1960 steigende Tendenz auf³⁸; demgegenüber nimmt jedoch, parallel zu dem nun schon über Jahrzehnte hinweg anhaltenden Rückzug der Beschäftigten, die absolute Mitgliederzahl der IGBE stetig ab. Diese Schrumpfung der Mitgliederbasis dürfte wiederum für das ökonomische und politische Gewicht der Gewerkschaft nicht folgenlos bleiben³⁹. Eine Stabilisierung des Bergbaus bedeutet deshalb auch eine Festigung der gewerkschaftlichen Position.

Die Interessenlage der politischen Parteien, insbesondere der SPD als dominierender politischer Kraft in den betroffenen Bergbaustädten, stellt sich in ähnlicher Weise dar: daß die SPD als dominierende Partei in den betroffenen Bergbaustädten der Sicherung der Arbeitsplätze eindeutig Priorität einräumen muß, resultiert zum einen aus den innerparteilichen Machtstrukturen: Aufgrund vielfältiger personeller Verflechtungen zwischen SPD und IGBE wird auf lokaler und regionaler Parteebene ein starker Gewerkschaftseinfluß wirksam. Darüber hinaus ergibt sich die Vorrangstellung der Arbeitsplatzsicherung für alle Parteien gleichermaßen aus dem Zwang, ihre politische Glaubwürdigkeit und damit ihre Wählbarkeit zu wahren. Beides hängt nicht unwesentlich von ihrer Fähigkeit ab, einen aktiven Beitrag zur Stabilisierung der krisenhaften ökonomischen Situation zu leisten. Das Haard-Projekt eröffnet nun den Parteien eine Möglichkeit, ihren Einsatz für den Bergbau, die bedrohten Arbeitsplätze und damit für die Interessen des Reviers zu demonstrieren.

Diese Interessenlage der Parteien wird ergänzt durch diejenige der betroffenen Bergbaustädte: in Städten wie Recklinghausen, Oer-Erkenschwick und im Kreis Recklinghausen insgesamt, wo der Bergbau nach wie vor den überragenden Industriezweig darstellt, wird die Bedeutung des Haard-Projekts für diese Kommunen offensichtlich: wenn durch das Haard-Projekt konkret bedrohte Arbeitsplätze gesichert werden können, läßt sich auch eine materielle Auszehrung der betroffenen Städte durch potentielle Abwanderungen, nicht ausgelastete infrastrukturelle Einrichtungen und eine sinkende Finanzkraft verhindern^{40, 41}.

Diese auf verschiedenen Motiven basierende Homogenität der ökonomischen und politischen Interessen an der Sicherung des Bergbaus stellt für den Entscheidungsprozeß um die

Haard-Schächte die zentrale, unabhängig von der normativen Entscheidungsstruktur gesetzte „Restriktion“ dar, die – wie im folgenden zu zeigen sein wird – als Vor-Entscheidung oder Selektionsregel⁴² wirksam wird.

4.2 Die Abklärung der Interessen und die prozedurale Weichenstellung

Die zwischen politisch-administrativen und privaten Entscheidungsträgern bestehenden vielfältigen informellen Beziehungen⁴³ existieren – traditionell bedingt – insbesondere auch im Bergbau. Die engen Kommunikations- und Kooperationsbeziehungen zwischen Bergbautreibenden und Bergbehörden gründen sich dabei zum einen auf die Komplexität der „Materie Bergbau“, zum anderen auf die gemeinsame professionelle Sozialisation der Bergassessoren in den Behörden und Unternehmen⁴⁴. So kam es auch im Falle des Haard-Projektes frühzeitig (etwa seit Beginn des Jahres 1975) zu informellen Konsultationen zwischen RAG und LOBA. Gegenstand der gemeinsamen Beratungen war dabei u.a. auch die Frage, ob für das Vorhaben zeitlich gestaffelte Betriebspläne für jeden einzelnen Schacht vorgelegt werden sollten – was bisher die Regel gewesen war –, oder ob stattdessen, wegen der Dimension des Vorhabens, eine umfassende Planung in einem Rahmenbetriebsplan konzipiert werden sollte⁴⁵. Das LOBA hielt schließlich, aufgrund der Erfahrungen, die mit dem Verfahren über den Braunkohlentagebau Hambach gesammelt worden waren, eine umfassende Planung für vorteilhafter⁴⁶. Auf der Grundlage dieser Harmonisierung der Planungsziele und -durchführungsvorstellungen suchte die RAG den Kontakt zu den übrigen Verwaltungsbehörden, die für die Realisierung des Vorhabens von Bedeutung waren: dem SVR (mit dem bereits Verhandlungen über einen Verkauf der Haard bestanden), der Bezirksplanungsbehörde beim RP Münster und dem Kreis Recklinghausen.

Die RAG verhielt sich in diesen Gesprächen sehr konziliant und ging bereitwillig auf die in diesem „Vorfeld“ vorläufig nur angedeuteten Forderungen, insbesondere hinsichtlich des Landschaftsschutzes, bereitwillig ein⁴⁷. Im wesentlichen zielte die RAG mit diesen Vorsondierungen jedoch darauf ab, die Wahrnehmung des Problems und seiner Implikationen durch ihre „Gegenspieler“ auf der politisch-administrativen Seite inhaltlich zu beeinflussen. Denn die Problemperzeption der politisch-administrativen Seite war zu diesem Zeitpunkt dadurch gekennzeichnet, daß die konkrete Lage der betroffenen Zechen im einzelnen nicht hinreichend bekannt bzw. bewußt war – zumal die Lebensfähigkeit der Anlagen von der Unternehmensseite her immer wieder betont worden war⁴⁸. Zwar bestand Klarheit darüber, daß ein wei-

37 Interview, 11.

38 Vgl. *Treu*, 1978, S. 428.

39 Vgl. hierzu auch *Treu*, 1977, S. 175 f.; Interview, 11.

40 Vgl. *Klemmer/Unger*, 1975, S. 39/40; Kreis Recklinghausen, Statistische Jahresberichte 1974 und 1976.

41 Vgl. zu den Strukturdaten der betroffenen Städte Recklinghausen, Oer-Erkenschwick und Datteln: Arbeitsmarktatlas, Regierungsbezirk Münster 1977; vgl. z.B. auch Städtische Finanzkrise, 1978; Interview, 1.

42 Zum theoretischen Konzept gesellschaftlich-politischer Selektivitätsregeln vgl. zuletzt *Wollmann*, 1977.

43 Vgl. für die Ministerialverwaltung *Mayntz*, 1978, S. 202 ff.; *Schmid/Treiber*, 1975 S. 180 ff.; für den kommunalen Bereich vgl. *Hesse*, 1972, S. 45 f.

44 Interview, 1; 4; 11.

45 Interview, 6; 7.

46 Interview, 7; zum Hambach-Verfahren vgl. *LEB* 76, S. 76 f.

47 Interview, 3; 6.

terer Abbau sich nur nach Norden hin entwickeln könnte; die Explorationen der RAG waren jedoch nicht als Signal für konkrete Bergbauvorhaben wahrgenommen und gewertet worden. Die Vorlage eines abgestimmten Rahmenbetriebsplans mußte deshalb zu diesem Zeitpunkt überraschend wirken⁴⁹. Die politisch-administrativen Akteure waren damit in der strategisch ungünstigeren Position, in Abhängigkeit von der Information des Unternehmens und vor dem Hintergrund der gegebenen regionalen politisch-ökonomischen Situation auf ein ausgearbeitetes, inhaltlich geschlossenes Konzept reagieren zu müssen.

