

Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze

Eine Analyse der Handlungserfordernisse, Probleme und Lösungsmöglichkeiten auf Basis von Erfahrungen in Nordrhein-Westfalen

Hauke von Seht

Eingegangen: 1. März 2010 / Angenommen: 30. August 2010 / Online publiziert: 28. September 2010
© Springer-Verlag 2010

Zusammenfassung Die Steuerung des Abbaus nichtenergetischer mineralischer Rohstoffe stellt nicht nur eine der komplexesten und raumwirksamsten Planungsaufgaben dar, sondern sie ist darüber hinaus politisch und juristisch zunehmend umkämpft. Im Beitrag wird dargelegt, warum gerade die Regionalplanung diese Steuerungsaufgabe wahrnehmen muss und Vorranggebiete mit außergebietlicher Ausschlusswirkung vorsehen sollte. Ferner wird unter Bezugnahme auf die aktuelle Rechtsprechung dargelegt, welche Besonderheiten und gravierenden Schwierigkeiten mit dieser Planungsaufgabe verbunden sind und wie sie bewältigt werden können.

Schlüsselwörter Regionalplanung · Vorranggebiete · Rohstoffsicherung · Vorsorgeansatz · Oberflächennahe Bodenschätze · Gesteine · Raumordnungsrecht

Regional Planning for the Extraction of Non-energy Raw Materials

An Analysis of Requirements, Problems and Options on the Basis of Experiences in North Rhine-Westphalia

Abstract Controlling the extraction of non-energetic mineral resources is not only a highly complex and spatially important task in planning. It is also a politically and legally increasingly challenged task. This article calls for regional planning authorities to take on this challenge and to set up concentration zones for surface mining. Furthermore, it is

examined, which special circumstances and grave difficulties this planning task involves and how these difficulties can be overcome.

Keywords Regional planning · Concentration zones · Open cast mining · Surface mining · Precautionary principle · Minerals · Spatial law

1 Regionalplanerisches Handeln erforderlich

1.1 Einführung

Die Rohstoffversorgung ist in den letzten Jahren zu einem Kernthema politischer und ökonomischer Diskussionen geworden. Im Fokus stehen dabei zumeist energetische Rohstoffe. Bei der inländischen Gewinnung sind jedoch nichtenergetische oberflächennahe Bodenschätze von weit- aus größerer Bedeutung – zumindest außerhalb der Kohleregionen. Die Lockergesteine Sande und Kiese sind dabei mit einer geschätzten Produktion von etwa 270 Mio. t pro Jahr im Wert von rund 1,7 Mrd. € die bedeutendsten inländischen nichtenergetischen Bodenschätze, gefolgt von Natursteinen wie Kalkstein oder Tonschiefer mit etwa 215 Mio. t pro Jahr im Wert von rund 1,3 Mrd. €.¹

Die Rohstofflagerstätten sind räumlich ungleich verteilt und unvermehrbar. Dadurch kommt dem planerischen Schutz der Lagerstätten eine hohe Bedeutung zu, ebenso wie der sorgfältigen Auswahl geeigneter, möglichst konflik-

H. von Seht (✉)
Regionalplanungsbehörde, Bezirksregierung Düsseldorf,
Cecilienallee 2, 40474 Düsseldorf, Deutschland
E-Mail: hauke.vonseht@brd.nrw.de

¹ Schätzungen für 2007; dies sind Schätzwerte aus einer Veröffentlichung des Bundesverbandes mineralische Rohstoffe e. V. (Hahn 2008: 2). Die amtliche Statistik hat nur geringe Aussagekraft, was insbesondere auf die „Abschneidung“ zahlreicher Betriebe mit wenigen Beschäftigten zurückzuführen ist, welche vielfach nicht erfasst werden (vgl. Hahn 2008: 1 f.).

tarmer und – aus der überörtlichen Perspektive – quantitativ hinreichender Abgrabungsstandorte. Gleiches gilt für die Festlegung passender Nachfolgenutzungen.

Nichtenergetische Rohstoffe als Grundstoff für die Bauwirtschaft sind essenziell für das Funktionieren jeder Volkswirtschaft. Durch deren Gewinnung können aber auch räumliche Belastungen und Nutzungskonflikte entstehen. Diese sind vielschichtig und reichen aufgrund der entsprechenden Transporte häufig weit über die Standortkommune hinaus. Die nachfolgende Auflistung möglicher negativer Abgrabungsfolgen gibt hierzu einen vereinfachten Überblick:

- Bevölkerung: Immissionsbelastungen, Beeinträchtigung der Erholungsmöglichkeiten während des Abbaus, Verkehrsgefahren, Einschränkungen für Wohnsiedlungsentwicklungen aufgrund der Flächenkonkurrenz
- Biologische Vielfalt, Flora und Fauna: Beseitigung von Biotopen und Gefährdung von Arten durch den Abbau-betrieb
- Wasser: Gefährdung von Grundwasservorkommen, unter anderem durch die Beseitigung von Deckschichten sowie Veränderung von Strömungsverhältnissen
- Boden: Beseitigung wertvoller Böden
- Luft, Klima: Veränderungen des Kleinklimas und Staubemissionen
- Landschaft: Visuelle Beeinträchtigungen während des Abbaubetriebes und Beseitigung oder Überformung wertvoller Bereiche
- Kulturelles Erbe: Beschädigung archäologischer Substanz, gegebenenfalls Bergungserfordernisse, sofern Funde nicht vor Ort zu erhalten sind
- Sachwerte: Beseitigung der Existenzgrundlagen landwirtschaftlicher Betriebe² und Störung funktionierender Agrarstrukturen, Straßenabnutzung und -beschädigungen durch Transporte, Umlegung von Leitungen, Einschränkungen für künftige Gewerbeflächenentwicklungen aufgrund der Flächenkonkurrenz

Zu betonen ist jedoch, dass viele dieser Belastungen im Rahmen der Zulassungsverfahren gemindert oder ganz vermieden werden können und dass längst nicht alle entsprechenden Auswirkungen bei jedem Vorhaben auftreten. Vor allem eine weiter unten noch näher thematisierte vorsorgeorientierte Flächenauswahl kann zu einer Begrenzung der Belastungen beitragen. Zudem können im Falle einer hochwertigen, sachgerechten Rekultivierung auch positive Auswirkungen resultieren, z. B. Chancen für Naturschutz, Naherholung und Tourismus.

² Häufig sind Pachtbetriebe direkt betroffen und auch angrenzende Betriebe werden über eine Erhöhung des Pachtpreisniveaus – in Folge der lokalen Flächenreduktion durch Abgrabungen – negativ tangiert.

Nachfolgend wird dargelegt, warum die Regionalplanung bei der Planung des Rohstoffabbaus die zentrale Rolle wahrnehmen und Konzentrationszonen planen sollte. Es wird aber auch aufgezeigt, welche hohen Hürden dabei in rechtlicher und planerischer Sicht zu nehmen sind und – anhand von Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen – welche Lösungswege hier denkbar sind.