Nach der Vorlage des Rahmenbetriebsplans und dem Einspruch der Bergbehörde war den beteiligten Behörden und Kommunen das Projekt in einem Informationsgespräch beim LOBA vorgestellt und erläutert worden. Aus diesem Informationsgespräch lassen sich drei für den Verlauf des Entscheidungsprozesses nicht unwesentliche Ergebnisse festhalten: Erstens bestand unter den Beteiligten bereits zu diesem Zeitpunkt ein grundsätzlicher Konsens über die Notwendigkeit der Schächte für einen Kohleabbau unter der Haard – ohne daß es darüber zu kontroversen Diskussionen gekommen wäre. Weniger homogen war, zweitens, die Einschätzung der Implikationen und der Realisierungsbedingungen des Vorhabens, insbesondere hinsichtlich seiner ökologischen Folgewirkungen. Aufgrund des bereits bestehenden Grundkonsens über die Notwendigkeit der Schächte wurde diese grundsätzliche Meinungsverschiedenheit jedoch (auch später) nicht ausgetragen, sondern versandete in der Fülle der vorgetragenen technischen Einzelprobleme⁵⁰. So wurde die Zahl von 10 000 Arbeitsplätzen nie hinterfragt, sondern hingenommen und als das die Verhandlungen überschattende „Damoklesschwert“ akzeptiert. Die verbleibenden inhaltlichen und prozeduralen Unsicherheiten sollten, drittens, außerhalb des förmlichen Rahmenbetriebsplanverfahrens in einem informellen Arbeitskreis beim LOBA geklärt werden.

In der ersten Sitzung des Arbeitskreises wurde dann noch einmal explizit der Konsens darüber bestätigt, der Ruhrkohle-AG den Zugriff zu den Lagerstätten unter der Haard grundsätzlich zu ermöglichen. Auch die landesplanerischen Festlegungen des LEP III stünden dem Vorhaben im Grundsatz nicht entgegen. Sollte dennoch eine GEP-Änderung notwendig werden, könnten zunächst beide Verfahren parallel betrieben werden⁵¹. Kein Konsens bestand jedoch weiterhin in den Detailfragen, ebenso wenig wie über die unbedingte Notwendigkeit der Personen- und Materialseilfahrt am Schacht „An der Haard 1“, der sehr bald den Kern der Diskussion bildete.

Eine Verlagerung der Seilfahrtschächte (unter Beibehaltung der Wetterschächte in der Haard) wurde in der Öffentlichkeit insbesondere von der Bürgerinitiative „pro grün“ gefordert, wobei als mögliche Alternativen der Schacht Auguste Viktoria in Marl (statt Haltern 1/2) und ein Standort am Haardrand bei Ahsen (statt An der Haard 1) genannt wurden. In der Dis-

kussion im Arbeitskreis wurde die Alternative Auguste Viktoria vom LOBA jedoch von vornherein mit dem formalen Argument abgeblockt: Es könne nicht Gegenstand des Betriebsplanverfahrens sein, über eventuelle Abbaumöglichkeiten von Auguste Viktoria zu spekulieren, da Auguste Viktoria keine konkreten Pläne vorgelegt habe und die Feldesteile nicht Auguste Viktoria verliehen worden seien⁵². Um die Frage der Seilfahrt in der Haard aber eindeutig klären und die Öffentlichkeit davon überzeugen zu können, daß die Haard nicht nur Erholungsgebiet sein könne, andererseits aber für die Seilfahrt in der Haard nicht nur Kosten-(Ersparnis-) Gründe ausschlaggebend seien, wurde schließlich vereinbart, die Notwendigkeit von Seilfahrtanlagen in der Haard von einem unabhängigen Sachverständigen überprüfen zu lassen.

Unabhängig von den Gutachten hatte der SVR bereits in dieser Sitzung seine Forderungen, die auch von anderen Beteiligten geteilt wurden, formuliert:

- Einbrüche in den Waldbestand sind auf ein Minimum zu reduzieren,
- Förderanlagen in der Haard sind ausgeschlossen,
- die Anlagen sind landschaftsgerecht anzupassen,
- der Individualverkehr muß so gering wie möglich gehalten werden,
- der Bergbau darf keine weiteren Flächen beanspruchen⁵³.

Die Position des SVR, der in dieser ersten Arbeitskreissitzung seine Forderungen recht offensiv vertrat⁵⁴, erklärte sich nur zum Teil aus seiner Funktion als Träger der regionalen Grünflächensicherung. Darüber hinaus verfolgte er ein handfestes institutionelles Eigeninteresse: Im Verlaufe der Diskussion um die Gebiets- und Funktionalreform war der Fortbestand des SVR immer wieder zur Disposition gestellt worden. Durch die Einführung der Bezirksplanungsräte bei den Regierungspräsidenten verlor der SVR mit der Regionalplanungskompetenz einen wesentlichen Stützpfeiler. Aber erst im Zusammenhang mit den weiterreichenden politischen Überlegungen zur Funktionalreform wurde dieser Verlust der Planungskompetenz für den SVR prekär. Denn in der Regierungserklärung zur Funktionalreform vom 29. 1. 1976 wurde offensichtlich, „daß für den SVR die Ziele der Funktionalreform – Aufgabenkritik, Aufgabenabbau und -verlagerung, Aufgabenbündelung, Einheit der Verwaltung, Deckungsgleichheit von Verwaltungsgebieten – zu gelten hätten“⁵⁵.

Vor diesem landespolitischen Hintergrund bot sich der „Fall Haard“ für den SVR an, sich gegenüber der regionalen Öffentlichkeit und der Landespolitik als der Verfechter des Landschaftsinteresses darzustellen. Der SVR erhielt damit die Chance zu zeigen, daß er in der Funktion der Grünflächensicherung, die ihm bisher unbestreitbare Verdienste eingebracht hatte, für diese Region auch weiterhin unentbehrlich sei.

Aus der allgemeinen Interessenlage heraus wären in diesem Konflikt um die Haardschächte der SVR und die Bürgerini-

48 Interview, 3.

49 Interview, 3; 10.

50 Vgl. die Stellungnahme des Kreises Recklinghausen zum GEP, Akten 81/1.

51 Akten, 51.

52 Akten, 51.

53 Akten, 19; Interview, 4.

54 Interview, 4.

55 Köstering, 1978, S. 578.

tiative „pro grün“ „natürliche“ Koalitionspartner gewesen. Die zunächst radikale Ablehnung jedweder Bergbauanlagen in der Haard von seiten der Bürgerinitiative, unterstrichen durch eine aktive und nicht unpolemisch betriebene Öffentlichkeitsarbeit, dazu die Androhung von Klagen, verhinderte aber eine Solidarisierung nicht nur des SVR mit „pro grün“, und damit eine geschlossene Vertretung des Landschaftsinteresses. Die inflexible, wenig konziliante Strategie „pro grüns“ mußte die Bürgerinitiative in der politischen Kontroverse letztlich isolieren, während der SVR durchaus die inhaltlichen Forderungen von „pro grün“ nach der Suche und Prüfung alternativer Lösungsmöglichkeiten in seine eigene Argumentation aufnahm und in den Verhandlungen, zunächst wenigstens, auch artikulierte⁵⁶. Wenngleich also zwischen dem SVR und „pro grün“ eine inhaltliche Interessenidentität gegeben war, so entwickelte sich das Verhältnis zwischen diesen beiden Akteuren geradezu diametral zur gemeinsamen Interessenlage, indem „pro grün“ als „Konkurrent“ gegenüber dem SVR auftrat und sich als eigentlicher Repräsentant des ökologischen Interesses zu präsentieren suchte⁵⁷.

Ein gewisses institutionelles Eigeninteresse zeigte auch das Verhalten des LOBA, dessen Gesprächsbereitschaft durchaus nicht seiner bisherigen Praxis entsprach⁵⁸. Denn durch die Einladung zum Informationsgespräch und die Installierung des Arbeitskreises verzichtete das LOBA darauf, seine starke rechtliche Position voll auszuspielen. Damit sollte eine Thematisierung der rechtlichen „Sonderstellung“ des bergrechtlichen Betriebsplanverfahrens im Vergleich zu anderen Planungsverfahren verhindert werden, die die Diskussion über die schon lange anstehende Novellierung des Bergrechts nur erneut entfachen könnte⁵⁹. So aber konnte die Bergbehörde ihre Fähigkeit demonstrieren, auf schwierige Problemlagen flexibel zu reagieren – ohne daß dazu eine Gesetzesänderung notwendig wäre.

Die Ruhrkohle AG entfaltete aufgrund der großen Resonanz, die das Vorhaben in der Öffentlichkeit gefunden hatte, und der Artikulation eben auch konträrer Positionen, insbesondere durch „pro grün“, eine intensive (bis 1979 hinein andauernde) Öffentlichkeitsarbeit. Die Aufwendigkeit und Intensität dieser Öffentlichkeitsarbeit war bis dahin im Bergbau zur Durchsetzung eines Investitionsvorhabens unüblich und auch nie notwendig geworden⁶⁰. In über 100 Versammlungen, vom Kolpingverein bis zu den Stadträten, erläuterte und diskutierte die RAG ihr Haard-Projekt. Die Bereitschaft, „mit jedem über das Projekt zu reden, der wollte“⁶¹, verursachte einen immensen persönlichen und zeitlichen Aufwand, der sich u. a. im aktiven Einsatz von BAG-Vorstandsmitgliedern zeigte. Und dies trotz des von Beginn an regelmäßig aus-

gestreuten Optimismus darüber, daß mit der Realisierung des Projekts doch sehr bald begonnen werden könne⁶².

Die öffentliche Diskussion spiegelt sehr gut die tatsächlichen, politischen Kräfteverhältnisse und die unterschiedliche Überzeugungsfähigkeit der – auch in den „politischen“ Verhandlungen gebrauchten – Argumentation wider: die Befürworter des Projekts waren dabei in der Lage, „hart“ zu argumentieren, indem sie die positiven und negativen, in ihrem Zeithorizont absehbaren Folgewirkungen einer Entscheidung für oder gegen die Haard-Schächte zahlenmäßig untermauern sowie auch auf extern gesetzte politische und ökonomische Daten verweisen konnten. Diese „harten“ Argumente bezogen sich insbesondere auf

- die Standortgebundenheit des Bergbaus;
- das Energieprogramm der Bundesregierung, das der Steinkohle eine Priorität einräumt;
- die regionale wirtschaftliche Entwicklung;
- die lokalen Folgewirkungen für die betroffenen Städte Recklinghausen, Oer-Erkenschwick und Datteln, als auch auf die hier angesiedelte Zulieferindustrie;
- die Sicherung von 10 000 Arbeitsplätzen im Bergbau;
- die Arbeitsbedingungen unter Tage;
- die betriebswirtschaftlichen Kostenrechnungen.

Dem hatten die Gegner des Vorhabens nur „weiche“, nicht quantifizierbare und in ihrer zeitlichen Perspektive weniger abschätzbare Argumente entgegenzusetzen:

- Die regionale Bedeutung der Haard als ökologischer Ausgleichsraum und Naherholungsgebiet zur ruhigen Erholung (LEP III);
- die Beeinträchtigungen, die von den Haard-Schächten, insbesondere durch den Werkverkehr, zusammen mit den bestehenden und geplanten (Erweiterung des Quarzsandabbaus) Eingriffen auf die ökologische Regenerationsfähigkeit der Haard ausgehen;
- die zusätzlichen Belastungen, die die Ansiedlung eines Kraftwerks am östlichen Rand der Haard mit sich bringen würde (LEP-VI-Entwurf);
- die Befürchtung einer Salamtaktik, dergemäß das Gebiet der Haard auch für andere Industrien sukzessiv geöffnet werden könnte; und
- die Kritik an der prozeduralen Handhabung des Problems „Haard-Schächte“ und am Verhalten verschiedener Entscheidungsträger.

Der mangelnden Überzeugungsfähigkeit und Durchschlagskraft dieser Argumente korrespondierte ein fehlendes Sanktionspotential der Verfechter des Landschaftsschutzes. Daß die Landschaftsbeiräte nicht über rechtlich verbürgte Sanktionsmöglichkeiten verfügen, wurde schon angemerkt. Hinzu kommt, daß diese beratenden Gremien ebenso wie die Bürgerinitiative „pro grün“ auch über kein „politisch“ relevantes Sanktionspotential verfügten, weil es ihnen an der Fähigkeit und Substanz mangelte, für den Fall der Nichtberück-

56 Interview, 4.

57 Interview, 10; H. Ley (pro grün), in: Informationsdienst Ruhr, hrsg. vom SVR, Nr. 22/1976 vom 21. 10. 76.

58 Dies wurde in fast allen Interviews hervorgehoben.

59 Tatsächlich sieht der Referentenentwurf für die Novellierung des ABG erstmals eine förmliche Einbeziehung der Gemeinden in das bergrechtliche Verfahren vor.

60 Interview, 3; 10.

61 Interview, 6.

62 Vgl. z.B. Recklinghäuser Zeitung vom 29. 9. 76 und Ruhr-Nachrichten vom 10. 10. 76.

sichtigung ihrer Interessen eine für die Entscheidungsträger relevante Leistungsverweigerung anzudrohen⁶³.

Unter strukturellen Gesichtspunkten war in dieser ersten Phase des Entscheidungsprozesses die Strategie des LOBA von besonderer Bedeutung. Das bergrechtliche Verfahren stellt, verfahrensrechtlich gesehen, ein äußerst gering strukturiertes förmliches Verfahren dar, und die verfahrensführende Instanz verfügt deshalb über einen beträchtlichen, strategisch nutzbaren Handlungsspielraum. Daneben stehen die materiell-rechtlichen Regelungen des Bergrechts, die dem LOBA, verglichen mit den übrigen Beteiligten, ebenfalls eine rechtlich starke Stellung sichern. Die Strategie der Bergbehörde, ihre Steuerungsressource „Recht“ nicht voll auszuspielen und sich im Arbeitskreis auf Verhandlungen einzulassen, ist in dieser Situation hauptsächlich dadurch zu erklären, daß die Strategie des bargaining das Konfliktniveau von vornherein reduzierte und eine konsensfähige Lösung des Problems im Interesse des RAG-Antrags begünstigte. Denn die Einbindung der wichtigsten politisch-administrativen Akteure in den Problemlösungsprozeß im Arbeitskreis bedeutete auch die Einbindung dieser Akteure in die Verantwortung für die gefundene Lösung. Dies galt insbesondere für die Kommunen: Ihnen wurde einerseits ein Mehr an Einfluß zugestanden, als sie in einem rigide durchgehaltenen förmlichen Verfahren hätten entfalten können; dafür übernahmen die Kommunen die strategisch bedeutsame Filterfunktion, die Entscheidung der Öffentlichkeit gegenüber zu vertreten und Konflikte aufzufangen. Außerdem bedeutete gerade die Einbeziehung der Kommunen eine Garantie des vom Bergbau angestrebten Ergebnisses: aus ihren ökonomischen und politischen Interessen heraus mußten die Kommunen daran interessiert sein, diese Chance einer Stabilisierung ihrer ökonomischen Situation zu nutzen. Dadurch, daß das LOBA die Einrichtung des AK initiiert und darin die Federführung übernommen hatte, konnte es den Verlauf und die Inhalte der Verhandlungen stark beeinflussen. Denn durch den Aufbau dieses Verhandlungssystems und die Festlegung des Modus von Verhandlungen konnte es sich den Einfluß darüber sichern, „wer entscheidet, worüber entschieden wird, welche Methoden der Durchsetzung sanktioniert sind und welchem Zeitplan der Entscheidungsprozeß folgt“⁶⁴.

4.3 Die wissenschaftliche Begründung eines politischen Konsenses

Die Frage einer etwaigen GEP-Änderung war bisher lediglich am Rande der ersten AK-Sitzung kurz angedeutet worden; die maßgeblichen Überlegungen hierzu waren außerhalb des AK von der Bezirksplanungsbehörde angestellt worden, die wiederum das Vorhaben in gemeinsamen Beratungen mit der Landesplanungsbehörde erörterte⁶⁵.