1.2 Steuerung durch Bauleit- und Fachplanung?

Von großer Relevanz für die Frage der primären Zuständigkeit für die Steuerung des Rohstoffabbaus sind die komplexen Zulassungsregelungen. Dabei ist zunächst anzumerken, dass Abgrabungen für nichtenergetische oberflächennahe Bodenschätze in Ermangelung eines einheitlichen Rohstoffgewinnungsrechtes nach verschiedenen Verfahrensarten zugelassen werden. Zu nennen sind hier insbesondere:

- das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren (§ 31 WHG),
- die bergrechtliche Zulassung mit und ohne Planfeststellung (vgl. §§ 52-55 BBergG),
- das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren (§ 3 BImSchG).

Hinzu kommen – wenn die vorstehenden Zulassungsarten nicht greifen – landesspezifische Zulassungsarten, wie in Nordrhein-Westfalen das zum Teileigenständige abgrabungsrechtliche Genehmigungsverfahren nach Abgrabungsgesetz Nordrhein-Westfalen. Welches Verfahren durchzuführen ist, hängt von der Größe der Abgrabung, der Art des vorhandenen Materials, der Frage eines etwaigen Eingriffs ins Grundwasser und der Frage des Einsatzes von Sprengstoff ab. Dies soll an dieser Stelle nicht weiter vertieft werden. Einen Überblick über die Zulassungsarten bietet Bongartz (2006).

Im Hinblick auf die kommunalen Möglichkeiten der Abgrabungssteuerung und vor allem der Verhinderung kommunal ungewollter Abgrabungsvorhaben ist nun auf den § 38 BauGB einzugehen. Dort ist vorgesehen, dass auf Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung die §§ 29-37 BauGB nicht anzuwenden sind, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Unter die §§ 29-37 BauGB fallen die Regelungen zur Zulässigkeit von Nutzungen im Innen- und Außenbereich und damit auch die Steuerungsmöglichkeiten der kommunalen Bauleitplanung. Städtebauliche Belange sind im Falle der Anwendung des § 38 BauGB nur zu berücksichtigen.

Abgrabungen sind regelmäßig Vorhaben von überörtlicher Bedeutung.³ Da Abgrabungen in großem Umfang

³ Abgrabungen sind – in Abhängigkeit von den regionalen Bedingungen, Vorbelastungen und Raumnutzungskonkurrenzen – regel-

auch von der Verfahrensart her unter § 38 BauGB fallen, kann in den meisten Kommunen keine flächendeckend bindende Steuerung von Abgrabungen über die Bauleitplanung mit Konzentrationszonen im Flächennutzungsplan erfolgen.

Auch fachrechtliche Planungen und Schutzgebiete, wie z. B. Wasserschutzgebiete, können immer nur Teilbereiche einer Region vor planerisch ungewollten Abgrabungen schützen. Zudem gibt es bei Schutzgebieten teilweise Befreiungsansprüche in Bezug auf Abgrabungsverbote.

1.3 Rolle der Regionalplanung

Wie dargelegt, besteht für die Bauleit- und Fachplanung nicht die Möglichkeit, Abgrabungen flächendeckend verbindlich zu steuern. Hingegen sind etwaige Ziele der Raumordnung in allen Zulassungsverfahren gemäß § 4 ROG und fachgesetzlicher Raumordnungsklauseln zu beachten. Es ist daher bereits aus rechtlichen Gründen originäre Aufgabe der Regionalplanung festzulegen, wo Abgrabungen erfolgen sollen und vor allem wo nicht.

Über entsprechende Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten, d. h. außergebietlicher Ausschlusswirkung, kann „Wildwuchs“ flächendeckend verhindert werden. Gleiches gilt für die Unterbindung einer – allerdings ohnehin nur in Sonderfällen möglichen – fach- oder bauleitplanerischen Blockade von Abgrabungen, die aus überörtlicher Sicht für die Rohstoffversorgung erforderlich sind. Ebenso kann die Regionalplanung Vorgaben für Nachfolgenutzungen verbindlich in einem demokratisch legitimierten Entscheidungsprozess vorsehen, statt dies ohne politische Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten den Zulassungsverfahren und -behörden zu überlassen.

Neben diesen eher formalen Gründen ist die zentrale Rolle der Regionalplanung aber vor allem auch planerisch-inhaltlich begründet. Auf dieser Planungsebene kann einerseits bereits räumlich hinreichend konkret geplant werden und andererseits ist noch – entsprechend des Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrages im Raumordnungsgesetz (§ 1 ROG) – eine überörtliche, fachübergreifende Alternativenbetrachtung für die Rohstoffgewinnung möglich, die ja besondere Lage- und Standortbedingungen erfordert. Dabei kann mit dem Abwägungsinstrumentarium der Raumordnung auch eine sachgemäß großräumige Betrachtung der Versorgungssituation und der standortbezogenen

Einbettung in andere fachliche oder fachübergreifende Entwicklungsvorstellungen erfolgen.

Hierbei ist auch auf das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes⁴ zum Flughafenvorhaben „Berlin Brandenburg International“ zu verweisen. Dort wurde im Kontext der Klarstellung des Verhältnisses von Raumordnung und Fachplanung die Rolle der Raumordnung bei der Koordination und Entwicklung raumbeanspruchender Vorhaben wie folgt skizziert: „Es gehört zu den herkömmlichen Mitteln überörtlicher Koordination und Entwicklung, Raumfunktionen zu sichern, die an besondere Lagevorteile oder Standortbedingungen geknüpft sind. Die Träger der Landes- und Regionalplanung sind daher auch zu Standortausweisungen für raumbedeutsame Infrastrukturvorhaben ermächtigt. (...) Die Planfeststellungsbehörde hat das Ergebnis des landesplanerischen Standortvergleichs als solches hinzunehmen. Das ist gerechtfertigt, weil die Wahl eines Standortes für einen internationalen Verkehrsflughafen vorrangig eine raumordnerische Entscheidung darstellt.“

In diesem Zusammenhang ist auch hervorzuheben, dass das Oberverwaltungsgericht Münster⁵ feststellte, dass die Gewährleistung des Rohstoffabbaus in den Abgrabungsbereichen des betreffenden Regionalplans kein Instrument zur Förderung und Unterstützung der Rohstoffgewinnung in Konkurrenz zu sonst zu befürchtenden anders gearteten Nutzungen darstellt, sondern zur Reglementierung und zum Ausschluss der Rohstoffgewinnung an anderer Stelle. Das Gericht betonte damit die Bedeutung des Regionalplans für die Verhinderung von „Wildwuchs“.

Sofern die Regionalplanung diese Steuerungsaufgabe auch erfüllt, gehen die kommunalen Planungsmöglichkeiten weiter zurück: Eine sachgemäße Regionalplanung wird regelmäßig alle regional bedeutsamen Rohstoffvorkommen betrachten sowie die Steuerung danach ausrichten und sich beispielsweise nicht nur auf diejenigen potenziellen Abgrabungen beschränken, die nach Wasserhaushaltsgesetz oder Bundesberggesetz planfestgestellt werden würden. Sind entsprechende Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten im Sinne des Raumordnungsgesetzes (vgl. § 8 Abs. 7 S. 1 ROG) jedoch erst einmal im Regionalplan festgesetzt, so binden sie die Bauleitplanung regelmäßig auch bei den nicht planfeststellungspflichtigen, also den nicht § 38 BauGB unterliegenden Abgrabungsvorhaben. Dies liegt in der Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB begründet.

mäßig als raumbedeutsam einzustufen, auch unter 10 ha. Dies ergibt sich insbesondere daraus, dass selbst kleine Abgrabungen in der Regel die Gefahr oder Tendenz sukzessiver Erweiterungen („Salami-Taktik“) in sich bergen, vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 07.12.2009, 20 A 628/05, zur regionalplanerischen Steuerung aller Abgrabungen im Regierungsbezirk Düsseldorf; vgl. ferner OVG Münster, Urteil vom 10.03.1982, 11 A 1910/80; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 30.06.2004 – 7 B 92. 03.

⁴ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 16.03.2006 – 4 A 1075.04.

⁵ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 29.01.2009 – AZ: 20 A 2034/06.

2 Wichtigste raumordnerische Vorgaben für die Regionalplanung

2.1 Bundesebene

Das neue Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 enthält keine zu beachtenden Ziele der Raumordnung, aber den folgenden zu berücksichtigenden Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“ Dies entspricht im Prinzip der bereits im alten Raumordnungsgesetz geltenden Fassung. Forderungen des Bundesrates, eine bedarfsunabhängige Sicherung neu im Raumordnungsgesetz als Grundsatz festzuschreiben, wurde letztlich nicht entsprochen. Dies ist auch zu begrüßen, denn eine entsprechende planerische Umsetzung hätte in sehr rohstoffreichen Regionen viel zu weit reichende und unnötige Beschränkungen für konkurrierende Raumnutzungen zur Folge haben können (für nähere Hinweise: Deutscher Bundestag 2009a, b).

2.2 Landesebene

Detailliertere Vorgaben finden sich naturgemäß auf der Ebene der Landesplanung. Als ein Beispiel können Regelungen für Nordrhein-Westfalen genannt werden, wo es derzeit Vorgaben zur Rohstoffgewinnung sowohl im Landesentwicklungsprogramm als auch im Landesentwicklungsplan gibt.⁶

Im als Gesetz beschlossenen Landesentwicklungsprogramm wird festgelegt, dass die Standortgebundenheit der Mineralgewinnung und die Unvermehrbarkeit mineralischer Rohstoffe bei raumbedeutsamen Vorhaben über Rohstofflagerstätten besonders zu berücksichtigen und in die Abwägung einzubeziehen sind (§ 18 LEPro). Gefordert wird ferner, im Interesse einer ausreichenden Rohstoffversorgung der Wirtschaft den Erfordernissen einer vorsorgenden Sicherung sowie einer geordneten Aufsuchung und Gewinnung dieser Rohstoffe Rechnung zu tragen (§ 25 Abs. 4 LEPro). Ebenso enthält das Landesentwicklungsprogramm allgemeine Vorgaben zur Rekultivierung und zur räumlichen Zusammenfassung von Abgrabungen, die zu einem Schutz von Natur, Landschaft, Grundwasser und Klima beitragen sollen (§ 32 Abs. 3 LEPro).

Noch konkreter wird es im Landesentwicklungsplan. Das Wichtigste sind hier die Vorgaben zur Flächensicherung. Der Landesentwicklungsplan fordert, dass in Regionalplänen Abgrabungsbereiche dargestellt und in Abhängigkeit von der Entwicklung des Rohstoffbedarfs fortgeschrieben

werden (Ziel C.IV.2.2.3). In den Erläuterungen wird ferner dargelegt, dass diese Darstellung sicherstellen soll, dass ein Abbau außerhalb nicht stattfindet. Dementsprechend ist beabsichtigt, dass Abgrabungsbereiche als Vorranggebiete mit außergebietlicher Ausschlusswirkung vorgesehen werden. Als Zeithorizont werden in den Erläuterungen 25 Jahre genannt.

Darüber hinaus sieht der nordrhein-westfälische Landesentwicklungsplan die Festlegung weiterer „Reservegebiete“ auf der Ebene der Regionalplanung vor. Die Inanspruchnahme dieser „Reservegebiete“ für andere Nutzungen kommt gemäß Landesentwicklungsplan nur in Betracht, soweit die Inanspruchnahme vorübergehender Art ist und die Nutzung der Lagerstätte langfristig nicht in Frage gestellt wird (ebenfalls Ziel C.IV.2.2.3).

Der Landesentwicklungsplan verfolgt also ein zweistufiges System. Es sollen einerseits Flächen in Regionalplänen dargestellt werden, in denen – und nur in denen – ein Abbau möglich ist. Andererseits ist aber auch zusätzlich eine Sicherung weiterer Flächen vorgesehen, die erst in der Zukunft über die spätere Darstellung als Abgrabungsbereiche raumordnerisch für Abgrabungszulassungen freigegeben werden. Dieses zweistufige System hat insbesondere in Regionen mit einem hohen Abgrabungsdruck den Vorteil, dass die Menge der parallel zugelassenen Abgrabungen über knapp gehaltene „Abgrabungsbereiche“ begrenzt werden kann. Hierdurch werden gleichzeitig auch negative Auswirkungen z. B. auf das Landschaftsbild reduziert. Zudem werden die zugelassenen Abgrabungen bei einer gegebenen Marktnachfrage schneller abgegraben und rekultiviert, als es der Fall wäre, wenn noch mehr Abgrabungen parallel zugelassen wären und noch mehr Unternehmer dann um die gleichen Kunden buhlen würden. Die zusätzlichen „Reservebereiche“ ermöglichen es gleichzeitig, trotzdem die notwendigen Flächen vor anderweitigen Überplanungen zu sichern, damit auch in der Zukunft noch Abgrabungsbereiche in den Regionalplänen dargestellt werden können.

3 Regionalplanerische Steuerung über Konzentrationszonen

3.1 Einführung

Nachfolgend wird ein Überblick über die Planung von Vorranggebieten für die Rohstoffgewinnung gegeben, die mit einem außergebietlichen Ausschluss von Abgrabungen verbunden sind. Dabei sollen zunächst die Begrifflichkeiten geklärt werden.

Vorranggebiete sind gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorran-

⁶ Eine Zusammenführung in einem einheitlichen Landesentwicklungsprogramm ist vorgesehen.

gigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Bei solchen Vorranggebieten kann gemäß § 8 Abs. 7 Nr. 1 S. 2 ROG festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben. Eignungsgebiete sind gemäß § 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen und Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind.

Aus der Kombination von Vorrang- und Eignungsgebieten ergibt sich somit eine Konzentrationszonenregelung, die die entsprechende Nutzung sehr weitreichend im Planungsgebiet steuert.