Grundsätzlich hätte das LOBA den Rahmenbetriebsplan auf der Grundlage der geltenden Landes- und Gebietsentwicklungspläne genehmigen können⁶⁶. Durch eine vorab er-

folgende GEP-Ergänzung konnte die Bergbehörde jedoch dazu angehalten werden, erst die Ergänzung abzuwarten und sie dann ihrer Entscheidung als Ziele der Landesplanung zugrunde zu legen⁶⁷. Nach diesen Überlegungen sollte versucht werden, mit einer textlichen Ergänzung des GEP dem Bergbauvorhaben hinsichtlich seiner Raumansprüche restriktive Daten zu setzen. Die Staatskanzlei schloß sich diesen Überlegungen der Bezirksplanungsbehörde an: Die Vorhaben seien nach dem geltenden GEP 66 wie auch nach dem LEP III zulässig, so daß eine GEP-Änderung wegen der Haard-Schächte rechtlich nicht erforderlich werden würde; um jedoch den Bergbau in diesem Fall landesplanerisch hinreichend binden zu können, sei eine Änderung durchaus zulässig und wünschenswert⁶⁸. Damit wird nun deutlich, daß Landesplanungs- und Bezirksplanungsbehörde mit der GEP-Ergänzung nicht rechtlichen Zwängen, sondern politischen Zweckmäßigkeitsüberlegungen folgten.

Den inhaltlichen Schwerpunkt dieser Phase bildeten jedoch die verschiedenen Gutachten, die die Notwendigkeit einer Seilfahrt an den vorgesehenen Schachtstandorten, mögliche Alternativen einer Seilfahrt außerhalb der Haard sowie die ökologischen Implikationen des Bergbauvorhabens prüfen sollten. Die Fragestellung für das bergtechnische und ergonomische Gutachten wurde vom LOBA vorformuliert und mit dem Bezirksplaner und dem SVR, als den Hauptinteressierten an den Gutachten⁶⁹, abgestimmt. Die ursprüngliche Fragestellung des LOBA und die Modifizierungen bringen dabei noch einmal deutlich die jeweiligen Standpunkte und Interessen zum Ausdruck; in dem Entwurf des LOBA hieß die Kernfrage: „... ferner ist darzulegen, ob und ggf. mit welchen Nachteilen für die in den neuen Abbauschwerpunkten beschäftigten Belegschaftsmitglieder und das antragstellende Unternehmen zu rechnen ist, wenn dem Begehren nicht stattgegeben wird. Alternativ ist zu untersuchen, ob eine Verschiebung des Ansatzpunktes ‚An der Haard‘ nach Osten an den Rand des Waldgebietes unter Berücksichtigung sicherheitlicher, ergonomischer und volkswirtschaftlicher Aspekte vertretbar ist ...“⁷⁰. Diese deutlich auf die Belange des Bergbaus abgestellte Fragestellung wurde vom SVR und vom Bezirksplaner mit dem Hinweis auf die landschaftspflegerischen Bedenken und die Forderung nach der Einbeziehung von Alternativen korrigiert. Die den Gutachtern vorgelegte Fragestellung lautete dann schließlich: „Aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes und sonstiger öffentlicher Belange können Eingriffe in den Waldbestand des Erholungsgebietes ‚Die Haard‘ nur insoweit in Kauf genommen werden, als die Beeinträchtigungen durch die Betriebsanlagen und der Flächenbedarf so gering als möglich gehalten werden. Während die Anlage von Schächten für die Wetterführung als weniger kritisch anzusehen ist, sind gegen die Benutzung von zwei dieser Schächte für die planmäßige Seilfahrt/Materialversorgung Bedenken vorgebracht worden. Es ist zu untersuchen, wie aus sicherheitlicher, ergonomischer und betriebswirt-

63 Vgl. hierzu *Offe*, 1969, S. 168/169.

64 Vgl. *Offe*, 1975, S. 95.

65 Interview, 4; 9.

66 Akten 32 und 38; *Steimann*, 1978, S. 29.

67 Vgl. *Steimann*, 1978, S. 29.

68 Akten, 38.

69 Interview, 6.

70 Akten, 35.

schaftlicher Sicht das Begehren der Antragstellerin zu beurteilen ist, die beiden o.a. Schächte für die planmäßige Seilfahrt zu nutzen. Dabei ist unter den vorgenannten Gesichtspunkten insbesondere zu prüfen ..., ob alternativ eine Verschiebung des Schachtansatzpunktes „An der Haard“ nach Osten an den Rand des Waldgebietes vertretbar ist“⁷¹. Problematisch in allen drei Entwürfen, ebenso wie in der schließlich verbindlichen Formulierung der Gutachtaufträge, war die Formulierung der Frage nach einem möglichen Schacht Ahsen 1 außerhalb der Haard: ob eine Verschiebung des Schachtansatzpunktes nach Osten vertretbar sei. Diese Formulierung implizierte eine Verschiebung des gesamten Schachtansatzpunktes, obgleich ein reiner Wetterschacht von den Beteiligten, sogar von „pro grün“, akzeptiert worden war⁷². Auf der Grundlage dieser Formulierung wurde dann zum Beispiel im ergonomischen Gutachten eine durchgehende, ununterbrochene Fahrzeit unter Tage vom hypothetischen Schacht Ahsen 1 zu den Betriebsstellen in den Haardfeldern angenommen und eine dementsprechende negative Schlußfolgerung gezogen⁷³. Der Wetterschacht würde jedoch ein Umsteigen und damit auch eine Unterbrechung der Fahrt notwendig machen, womit sich auch die Belastung für die Bergleute reduzieren würde⁷⁴.

Im Laufe des Februar/März 1977 waren die Gutachten⁷⁵ fertiggestellt und wurden in der zweiten Sitzung des Arbeitskreises, unter Beteiligung aller Träger öffentlicher Belange, beraten. Die naturwissenschaftlich-technisch orientierten Gutachten hier im einzelnen darzulegen würde den Rahmen dieses Aufsatzes sprengen; im Ergebnis belegten sie noch einmal die Notwendigkeit der Schächte, begründet insbesondere mit den sich rapide verschlechternden Arbeitsbedingungen unter Tage. Die Alternative eines Seilfahrtschachtes Ahsen 1 wurde, unter der Prämisse einer Verschiebung des gesamten Schachtansatzpunktes, aus bergtechnischen, arbeitsphysiologischen und Kostengründen abgelehnt⁷⁶. Die Argumente der Gutachter wurden durch die Erklärung des LOBA unterstrichen, bei einem Schacht Ahsen 1, außerhalb der Haard, müßte die Bergbehörde wegen seiner abseitigen Lage zu den Abbauschwerpunkten aus Sicherheitsgründen darauf bestehen, daß auch ein Schacht An der Haard 1 geteuft und mit einer leistungsfähigen Seilfahrtanlage ausgerüstet werde⁷⁷.

In der Diskussion der Gutachten wurde zum erstenmal auch das Kostenargument deutlich und mit Nachdruck vorgebracht. Die Alternative Ahsen 1 würde nach dem bergtechnischen Gutachten die Produktion um ca. 8,50 DM/Tonne Kohle verteuern; das seien bei derzeitigen Preisen etwa 5 % des Erlöses für eine Tonne Kohle, und bei der angestrebten Fördermenge immerhin 19 Mill. DM/Jahr, also kein zu ver-

nachlässigender Betrag⁷⁸. Da nach der Auflage des LOBA, in der Haard in jedem Falle eine leistungsfähige Seilfahrt einzurichten, der Haard-Schacht dann zusätzlich geteuft werden müsse, würden sich diese Mehrbelastungen auf ca. 12,- bis 15,- DM/t Kohle erhöhen, das heißt, mehr als 15 % des erzielbaren Erlöses ausmachen. Auch von der Kostenseite her erscheine die Alternative Ahsen 1 deshalb nicht realisierbar⁷⁹.