Am weitesten verbreitet ist dieser Planungsansatz in der Bauleit- und teilweise auch in der Regionalplanung bei der Steuerung von Windkraftanlagen. Die Festlegung von Vorranggebieten mit außergebietlicher Ausschlusswirkung im Bereich der Rohstoffgewinnung weicht jedoch in einigen wichtigen Punkten von dem Vorgehen bei der Windkraftnutzung ab. Bevor darauf näher eingegangen wird, sollen nachfolgend kurz die generellen Anforderungen an Vorranggebiete mit außergebietlicher Ausschlusswirkung vorgestellt werden.

3.2 Generelle Anforderungen an Konzentrationszonenkonzepte

Insbesondere aufgrund der Rechtsprechung zu Konzentrationszonenkonzepten für die Windenergienutzung in der Bauleit- und Regionalplanung sind die generellen Anforderungen an Vorranggebiete mit außergebietlicher Ausschlusswirkung recht klar definiert. Der Ausschluss auf Teilen des Plangebiets lässt sich danach nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen. Deshalb ist die Kopplung von Eignungsgebieten mit Vorranggebieten das geeignetste Mittel.

Im Einzelfall kann z. B. gemäß Oberverwaltungsgericht Münster auch eine außergebietliche Ausschlusswirkung über Eignungsgebiete ohne die Kombination mit Vorranggebieten erreicht werden.⁷ Dies ist aber rechtlich kritisch und erscheint am ehesten dann als möglich, wenn die Belange, die einer entsprechenden geeigneten Nutzung entgegengehalten werden könnten, bereits auf der Ebene der Regionalplanung bei der Festlegung der Eignungsgebiete geprüft und abgewogen worden sind (z. B. wasserwirtschaftliche Abstandserfordernisse und Landschaftsplaninhalte), so dass davon ausgegangen werden kann, dass sich die entspre-

chende Nutzung in den Eignungsgebieten auch wirklich substanziell hinreichend durchsetzt.

Dem Plan muss in jedem Fall ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots gerecht wird. Die Abwägung aller beachtlichen Belange muss sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken. Mit einer bloßen ‚Feigenblatt‘-Planung, die auf eine verkappte Verhinderungsplanung hinausläuft, darf es der Planungsträger dabei jedoch nicht bewenden lassen. Vielmehr muss der entsprechenden Nutzung in substanzieller Weise Raum geschaffen werden – ohne dass dabei zwingend die für die Nutzung am besten geeigneten Flächen (z. B. die windhöufigsten Gebiete) vorgesehen werden müssen. Wo die Grenze zur unzulässigen „Negativplanung“ verläuft, ist vom Einzelfall abhängig.⁸

Es bedarf dabei trotz des vorzulegenden gesamträumlichen Planungskonzeptes nicht zwingend einer detaillierten Betrachtung aller für die entsprechende Nutzung geeigneter Flächen. So kann z. B. zunächst eine Grobanalyse erfolgen, bei der – noch ohne Betrachtung konkurrierender Raumnutzungen – die für die Nutzung besonders gut geeigneten Bereiche ermittelt werden und in erster Linie dann diese näher in den Blick genommen werden. Erst wenn auf diese Weise keine hinreichenden Flächen gefunden werden, müssen auch die weniger gut für die entsprechende Nutzung geeigneten Flächen betrachtet werden.⁹

Die Erstellung des Konzentrationszonenkonzeptes darf im Übrigen an „mehr oder weniger global und pauschalierend festgelegten Kriterien“ ausgerichtet werden.¹⁰ Entsprechend ist es auch erlaubt, regionalplanerisch Ausschlusszonen als Vorwegausscheidungsflächen festzulegen, um etwa immissionsschutzrechtlich „auf der sicheren Seite zu sein“¹¹. Wichtig ist in diesem Kontext, dass der Regionalplanung generell typisierende Betrachtungen erlaubt sind, so dass eine detaillierte Einzelflächenbetrachtung entfallen kann.¹²

⁸ Vgl. z. B. BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15. 0; BVerwG, Beschluss vom 12.07.2006 – 4 B 49.06; OVG Münster, Urteil vom 06.09.2007 – 8 A 4566/04.

⁹ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 15.03.2006 – 8 A 2672/03; BVerwG, Urteil vom 24.01.2008 – 4 CN 2.07.

¹⁰ Vgl. u. a. OVG Münster, Urteil vom 30.11.2001 – 7 A 4857/00; OVG Münster, Urteil vom 13.06.2002 – 8 A 480/01; BVerwG, Urteil vom 17.12.2002 – 4 C 15. 01.

¹¹ Vgl. Sächsisches OVG Bautzen, Urteil vom 07.04.2005 – 1 D 2/03.

¹² Vgl. OVG Münster, Urteil vom 07.12.2009 – 20 A 628/05.

⁷ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 09.06.2007 – 8 A 4566/04.

3.3 Besonderheiten und spezifische Abwägungsprobleme regionalplanerischer Rohstoffsicherung

Die Hürden für rechtssichere Konzentrationszonenkonzepte sind im Bereich der regionalplanerischen Rohstoffsicherung in vielerlei Hinsicht besonders hoch. Dies wird nun anhand ausgewählter Aspekte verdeutlicht. Im dann nachfolgenden Abschnitt wird dargelegt, wie man mit diesen Problemen umgehen kann.

Die Herausforderungen sind bereits darin zu sehen, dass zu Planungsbeginn in der Regel mehrere Abgrabungsstandorte in der Region vorhanden sind. In der Abwägung müssen Antworten auf den Umgang mit entsprechenden Standorterweiterungsinteressen ebenso gefunden werden wie auf den Umgang mit etwaigen unternehmensspezifischen Interessen an neuen Standorten für den Unternehmens- und Arbeitsplatzertalt. Abgrabungsunternehmen brauchen fortlaufend neue Flächen. Dies ist eine andere Situation, als z. B. bei Gewerbebereichen oder der Windenergienutzung, wo ein einmal errichteter Standort für den Fortbestand der Waren- oder Stromproduktion nicht fortlaufend erweitert werden muss. Zudem sind auch die Interessen potenzieller neuer Abgraber in die Abwägung mit einzubeziehen, denn eine Marktabschottung wäre im europäischen Binnenmarkt mehr als heikel.

Ein weiteres Spezifikum ist das Problem der Definition des in der Abwägung zu berücksichtigenden bzw. planerisch zu wählenden und zu begründenden Versorgungsgebietes. Soll dies nur die eigene Planungsregion sein oder z. B. der bisherige Absatzbereich der vorhandenen Rohstoffunternehmen? Soll dies eventuell sogar für jedes einzelne Unternehmen gesondert betrachtet werden? Welche Vorgaben gibt es dazu z. B. auf der Landesebene? Welche Rolle spielt dabei der freie Warenverkehr? Solche Fragen stellen sich bei Konzentrationszonenkonzepten für die Windenergienutzung genau so wenig wie die Frage, welchen Versorgungszeitraum die Bereiche abdecken sollen und wie sich der Rohstoffbedarf in der Zukunft entwickelt.