Der ökologische Aspekt des Bergbauvorhabens war in zwei Gutachten, in einem ökologischen und in einem schall- und erschütterungstechnischen, untersucht worden: die „gutachterliche Stellungnahme“ der Landesanstalt für Ökologie stellte die ökologische Beschaffenheit, die Belastungssituation und die zu erwartenden negativen Folgewirkungen, insbesondere auf die Regenerationsfähigkeit der Haard, dar, um dann aber die logisch konsequenten Folgerungen aus der Analyse unausgesprochen zu lassen: „... sind aus zwingenden bergbautechnischen und wirtschaftlichen sowie aus landesplanerischen Gründen heraus Alternativen (auch hinsichtlich Verzicht auf die Seilfahrt) zu den im Rahmenbetriebsplan vorgesehenen Standorten nicht gegeben, so ergeben sich für den Fall einer Realisierung der Planungen die folgenden Forderungen und Maßnahmen ...“. Diese Forderungen empfehlen dann eine kleinräumige Verschiebung des Schachtes Haltern 1/2 und An der Haard 1 zum Schutz wichtiger Biotope: die Anlagen sollen so niedrig wie möglich gehalten werden; der Kraftfahrzeugverkehr soll auf das unbedingt notwendige Maß reduziert werden; die Betriebsflächen sollen abgegrünt werden; Vorkehrungen zur Minderung von Lärm- und Staubimmissionen der Betriebsanlagen sollen getroffen werden; eine schadlose Ableitung des Gruben- und Betriebswassers muß gewährleistet sein⁸⁰. Diese Empfehlungen stellten jedoch kaum mehr als Minimalforderungen dar, die der tatsächlichen – und im Gutachten selbst ausführlich dargelegten – ökologischen Gefährdung nicht gerecht werden.

Im schall- und erschütterungstechnischen Gutachten wurde festgestellt, daß der Beurteilungspegel der Anlagen in mehr als 150 m Entfernung die Richtwerte für reine Wohngebiete nach der TA-Lärm nicht überschreiten werde; der Verkehrslärm werde ebenfalls in 200 m Entfernung diesem Richtwert entsprechen⁸¹. Problematisch an diesem Gutachten ist, daß der Eigengeräuschpegel des Gebietes, also Bachplätschern, Blätterrauschen usw., als „störend“ interpretiert wird. Naturgeräusche werden nach gesicherten Erkenntnissen subjektiv als nicht störend empfunden. Die zu erwartende Pegelüberschreitung von mehr als 10 dB (A) im Bereich der Anlagen und Straßen (vorher 27 dB (A)) ist nach den allgemeinen Hinweisen des VDI sowie im Anhang der TA-Lärm als erhebliche Störung zu bewerten. Hier wurde offensichtlich der formalen Einhaltung von Richtwerten Vorrang gelassen. Dadurch, daß der gemessene Eigengeräuschpegel des Haard-Waldes formal konstatiert wird, ohne hinzuzufügen, daß dieses Geräusch als nicht störend empfunden wird, wird das Ei-

71 Akten, 45.

72 Akten, 64; Interview, 10.

73 Akten, 72.

74 Interview, 10.

75 Bergtechnik: *Reuther*, Aachen; Ergonomie/Arbeitsphysiologie: *Rutenfranz* et. al., Dortmund; Emissionen/Lärm: TÜV, Essen; Ökologie (im Auftrag des MELF): Landesanstalt für Ökologie (*H. Schulzke*).

76 Akten, 75.

77 Akten, 75.

78 Akten, 75.

79 Akten, 72; *Steimann*, 1978, S. 34.

80 Vgl. Ökologie-Gutachten, S. 20 f.

81 Vgl. TÜV-Gutachten.

generäusch implizit als „Lärm“ interpretiert. Umgekehrt werden im Bereich der Anlagen und Zufahrtswege die zu erwartenden Lärmimmissionen ebenfalls formal festgestellt, ohne auch nur anzudeuten, daß diese Fremdgeräusche in einem Waldgebiet auf den Erholungssuchenden ausgesprochen störend wirken müssen. Darüber hinaus erscheint es zumindest fragwürdig, daß als Vergleichsmaßstab für den zu erwartenden Fremdgeräuschpegel in der Umgebung der Schächte die Immissionswerte für allgemeine (in 100 m Entfernung) bzw. reine Wohngebiete (in 150 m Entfernung) herangezogen wurde: Berücksichtigt man, daß in Erholungsgebieten keinerlei Störungen vorhanden sein sollten, hätte es nahegelegen, als Vergleichsmaßstab wenigstens die Immissionswerte für Kurgebiete zugrunde zu legen.

Die Bürgerinitiative „pro grün“ beteiligte sich an dieser gutachterlichen Auseinandersetzung mit einem ökologischen und einem bergtechnischen Gutachten. Das ökologische Gutachten legte vor allem die in der bisherigen Diskussion vernachlässigte Gesamtbelastung und die Verringerung des Erholungswertes der Haard als eines geschlossenen Waldgebietes dar. Bisher war im wesentlichen mit den nur unmittelbar benötigten und zu bebauenden Flächen argumentiert worden⁸². Das bergtechnische Gutachten versuchte zu belegen, daß eine Seilfahrt am Rande der Haard, unter Beibehaltung eines Wetterschachtes in der Haard, möglich und zumutbar sei⁸³; jedoch kam dieses Gutachten aufgrund von Informationsproblemen⁸⁴ erst nach dem inhaltlichen Abschluß des Entscheidungsprozesses zur Vorlage, so daß es keine Bedeutung mehr entfalten konnte⁸⁵.

Diese Bemühungen von „pro grün“, in der gutachterlichen Auseinandersetzung mitzuhalten, beruhten offensichtlich auf einer Verkenntung der Situation und der Funktion, die den Gutachten zugeordnet war. Denn nach der grundsätzlichen Anerkennung der Notwendigkeit der Schächte in der Haard konnte es für die Beteiligten nur noch darum gehen, die beiden Ansprüche, die des Bergbaus wie die des Landschaftsschutzes, und ihre letztliche Vereinbarkeit zu rechtfertigen: die technischen Gutachten bescheinigten den naturwissenschaftlich-technischen Sachzwang, und das ökologische Gutachten, daß dieser Eingriff „gerade noch“, wenn auch nur unter Auflagen, hingenommen werden könne.

Unter diesem Aspekt war der inhaltliche Beitrag der Gutachten zur Entscheidungsfindung gering⁸⁶. Die Fragwürdigkeit der Rolle und des Beitrags von wissenschaftlichen Gutachten in politischen Konflikten wurde deshalb schon von einem der Gutachter selbst aufgeworfen, mit dem Hinweis, daß unter Berücksichtigung des Konflikts zwischen wirtschaftlichen Interessen, Energiebedarf, Sicherung von Arbeitsplätzen und Umweltschutz „politische“ Entscheidungen not-

wendig seien, die nicht durch Gutachten ersetzt werden könnten⁸⁷. Die Funktion der Gutachten als Legitimationslieferant wird noch deutlicher, wenn man einmal die ersten politischen Forderungen, wie sie vom SVR artikuliert worden waren, mit den nun „wissenschaftlich“ abgeleiteten Auflagen vergleicht: sie weichen kaum voneinander ab.