Dabei kann auch die Seltenheit von Rohstoffen eine Rolle spielen. Wie gewichtet man gegebenenfalls eine lokal drohende Überlastung eines Naturraums, wenn der Rohstoff in der betreffenden Region nur an diesem Standort vorhanden ist? Was, wenn noch Reserven in Nachbarregionen vorhanden sind?

Von hoher Bedeutung ist außerdem, dass Abgrabungen in der Regel einen völlig veränderten Landschaftsraum hinterlassen – zumindest sofern keine nachfolgende Verfüllung erfolgt. Auch dies ist bei Windkraftanlagen anders, wo die vorhandene Landschaft weiter ablesbar ist und zudem prinzipiell ein kompletter Rückbau der Anlagen und somit die Herstellung des Ursprungszustandes möglich sind. Die Auswirkungen sind dabei von Abgrabungsstandort zu Abgrabungsstandort bereits aus naturräumlichen Gründen

deutlich unterschiedlich. Ferner sind die – auf der regionalplanerischen Ebene oft recht groben – Nachfolgenutzungskonzepte sehr divers und müssen sich räumlich und zeitlich in den Gesamttraum einfügen. Auch dies gilt es in der Abwägung zu berücksichtigen.

Zudem ist bei der Regionalplanung § 28 GG zu beachten. Eine Berücksichtigung der dadurch garantierten kommunalen Positionen in der regionalplanerischen Abwägung steht dabei in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Erfordernis eines kommunenübergreifend hinreichend homogenen Gesamtkonzeptes. Dieses Problem wird dadurch verschärft, dass zumindest bei Planfeststellungen von überörtlicher Bedeutung Kommunen aufgrund von § 38 BauGB keine Möglichkeit haben, selbst verbindliche Festlegungen für die Abgrabungsvorhaben vorzusehen, wie dies z. B. bei der Windkraft möglich ist. Dies erhöht zudem die inhaltlichen Anforderungen an die regionalplanerische Abwägung, denn eine arbeitsteilige „Feinjustierung“ durch die Kommunen ist dann nicht möglich.¹³

Von besonderer Bedeutung ist auch der Detailgrad der Prüfung, z. B. beim Bodendenkmalschutz. Ob und gegebenenfalls welche archäologische Substanz im Boden kleinräumig vorhanden ist, ist zum Zeitpunkt der regionalplanerischen Entscheidung und selbst zum Zeitpunkt der Zulassung oft nicht abschließend bekannt. Auch beim Artenschutz ist nicht auszuschließen, dass es vor Ort zu erhaltende kleinräumige Artenstandorte geben kann, auf die in der Regel erst im Zuge des Planaufstellungsverfahrens hingewiesen wird. Wie genau muss vor diesem Hintergrund die regionalplanerische Prüfung für wirksame Konzentrationszonen auf dieser Planungsebene sein?

Bezüglich des Gesamtkonzeptes ist ferner in der Abwägung zu klären, ob neue zusätzliche Bereiche nach anderen Kriterien ausgewählt werden können als die schon im Regionalplan aufgenommenen Abgrabungsbereiche. Da die Lagerstätten begrenzt sind, wird es eventuell bei zukünftigen Fortschreibungen schwieriger, noch konfliktarme Bereiche zu finden, die den früheren Kriterien entsprechen.

Weitere Fragen sind, welche Rolle Lagerstättenmächtigkeiten, -qualitäten und -überdeckungen spielen sollen und wie man mit möglicherweise unsicheren geologischen Daten umgeht. Die Liste problematischer Themenkomplexe ließe sich fortführen. Zu vielen solcher Fragen gibt es derzeit noch keine oder zumindest keine umfänglichen (höchst-) richterlichen Entscheidungen speziell zur Rohstoffgewinnung, auf die man sich berufen kann. Die Regionalplanung muss also nach sachgerechten Kriterien und nachvollziehbaren Begründungen suchen. Vielfach kann man nur mit Plausibilitätsüberlegungen arbeiten oder Abwägungsgrundsätze aus anderen Themenbereichen übertragen – vor allem durch Auslegung passender Urteile. Letzteres gilt insbeson-

¹³ Vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 13.06.2002 – 8 A 480/01.

dere für Windkrafturteile aus der Bauleitplanung, denn hier haben bereits sehr viele Gebietskörperschaften Konzentrationszonenkonzepte aufgestellt.

4 Problemlösungen aus einem Verfahren im Regierungsbezirk Düsseldorf

4.1 Einführung

Nachfolgend wird exemplarisch auf regionalplanerische Problemlösungen im Regierungsbezirk Düsseldorf eingegangen, in dem der Rohstoffgewinnung seit langem eine besondere Brisanz zukommt (zur Situation in anderen Regionen vgl. Dosch/Spangenberg/Schulz 1999).

Der Regierungsbezirk Düsseldorf ist nicht nur der bevölkerungsreichste und am dichtesten besiedelte Regierungsbezirk der Bundesrepublik, sondern auch ein volkswirtschaftlich wichtiges Zentrum des Rohstoffabbaus. Hier sind auf weit über drei Viertel der Fläche oberflächennahe Bodenschätze vorhanden. Es dominieren Kiese und Sande, von denen gemäß dem regelmäßigen Rohstoffmonitoring jährlich etwa 167 ha abgebaut werden (Durchschnitt 2004–2008; Basis für etwa 1.065–1.360 Arbeitsplätze in Kies- und Sandwerken)¹⁴. Hinzu kommen Ton- und Kalksteingewinnung sowie Braunkohleabbau. Die Abbautätigkeiten sind dabei lokal und regional ungleich verteilt. Teilweise droht bereits eine lokale Überbelastung oder ist je nach Einschätzung schon vorhanden. Vor allem die Kies- und Sandindustrie muss zunehmend mit lokalem Widerstand gegen die negativen Auswirkungen der Abbautätigkeit kämpfen. Vielfach wird auch kritisiert, dass ein sehr großer Teil der Kiese und Sande in die Niederlande exportiert wird. Den Niederlanden wird wiederum auf Basis der neueren niederländischen Abgrabungspolitik eine ungenügende Ausbeutung eigener Lagerstätten vorgeworfen (vgl. MWME 2005: 35; Kragt 2007: 19 ff.). Auch die Nachfolgenutzungen werden im Regierungsbezirk oft als unzureichend oder geringwertig kritisiert.

Vor diesem Hintergrund hat der Regionalrat des Regierungsbezirks im Frühjahr 2009 einstimmig ein vielbeachtetes „Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung“ beschlossen (Bezirksregierung Düsseldorf 2009a) und an die Landesregierung geschickt, in dem eine Verminderung des Flächenverbrauches und verschiedene korrespondierende Maßnahmen gefordert wurden. Dazu zählt z. B. die Prüfung einer neuen Abgabe auf die Kies- und

Sandgewinnung, deren Mittel dann über einen Fonds für regionale Entwicklungsprojekte verwendet werden sollen, die im Zusammenhang mit alten und neuen Abgrabungen stehen (Bezirksregierung Düsseldorf 2009a: 5 f.). Ähnliche Abgaben oder Steuern gibt es bereits in vielen europäischen Ländern und Regionen und auch auf der Ebene der EU beschäftigt man sich mit dem Thema (vgl. European Environment Agency 2008). Die ambitionierte Fondsidee wird anderenorts bereits erfolgreich umgesetzt, so im Rahmen der Projektförderung des Niederösterreichischen Landschaftsfonds, der sich im Wesentlichen aus einer Abgabe auf den Abbau von Kies, Sand, Schotter oder Steinen speist und der als Ausgleich für die Belastungen des Rohstoffabbaus in der Region u. a. Projekte des Naturschutzes, des Tourismus und des nachhaltigen Wirtschaftens ermöglicht.¹⁵

Juristisch ist die Abgrabungstätigkeit ebenfalls in höchstem Maße umkämpft. In vielen Fällen klagen dabei Unternehmen gegen nicht erteilte Abgrabungszulassungen. In den Verfahren wird der Regionalplan dann inzident überprüft¹⁶, da dieser vielfach aufgrund eines Konzentrationszonenkonzeptes den Ablehnungsgrund darstellt.

Ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts Münster war Anlass dafür, das bisher komplexeste Regionalplanänderungsverfahren im Regierungsbezirk Düsseldorf durchzuführen. In dem entsprechenden Urteil¹⁷ wurde unter Bezugnahme auf Ausführungen im Landesentwicklungsplan u. a. kritisiert, dass es im Regionalplan keine Erläuterungskarte gab, über die Reservebereiche für die Rohstoffgewinnung vor entgegenstehenden Planungen und Nutzungen vorsorgend gesichert wurden. Diese Reserve- bzw. Sondierbereiche für künftige „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ sollten über das hinaus gehen, was raumordnerisch gesehen bereits als zulassungsfähig gesichert wird. Der Entwurf einer solchen Karte war im Zuge des Aufstellungsverfahrens zum Regionalplan Ende der 1990er Jahre von der Politik angesichts des Flächenumfangs nicht beschlossen worden.

In dem betreffenden Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht 2006 wurde nicht entschieden, ob der Regionalplan ohne Erläuterungskarte keine Steuerungswirkung entfaltet, weil bereits naturschutzrechtliche Ausschlussgründe für das streitige Vorhaben gegeben waren. Es bestand aber die Gefahr, die Steuerungswirkung in künftigen Gerichtsverfahren zu verlieren. Daher wurde umgehend mit den Vorarbeiten zur Änderung des Regionalplans begonnen, um die

¹⁴ Vgl. TOP 4 der 36. Regionalratssitzung und TOP 17 der 32. Planungsausschusssitzung unter http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/12009/pa/TOP17_32PA.pdf (letzter Zugriff am 30.08.2010).

¹⁵ Vgl. <http://www.noel.gv.at/Land-Forstwirtschaft/Landwirtschaft/Foerderungen/Landschaftsfonds.wai.html> (letzter Zugriff am 27.04.2010).

¹⁶ In Nordrhein-Westfalen existiert keine direkte Normkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO für Regionalpläne.

¹⁷ OVG Münster, Urteil vom 24.05.2006 – 20 A 1612/04.

Vorgaben zur Rohstoffsicherung gemäß den Hinweisen des Gerichts zu optimieren.

4.2 Verfahrensgegenstand und -hergang

Hauptgegenstand der Änderung war vor dem Hintergrund des vorstehend thematisierten Urteils die Aufnahme einer Erläuterungskarte „Rohstoffe“ in den Regionalplan, in der Sondierungsbereiche für künftige „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ abgebildet sind. Die am Ende über 1.000 ha großen neuen Sondierungsbereiche beinhalten vor allem Kies und Sandlagerstätten (geschätzter Verkaufswert rund 1 Mrd. €). Fortschreibungen der „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ sollen nun auf der Grundlage dieser Erläuterungskarte erfolgen. Als textliches Ziel wurde festgelegt, dass die Inanspruchnahme der Sondierungsbereiche für raumbedeutsame Nutzungen, Planungen und Maßnahmen unzulässig ist, wenn dies mit einer potenziellen künftigen Nutzung der Lagerstätte unvereinbar ist.

Darüber hinaus wurde eine ermessensfreie Sonderregelung für kleinräumige Erweiterungen vorhandener Abgrabungen eingeführt. Diese eng begrenzte Sonderregelung ist so konzipiert, dass für klar definierte Fälle „unkritischer“ Abgrabungserweiterungen der generelle Ausschluss von Abgrabungen außerhalb der „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ nicht anzuwenden ist. Etwaige fachgesetzliche Ausschlussgründe bleiben unberührt. Diese recht komplexe Regelung kann aber nur außerhalb einiger definierter Ausschlussgebiete genutzt werden, und in der Summe dürfen es auch nur maximal 10 ha sein, so dass eine „Salami-Taktik“ ausgeschlossen wurde. Im Hinblick auf die kontroverse und jüngst wieder aufflammende Diskussion über die Zulässigkeit von „Soll“-Zielen¹⁸, den Bestimmtheitsgrad von Ausnahmen und entsprechend offene Zielformulierungen wie „in der Regel“ (vgl. Kment/Grüner 2009: 93 ff.) wurde hier also kein rechtliches Risiko eingegangen.

Neben diesen Verfahrensinhalten waren auch die übrigen Vorgaben des Regionalplans Gegenstand des Verfahrens, insbesondere die „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ und die Konzentrationszonenregelung. Sie wurden im Verfahren erneut überprüft und im Ergebnis bestätigt.

Im Juni 2007 beschloss der Regionalrat nach intensiver und kontroverser Diskussion mit breiter Mehrheit die Erarbeitung der 51. Änderung des Regionalplans. Es folgten eine erste Öffentlichkeits- und Verfahrensbeteiligung mit zahlreichen Stellungnahmen, die Ende 2007 zu einer Überarbeitung des Entwurfs und des durch die Regionalpla-

nungsbehörde selbst erstellten Umweltberichtes führten. Eine zweite Öffentlichkeits- und Verfahrensbeteiligung mit aktualisierten Planungsunterlagen wurde Anfang 2008 durchgeführt. Insgesamt gingen in den beiden Beteiligungsverfahren rund 15.000 Stellungnahmen ein, die sich weit überwiegend gegen zusätzliche Abgrabungen richteten. Im Juni 2008 wurden dann in öffentlicher Sitzung die Stellungnahmen der Verfahrensbeteiligten erörtert. Schließlich hat der Regionalrat im September 2008 mit überaus breiter Mehrheit die 51. Änderung beschlossen. Im Dezember 2008 trat sie mit der Bekanntmachung der entsprechenden Genehmigung in Kraft.

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat sich in einem richtungsweisenden, umfassenden Grundsatzurteil¹⁹ im Rahmen einer Inzidentprüfung eingehend mit der 51. Änderung des Regionalplanes beschäftigt und im Ergebnis die entsprechenden Festlegungen klar bestätigt.