Die Tatsache der Einbeziehung von wissenschaftlichen Gutachten und ihre breite Diskussion könnte jedoch langfristig einen strukturell bedeutsamen Nebeneffekt für die Beziehungen zwischen Bergbehörde (bzw. dem Bergbau allgemein) und Öffentlichkeit haben. „Der Bergbau“, hier also die RAG und das LOBA, mußte seine Expertenstellung, sein Wissensmonopol, aufbrechen lassen und auch bergtechnische Einzelheiten erklären und begründen – und damit auch Bergbauplanungen der öffentlichen Diskussion stellen. Denn bislang erschien dem LOBA der Ausschluß der Öffentlichkeit aus dem bergrechtlichen Planverfahren durchaus nicht als ein Mangel: mehr Öffentlichkeit bedeutet ja, daß man den Bürgern erst einmal Unterricht in Bergtechnik geben müsse⁸⁸. Daß diese Ansicht zum Beispiel von den Kommunen durchaus nicht geteilt und die Position der Bergbehörde kritisch angesehen wird, zeigen Anmerkungen, die darauf hinweisen, daß die bestehenden bergrechtlichen Verfahren weder dem heutigen Demokratieverständnis noch den modernen Planungsverfahren angepaßt seien⁸⁹. Insofern wäre diese langfristige Öffentlichkeitswirkung der Gutachten, die allgemeine Diskussion auch bergtechnischer Belange, sicherlich gewichtiger einzuschätzen als ihr unmittelbarer materieller Beitrag zur Lösung dieses Entscheidungsproblems.

4.4 Die förmliche Legitimation des (Landschafts-)Handels

Entsprechend den Überlegungen der Bezirksplanungsbehörde und der Staatskanzlei folgte dem Abschluß des bargaining-Prozesses im Arbeitskreis das GEP-Ergänzungsverfahren. Die „Bedenken und Anregungen“ der Kommunen, wie auch der übrigen Verfahrensbeteiligten, zum GEP-Ergänzungsentwurf waren mehr oder weniger identisch mit den Diskussionen im Arbeitskreis und den Stellungnahmen zum Rahmenbetriebsplan: die grundsätzliche Zustimmung zu dem Projekt, die vom SVR bereits in der ersten Phase gestellten und durch das ökologische Gutachten wiederholten landschaftsschützenden Forderungen sowie für die jeweilige Kommune bedeutsame, zusätzliche Einzelmaßnahmen (z.B. hinsichtlich der Bergehalde). Aus den Inhalten der Stellungnahmen und den Formulierungen wird dabei deutlich, daß der Landschaftsschutz wohl ein gewichtiges, aber deutlich nachrangiges Kriterium gegenüber den ökonomischen Kalkülen darstellte. Hinsichtlich des Ergebnisses der Problemlösung wurde diesen Stellungnahmen zum GEP-Ergänzungsentwurf wie der GEP-Ergänzung selbst von den Kommunen keine besondere Bedeutung mehr zugemessen: „ob geändert oder nicht geändert, spielt ja überhaupt keine Rolle ... Das ist eine Sache, ob das planungsrechtlich notwendig oder nicht notwendig ist ... Für uns war das egal“⁹⁰.

82 Vgl. pro-grün-Gutachten, erarbeitet von Finke, Lob u.a.; ebenso Finke/Lob, 1977.

83 Akten, 80; Knickelmann-Gutachten.

84 Diese „Informationsprobleme“ bestanden im wesentlichen in einer Verzögerung der Erlaubnis zur Einsichtnahme in die Unterlagen von seiten der RAG; vgl. Interview, 10.

85 Z.B. wird es in den BPR-Vorlagen überhaupt nicht mehr erwähnt.

86 Interview, 2.

87 Rutenfranz nach NW, 25. 3. 1977; auch Interview, 3.

88 Interview, 4.

89 Interview, 2; 12.

90 Interview, 12.

Demgegenüber suggerieren die Formulierungen des GEP-Ergänzungstextes, und mehr noch die der Erläuterungen⁹¹, eine Entscheidungssituation, in der das GEP-Ergänzungsverfahren und die GEP-Ergänzung als das zentrale Instrument der Konfliktlösung und Konsensfindung erscheinen. Dabei stellt der tatsächliche Verlauf des Entscheidungsprozesses gerade das planerische Steuerungs- und Konfliktlösungspotential des GEP gegenüber diesem Einzelvorhaben in Frage. Denn der GEP 66 enthält Aussagen sowohl zugunsten der Landschaft als auch zugunsten des Bergbaus⁹² – ohne daß für den Fall räumlich konfligierender Nutzungsansprüche Prioritäten oder Entscheidungskriterien für eine Konfliktlösung angegeben würden. Wenn jedoch die allgemein formulierten Ziele untereinander in Konflikt geraten, wie hier zwischen Bergbau und Landschaft, dann wird die politische Entscheidung, die mit dem Plan eigentlich getroffen sein sollte, auf den konkreten Einzelfall verlagert und dort – zwangsläufig – unter den je aktuellen Prämissen und Interessenkonstellationen entschieden⁹³.

Diese Situation spiegelt sich plastisch in einer der kommunalen Stellungnahmen wider: „Die beabsichtigte Änderung des GEP 66 ist dadurch belastet, daß angesichts der anstehenden Bergbauvorhaben keine die in der Haard oberflächlich dominierenden Belange der Erholung, der Wasser- und Forstwirtschaft, des Naturhaushalts und natürlichen Lebensraums, des Umwelt-, Natur- und Landschaftsschutzes sowie der Erhaltung des Landschaftsbildes in vergleichbarer Weise abdeckenden Untersuchungen, Bestandsanalysen, Wertungen oder detaillierte Zielvorgaben (...) existieren. So gerät die anstehende Ergänzung des GEP 66 für das Gebiet ‚Die Haard‘ südlich Haltern bei der Fülle des von der Bergbehörde vorgelegten rein bergbauspezifischen Untersuchungsmaterials zu einer auf ganz konkret bekannte Berg- und Abbauanforderungen abgestellten Formalie. (...) Wenn die Regionalplanung nach diess. Auffassung hier ihre Daseinsberechtigung und ihren Sinn behalten soll, muß im weiteren Verfolg, z.B. anlässlich der Neuaufstellung des GEP 66, eine grundlegendere Erfassung und Aufarbeitung der in der Haard anstehenden konkurrierenden Raumansprüche im Sinne einer besseren Konfliktlösung und weniger als bloßes Reagieren auf Anforderungen starker Beteiligter von der Planungsseite her erfolgen“⁹⁴.

Diese Kritik an der Steuerungsleistung der Regionalplanung ist nach dem empirischen Verlauf des Entscheidungsprozesses sicher gerechtfertigt. Sie reflektiert jedoch nicht die Tatsache, daß der BPR zum Zeitpunkt seiner Beschäftigung mit dem „Fall Haard“ noch ein wenig eingearbeitetes parlamentarisches Gremium war⁹⁵, und auch nicht die allgemeinen, strukturellen und prozessualen Gründe für diese bescheidene Rolle des BPR:

In dem landesplanerischen Verfahren zur GEP-Ergänzung verfügt der BPR über die ausschließliche Sach- und Verfah-

rensherrschaft. Der in dem Arbeitskreis ausgehandelte Kompromiß konnte also, rechtlich gesehen, für den BPR keine Entscheidungsprämisse oder eine Einschränkung seines Handlungsspielraumes darstellen. Das Entscheidungsproblem stellte sich für den BPR zum Zeitpunkt des GEP-Ergänzungsverfahrens jedoch anders, als es sich dem Arbeitskreis gestellt hatte: das Ergebnis des Arbeitskreises war Bestandteil der realen Problemstruktur geworden. Dadurch, daß in dem im Arbeitskreis ausgehandelten Kompromiß die verschiedenen Interessen geronnen waren, stellte er die reale politische Entscheidungsprämisse für den BPR dar. Um von dieser präformierten Lösung abweichen zu können, hätte der BPR eine gleichermaßen konsensfähige Alternative entwickeln müssen. Dem standen jedoch organisations- und verfahrensstrukturelle Restriktionen entgegen, die den – theoretischen – Handlungsspielraum gerade in diesem planungstechnisch komplizierten Fall wieder entscheidend einengten.