4.3 Grundkonzeption

Angesichts der großflächigen Rohstoffvorkommen war absehbar, dass die Abgrabungsinteressen der Industrie bei weitem die erforderlichen Flächen überschreiten würden. Daher konnte ein vorsorgeorientierter Planungsansatz gewählt werden.²⁰ Abgrabungsflächen sollten nicht bis an die Grenze dessen vorgesehen werden, was rein fachrechtlich noch zulassungsfähig ist, sondern Konflikte sollten durch restriktive Auswahlkriterien von vornherein eng begrenzt werden. Dies führte nebenbei dazu, dass weitgehend auf fachrechtliche Befreiungs- und Verträglichkeitsprüfungen verzichtet werden konnte.

Im Zentrum des Verfahrens stand die Auswahl der neuen Sondierungsbereiche für künftige „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“. Zu Beginn stand dabei der gesamte Regierungsbezirk mit allen Rohstoffvorkommen zur Disposition. Eine erste Auswertung ergab, dass für die relevanten Rohstoffe sehr umfangreiche Vorkommen vorhanden sind – und das oft mit einer sehr hohen Rohstoffmächtigkeit (vertikale Ausdehnung der Rohstoffe) und geringen Überdeckungen sowie Zwischenmitteln (Schichten mit Fremdstoffen im Rohstoffkörper).

Von der Gesamtfläche der Rohstoffvorkommen wurden dann bestimmte Bereiche anhand pauschalisierter Kriterien ausgenommen. Dies waren unter anderem auch Bereiche mit relativ geringen Mächtigkeiten.²¹ Es verblieben für die

¹⁸ Vgl. aktuell VGH Mannheim, Urteil vom 17.12.2009 – 3 S 2110/08.

¹⁹ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 07.12.2009 – 20 A 628/05 (noch nicht rechtskräftig).

²⁰ Vgl. zum Vorsorgeansatz auch Sächsisches OVG Bautzen, Urteil vom 07.04.2005 – 1 D 2/03 sowie BVerwG, Urteil vom 17.02.2002 – AZ: 4 C 15/01.

²¹ Vgl. zur Zulässigkeit globaler und pauschalisierender Kriterien OVG Münster, Urteil vom 13.06.2002 – 8 A 480/01; Sächsisches OVG Bautzen, Urteil vom 07.04.2005 – 1 D 2/03.

Hauptrohstoffe jedoch so große Vorkommen außerhalb der Ausschlussbereiche, dass eine Auswahl von Ausschlussbereichen – unter Berücksichtigung der mit einer Darstellung verbundenen Restriktionen für andere Nutzungen und der durch die Quantität der Bereiche bedingten sehr geringen Abbauwahrscheinlichkeit – nicht zweckmäßig und kaum zu begründen wäre.

Im nächsten Schritt wurde deshalb geprüft, für welche Vorkommen außerhalb der Ausschlussbereiche konkrete Abbauinteressen bekannt waren, denn etwa 12.000 ha Interessensgebiete waren zu Verfahrensbeginn bereits erfasst. Flächen ohne Abgrabungsinteressen wurden in der Regel zunächst nicht weiter verfolgt, insbesondere da hier geringere Realisierungschancen im Hinblick auf die Sicherstellung von Beiträgen zur Rohstoffversorgung bestanden und um Unternehmensinteressen entgegenzukommen. Sofern nur Teile von Interessensgebieten außerhalb der Ausschlussgebiete lagen, wurden auch nur diese Teile weiterverfolgt, wobei bei Neuansätzen eine Mindestgröße von 20 ha erforderlich war.²²

Die entsprechend ermittelten Bereiche wurden noch einmal daraufhin überprüft, ob Indizien dafür bekannt waren, dass keine Lagerstätteneigenschaften vorliegen, also keine Wirtschaftlichkeit, oder andere einzelfallbezogene Ausschlussgründe. Ebenso wurde die Auswahl aufgrund der Verfahrens- und Öffentlichkeitsbeteiligung erneut überprüft. Dabei wurde auch ein weiterer Abgleich der Interessensgebiete durchgeführt, das heißt, erst im Verfahren eingehende konkrete Interessensmeldungen sind gleichrangig berücksichtigt worden. Wie dargelegt wurden die Verfahrensunterlagen dementsprechend nach der ersten Beteiligungsrunde aktualisiert.

Im Ergebnis wurden ausreichend große und geeignete Bereiche identifiziert. Wären zu wenige Bereiche übrig geblieben, hätte man die Ausschlusskriterien nachjustieren müssen.²³

4.4 Besondere Einzelprobleme und -lösungen

4.4.1 Detailgrad der Prüfung der Rohstoffsicherungsbereiche

Wie oben ausgeführt, muss der entsprechenden Nutzung bei Konzentrationszonenregelungen substanziell Raum verschafft werden, damit der außergebietliche Ausschluss durchgesetzt werden kann. Eine vieldiskutierte Frage ist dabei, wie weitgehend ein Abgrabungsbereich in Anspruch

genommen werden können muss und wie detailliert die regionalplanerische Prüfung erfolgen muss.

Ein besonderes Problem wirft hier der Bodendenkmalchutz auf. Auf der Ebene der Regionalplanung werden üblicherweise keine entsprechenden Prospektionen durchgeführt. Dies würde die Kapazitäten der Regionalplanung überfordern. Zudem stellte sich die Frage, wie die flächendeckende Zustimmung aller relevanten Grundstückseigentümer zu Prospektionen erreicht oder durchgesetzt werden könnte.

Im Rahmen der 51. Änderung des Regionalplanes wurden jedoch vorliegende Denkmaldaten abgefragt und ausgewertet. Hinzu kamen Informationen aus dem Beteiligungsverfahren. Das Oberverwaltungsgericht sah hierin in seinem Urteil vom 07.12.2009 keinen Anlass für Kritik. Es betont, dass die Berücksichtigung der Bodendenkmalpflege auf den weiteren Verfahrensstufen nicht schlechthin unvereinbar mit der Rohstoffgewinnung ist. Der Vorrang der Rohstoffgewinnung erfordere keine optimale und maximale Gewinnung der Bodenschätze.

Bereits in einem anderen Gerichtsverfahren hatte das Oberverwaltungsgericht festgestellt, dass die Darstellung als „Bereich für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ das Erfordernis der Abwägung bei der Planfeststellung für ein Nassabgrabungsverfahren weder allgemein noch speziell im Hinblick auf Belange des Schutzes von Bodendenkmälern entfallen lässt.²⁴ Eine zielförmige Festlegung von Konzentrationszonen für Abgrabungen verlangt nicht die Eröffnung optimaler und maximaler Abbaumöglichkeiten durch Ausblenden aller anderen Belange.

4.4.2 Seltenheit der Bodenschätze

Ein weiterer wichtiger Planungsaspekt ist die Seltenheit der Bodenschätze. Hier kann es erforderlich werden, rare Lagerstätten für die Marktversorgung verfügbar zu machen oder zumindest vorab zu sichern und vor anderen Nutzungen zu schützen, auch wenn sie in konfliktreichen Gebieten liegen.