Die (gewählten und stimmberechtigten) Mitglieder des BPR üben ihr Mandat ehrenamtlich aus; sie rekrutieren sich aus den kommunalen Parlamenten, so daß sie also mindestens ein Doppelmandat innehaben. Häufig nehmen sie noch weitere Partei- oder öffentliche Ämter wahr. Durch ihr Doppel- und zum Teil Mehrfachmandat werden die BPR-Mitglieder gezwungen, ihr Zeit- und Aufmerksamkeitsbudget aufzuteilen. Daß sie sich dabei – notgedrungen – auf die lokale Ebene konzentrieren müssen, resultiert daraus, daß ihre Wiederwahl von ihrer Leistung als Kommunal- und weniger als Regionalpolitiker abhängt⁹⁶. Hinzu kommt, daß für die Arbeit im BPR den „Fraktionen“ keine finanziellen, sachlichen und personellen Hilfsmittel zur Verfügung stehen. Diese organisatorischen und personellen Restriktionen bedingen im Planungsprozeß wiederum eine Abhängigkeit der BPR-Mitglieder von den durch die Bezirksplanungsbehörde gesammelten und aufbereiteten – und damit behördenspezifisch selektierten – Informationen⁹⁷. Darüber hinaus ermöglicht die strukturelle Anlage des Planaufstellungsverfahrens der Bezirksplanungsbehörde, in der verwaltungsinternen Vorbereitungsphase potentielle Handlungsalternativen auszuschließen, so daß die planerische Entscheidung für das eigentliche Entscheidungsorgan BPR präjudiziert werden kann. Außerdem werden bei der Planaufstellung auftretende Konflikte bereits im behördlichen Erarbeitungsverfahren administrativ kleingearbeitet und im BPR nicht mehr politisch-diskursiv ausgetragen⁹⁸.

Vor dem Hintergrund des konkreten Problemlösungsprozesses reduziert sich die politisch-demokratische Entscheidung des BPR so auf den Nachvollzug einer vorab ausgehandelten Problemlösung. Materiales politisches Entscheiden setzt das Wählen zwischen alternativen Handlungsmöglichkeiten voraus⁹⁹; aber gerade diese Wahlmöglichkeit bestand für den BPR aufgrund der politisch-ökonomischen Situation

91 Akten, 99; 100.

92 Vgl. GEP 66, S. 85 ff.

93 Vgl. auch Grauhan, 1969, S. 133 ff.

94 Akten, 81.

95 Interview, 1; 2; 8.

96 Vgl. Fricke, 1978, S. 86 f.; Interview, 1; 2; 8.

97 Vgl. zur Bedeutung subjektspezifischer Wertvorstellungen in Informationsverarbeitungsprozessen z.B.: Scharpf, 1973, S. 52 ff.; Fürst, 1975, S. 58 f., 161 f.

98 Vgl. zu diesen Problemen des BPR auch Fricke, 1978; Schultz, 1978; Konze/Kliege, 1978.

99 Vgl. hierzu Grauhan, 1970, S. 17 ff.

und der gegebenen Entscheidungsstruktur dieses Falles nicht: obgleich „Herr des Verfahrens“, war der BPR vom eigentlichen Problemlösungsprozeß ausgeschlossen. Die GEP-Ergänzung kann deshalb nur noch als „Legitimation durch Verfahren“¹⁰⁰ begriffen werden.

Regionalplanung — Anwalt der Ökologie?

Die inhaltliche Entwicklung des Problemlösungs- und Entscheidungsprozesses war im wesentlichen bestimmt durch die regionale politische und ökonomische Situation und eine daraus resultierende breite Homogenität politisch-administrativer und ökonomischer Interessen. Das bedeutet konkret im Falle des Haard-Projekts, daß das „Ob“ der Schächte real nie in Frage gestellt war. Zur Disposition standen lediglich die Randbedingungen, die Art und Weise, wie die zu erwartenden negativen Folgewirkungen dieses Vorhabens verhindert oder aufgefangen werden könnten.

Die Entscheidungsstruktur dieses Falles ist durch ein Übergewicht des Bergbaus sowohl hinsichtlich des ökonomischen als auch des politisch-administrativen Durchsetzungspotentials gekennzeichnet. Die bergbaulichen Interessen sind institutionell gebündelt beim Landesoberbergamt verortet. Demgegenüber ist das Umweltinteresse auf verschiedene Instanzen zersplittert; hinzu kommt, daß dieses Umweltinteresse innerhalb der jeweiligen Instanz selbst schon in Konflikt oder Konkurrenz zu anderen geraten kann und sich somit zunächst binnen-administrativ durchsetzen muß und erst über mehrere Instanzen vermittelt auftreten kann. In diesem Fall ergab sich daraus eine strukturelle Bevorteilung des Bergbauvorhabens gegenüber den ökologischen Belangen. Das damit gegebene grundlegende Kräfteverhältnis veränderte sich auch nicht durch den als informelle Entscheidungsstruktur aufgebauten Arbeitskreis, der lediglich einen anderen Modus der Problemlösung ermöglichte.

Die landesplanerischen Festlegungen des LEP III und des GEP 66 konnten dadurch, daß sie keine eindeutige Aussagen enthalten, nicht als Entscheidungsprämissen oder -restriktionen wirksam werden. Auch der BPR konnte dadurch, daß er an dem informellen Problemlösungsprozeß nicht beteiligt war, erst spät in den Entscheidungsprozeß eingeschaltet wurde, und aufgrund seiner Funktionsbedingungen keine entscheidungsstrukturell oder inhaltlich relevante Wirkung entfalten.

In prozeduraler Hinsicht dominierte die Strategie der prozeduralen Steuerung durch das LOBA. Durch die Strategie der inhaltlichen Entwicklung der Problemlösung auf informellem Wege verringerte sich die Bedeutung der förmlichen Verfahren: das landesplanerische Verfahren der GEP-Ergänzung konnte die vorab erarbeiteten Ergebnisse nur noch nachvollziehen und förmlich sanktionieren. Dem Landesplanungsgesetz konnte damit Genüge getan werden — auf Kosten der ökologischen Belange.

Literatur

- Bade, F. J.: Die Mobilität industrieller Betriebe. Ms. — Berlin 1977.
Ders.: Sektorale und räumliche Aspekte der Mobilität industrieller Betriebe. Ms. — Berlin 1977.
- Bahl, V.: Staatliche Politik am Beispiel der Kohle. — Frankfurt a. M. 1977.
- Bechmann, A.: Zur Problematik ökonomischer Verfahren der Landschaftsbewertung. In: *Landschaft und Stadt*. 5. Jg. (1973) H. 1.
- Bömer, H.: Internationale Kapitalkonzentration und regionale Kreisentwicklung. Am Beispiel der Montanindustrie und der Montanregionen der Europäischen Gemeinschaft. — Dortmund 1977.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.): Arbeitsstatistik 1971, 1973, 1976, 1977 — Jahreszahlen.
- Finke, L.: Zuordnung und Mischung von bebauten und begrünt Flächen. — Bonn-Bad Godesberg 1976. = Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Nr. 03.044.
- Finke, L.; R. E. Lob: Die Haard. Ein Musterbeispiel für die systematische Entwertung eines wichtigen Naherholungsgebietes. In: *Natur und Landschaft*. 52. Jg. (1977) H. 5.
- Fricke, W.: Zur Rolle der ehrenamtlichen Kommunalpolitiker im Bezirksplanungsrat. In: *Trähnhardt, D.* (Hrsg.): Funktionalreform. Zielperspektiven und Probleme einer Verwaltungsreform. — Meisenheim am Glan 1978.
- Fürst, D.: Kommunale Entscheidungsprozesse. Ein Beitrag zur Selektivität politisch-administrativer Prozesse. — Baden-Baden 1975.
- Gaebe, W.: Veränderungen der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung. Am Beispiel der Eisen- und Stahlindustrie. In: *Geographische Rundschau*. 31. Jg. (1979) H. 3, S. 109 ff.
- Hesse, J. J.: Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen. — Stuttgart 1972.
- Klein, St.: Wenn der Deckel auf'n Pütt kommt. In: *Süddeutsche Zeitung* Nr. 70/1979.
- Klemmer, P.; A. Unger: Analyse der Industriestruktur von Nordrhein-Westfalen. — Dortmund 1975. = Schriftenreihe Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen. Landesentwicklung, Bd. 1.010.
- Köstering, H.: Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk in der Funktionalreform (I). In: *Der Städtetag*. (1978) H. 10.
- Konze, H.; R. Kliege: Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen. Der Bezirksplanungsrat — Modell für eine neue Entwicklungsplanung? In: *Innere Kolonisation*. 27. Jg. (1978) H. 4.
- Lampe, P.: Die Planung der Bergbaumaßnahmen in der Haard vor dem Hintergrund der allgemeinen landesplanerischen Zielvorstellungen. In: *Lampe, P.; F. W. Steimann; W. Rütz; H. Schulzke; G. Grosser*: Zielkonflikte in der Regionalplanung. Das Beispiel Haard. — Münster 1978.
- Landwehrmann, F.: Den Kohlenpott in Watte gepackt. In: *Der Spiegel*. (1979) Nr. 41.
- Lauffs, H.-W.; W. Zühlke: Politische Planung im Ruhrgebiet. — Göttingen 1976.
- Löbke, K.; R. Kruck: Wirtschaftsstrukturelle Bestandsaufnahme für das Ruhrgebiet. — Berlin 1976.
- Luhmann, N.: Legitimation durch Verfahren. — Neuwied 1969.
- Marks, R.: Zur Landschaftsbewertung für die Erholung. In: *Natur und Landschaft*. 50. Jg. (1975) H. 8/9.
- Mayntz, R.: Soziologie der öffentlichen Verwaltung. — Heidelberg 1978.
- Monopolkommission (Hrsg.): Hauptgutachten 1973/75. Mehr Wettbewerb ist möglich. 2. Aufl. — Baden-Baden 1977.
- Niemeier, H.-G.; W. Dablike; H. Lowinski: Landesplanungsrecht Nordrhein-Westfalen. Kommentar. — Essen 1977.

100 Vgl. Luhmann, 1969; Simon, 1955, S. 41.

- Offe, C.: Politische Herrschafts- und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, G.; D. Senghaas: Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. – Frankfurt 1969.
- Offe, C.: Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. – Frankfurt a. M. 1975.
- Rürup, H.: Explorationen am Nordrand des Ruhrreviers. – Essen 1977.
- Scharpf, F. W.: Planung als politischer Prozeß. In: Ders.: Planung als politischer Prozeß. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. – Frankfurt a. M. 1973.
- Schmid, G.; H. Treiber: Bürokratie und Politik. – München 1975.
- Schmitt, D.; H. J. Schürmann: Keine Angst vor Importen. In: Wirtschaftswoche. (1979) Nr. 16.
- Schröter, L.; H. Zierold: Die wirtschaftliche Entwicklung im Ruhrgebiet: Genese einer Krise. In: Schröter, L.; P. Velsinger; H. Zierold (Hrsg.): Aktuelle Probleme der regionalen Entwicklung im Ruhrgebiet. – Dortmund 1977.
- Schultz, R.: Erfahrungen in einem Bezirksplanungsrat. In: Demokratische Gemeinde. (1978) H. 3.
- Simon, H. A.: Das Verwaltungshandeln. – Stuttgart 1955.
- Spiegelberg, F.: Energiemarkt im Wandel. Zehn Jahre Kohlenkrise an der Ruhr. – Baden-Baden 1970.
- Städtische Finanzkrise am Beispiel Duisburgs. Ein Interview. In: Arch. + (1978) Nr. 38, S. 21 ff.
- Steimann, F. W.: Konkretisierung der landesplanerischen Zielsetzungen und Abwägung der konkurrierenden Raumansprüche im Gebietsentwicklungsplan. Am Beispiel der ‚Haard‘. In: Lampe (u. a.), a. a. O., S. 25 ff.
- Treu, E.: Gewerkschaftliche Organisation in einer schrumpfenden Branche. In: Soziale Welt. 28. Jg. (1977) H. 1/2, S. 167 ff.
- Treu, E.: Probleme der gewerkschaftlichen Mitgliederrekrutierung in ausgewählten Industriezweigen. In: Soziale Welt. 29. Jg. (1978) H. 4, S. 418 f.
- Wollmann, H.: Selektivität politisch-administrativer Entscheidungsprozesse an der lokalen Ebene. Projektbericht. Manuskript. – (o. O.) 1977.
- Gesetze, Pläne, Programme, Materialien usw.
- Allgemeines Berggesetz vom 24. 6. 1865 in der für Nordrhein-Westfalen gültigen Fassung vom 11. 6. 1968.
- Rutenfranz, J.: Ergonomisches Gutachten zum Planungsvorhaben ‚An der Haard/Haltern‘ der BAG Lippe.
- Gemeinnütziger Grünflächenverein pro-grün e.V.: Aufschluß neuer Abbaubereiche im Raume Haard/Haltern durch die RAG. Gutachtliche Stellungnahme. Erarbeitet von L. Finke, R. E. Lob, U. Hamann, D. Schreiber. (pro-grün-Gutachten).
- Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS): Auswirkungen der Bergbauvorhaben in der Haard auf die Funktionsstruktur des Raumes. (Bearb.): C. Schmieders, W. Zühlke. Manuskript. – Dortmund 1977. (ILS-Gutachten).
- Knickelmann, F. J.: Gutachterliche Stellungnahme zu den bisher angegebenen bergtechnischen Begründungen für die Einrichtung von Seilfahrt- und Materialschächten in dem Betriebsplanantrag zugrunde gelegten Planungsgebot sowie zu der behaupteten Beibehaltung der Schachtansatzpunkte an den bisher ausgewiesenen Stellen, Manuskripte. – April 1977. (Knickelmann-Gutachten).
- Kreis Recklinghausen (Hrsg.): Statistischer Jahresbericht 1974. Statistischer Jahresbericht 1976.
- Landesanstalt für Ökologie: Landschaftsentwicklung und Forstplanung. Gutachtliche Stellungnahme zu den zu erwartenden Beeinträchtigungen des Waldgebietes ‚Die Haard‘ durch die Niederbringung von Seilfahrt- und Wetterschächten. Manuskript. – Düsseldorf 1976. (Ökologie-Gutachten).
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsbericht 1976. – Düsseldorf 1977. = Schriftenreihe des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, H. 39.
- Landesentwicklungsplan III. Bekanntmachung des Ministerpräsidenten vom 12. 4. 1976. In: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, Ausgabe A. Nr. 67 vom 8. 7. 1976.
- Landesentwicklungsplan VI. Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieerzeugung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind. Entwurf vom 18. 1. 1977.
- Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Arbeitsmarktatlas Regierungsbezirk Münster. Arbeit und Beruf. Band 18. Bearb. von P. G. Jansen, M. Thebes. – Düsseldorf 1977.
- Rheinisch-Westfälischer Überwachungsverein e.V., Essen: Schall- und erschütterungstechnisches Gutachten. (TÜV-Gutachten).
- Reuther, E.-U.: (TH Aachen): Bergtechnisches Gutachten.
- Richtlinien des Landesoberbergamtes Nordrhein-Westfalen für die Handhabung des Betriebsplanverfahrens vom 20. 3. 1972. (LO-BÄ-Richtlinien).
- Ruhrkohle AG, Essen: Planerischer Rahmenbetriebsplan ‚An der Haard/Haltern‘ vom 21. 6. 1976. (Rahmenbetriebsplan, Bereich Mitte – BAG Herne/Recklinghausen).
- Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Essen: Gebietsentwicklungsplan 1966 (GEP 66). – Köln 1967.