Die Thematik seltener Rohstoffe betraf bei der 51. Änderung insbesondere Kalkstein. Allerdings waren hier ohnehin bereits für lange Zeit reichende Reserven im Regionalplan gesichert, so dass keine nennenswerten zusätzlichen Mengen gesichert werden mussten. Prinzipiell kann man aber für solche seltenen Rohstoffe gesonderte und weniger restriktive Kriterien festlegen bzw. in der Abwägung der Belange eine andere Gewichtung vorsehen.

²² Vgl. zur Kleinstflächenreduktion OVG Koblenz, Urteil vom 02.10.2007 – 8 C 11412/06.

²³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.01.2008 – 4 CN 2.07.

²⁴ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 29.01.2009 – AZ: 20 A 2034/06.

4.4.3 Umgang mit vorhandenen Abgrabungsbereichsdarstellungen

Wie dargelegt, waren auch die bereits im Regionalplan dargestellten „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ Gegenstand der 51. Änderung. In der Abwägung wurde den bereits bestehenden Bereichen ein deutlich erhöhtes Gewicht zugemessen, was entscheidend zu deren vollständiger Bestätigung am Ende des Verfahrens beitrug. Das Oberverwaltungsgericht hat dazu im Urteil vom 07.12.2009 ausgeführt, dass der Gesichtspunkt der Planungssicherheit und dessen hohe Gewichtung in der Abwägung nicht zu beanstanden ist.

Zum Umgang mit bereits bestehenden Abgrabungsbereichen bei Fortschreibungen ist Folgendes ergänzend anzumerken: Da Lagerstätten begrenzt sind, wird es bei Fortschreibungen von Regionalplandarstellungen vielfach nötig sein, für die neuen Bereiche andere und oftmals weniger harte Auswahlkriterien zu wählen, um überhaupt noch neue Abgrabungsbereiche finden zu können (Nachjustierung der Abwägung der Belange). Zudem muss es regionalplanerischen Entscheidungsgremien bereits aus demokratischen Gründen möglich sein, von Prioritätensetzungen der Vorgänger zumindest bei der Festlegung zusätzlicher Bereiche abzuweichen. Gleichzeitig wird es aber aus Gründen der Planungssicherheit selten sachgerecht sein, auch gleich die bestehenden, bereits regionalplanerisch gesicherten Flächen an die neuen Prioritäten anzupassen. Hier haben Unternehmen oftmals bereits im Vertrauen auf den Regionalplan Flächen gekauft und Kommunen ihre Planungen daran angepasst.²⁵

In diesem Kontext ist besonders zu betonen, dass die regionalplanerische Rohstoffsicherung systematisch etwas anderes ist als z. B. Flächensicherungen für Windkraftanlagen. Flächensicherungen für die Rohstoffgewinnung ‚verbrauchen‘ sich im Zeitablauf durch Abgrabung, während ein Standort einer Windkraftanlage im Prinzip dauerhaft betrieben werden könnte.

Verfolgt die Regionalplanung bei neu hinzukommenden Bereichen z. B. eine Politik der ortsferneren Abgrabung, um unter anderem auch Belastungen durch Immissionen angesichts der Alternativensituation vorsorgend zu reduzieren, so wird sich das gewünschte Ergebnis einer ortsferneren Abgrabungstätigkeit auch bei Beibehaltung der schon im Regionalplan enthaltenen ortsnäheren Abgrabungsbereiche sukzessive einstellen, wenn die alten ortsnahen Bereiche abgegraben sind.

Es hat bei Abgrabungsvorhaben daher insoweit im Vergleich zur Windkraftnutzung weniger langwierige Folgen, wenn man in der Abwägung Rücksicht darauf nimmt, dass

für einige Flächen frühere Regionalräte zuvor bereits Entscheidungen getroffen haben, auf die Unternehmen, Flächenbesitzer, Landwirte, Kommunen und andere Akteure vertrauen. Im Umkehrschluss haben frühere Planungen gerade bei Abgrabungsvorhaben also relativ betrachtet ein besonders hohes Gewicht – im Gegensatz zu früheren Planungen für sich nicht ‚verbrauchende‘ Darstellungen wie Windkraftanlagen-Standorte.

4.4.4 Bestimmung des Versorgungszeitraumes

Bei der Berechnung des prognostizierten Versorgungszeitraumes sind verschiedene Wege denkbar, die auch kombiniert werden können. Eine Möglichkeit besteht darin, volkswirtschaftliche Prognosen über den Rohstoffbedarf zu nutzen und dann aus regionaler Perspektive hinreichende Bereiche zu sichern. Hierbei besteht jedoch insbesondere das Problem festzulegen, wie man mit Rohstoffaus- und einführen umgeht.

Im Rahmen der 51. Änderung wurde daher ein anderer Weg gegangen und auf das im mehrjährigen Turnus erfolgende Rohstoffmonitoring der Regionalplanungsbehörde zurückgegriffen. Dies basiert – nachdem man anfangs Unternehmensmeldungen nutzte – inzwischen auf Daten der Zulassungsbehörden und erfasst die über den Regionalplan und gegebenenfalls auch über bereits erteilte Zulassungen gesicherten, unverritzten Reserven (vgl. Konze 2002; Bezirksregierung Düsseldorf 2009b). Ferner wird der Abbau pro Jahr in Hektar für den jeweiligen Betrachtungszeitraum nach Rohstoffarten getrennt erfasst.

Für die 51. Änderung wurde nun die über mehrere Jahre gemittelte jährliche Abbaurate der Vorjahre in Relation zur Menge planerisch gesicherter Flächen gesetzt, die sich aus dem Umfang der neuen Sondierungsbereiche, der bestätigten „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ und einzelner weiterer Zulassungen außerhalb dieser Bereiche ergab. Hieraus resultierte dann der jeweilige Versorgungszeitraum für die einzelnen Rohstoffe, d. h. der bisherige jährliche Abbau wurde mangels belastbarer abweichender Prognosen linear fortgeschrieben.

Das Oberverwaltungsgericht erhob im Urteil vom 07.12.2009 dagegen keine Bedenken. Es führte aus, dass diese Methodik sachgerecht ist angesichts des Fehlens einer klar vorzugswürdigen sowie praktisch anwendbaren alternativen Herangehensweise, und verwies auf das Korrektiv des regelmäßigen Monitorings. Es sah in der Methodik höchstens eine gewisse Übererfüllung der quantitativen Mindestvorgaben des Landesentwicklungsplanes, da über diese Methodik auch Exporte einbezogen werden, der Landesentwicklungsplan aber als Fokus die Versorgung in Nordrhein-Westfalen hat.

²⁵ Vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 02.10.2007 – 8 C 11412/06; Sächsisches OVG Bautzen, Urteil vom 25.10.2006 – 1 D 3/03.

4.4.5 Umgang mit der Thematik des Unternehmens- und Standorterhalts

Da Konzentrationszonenregelungen ein möglichst nachvollziehbares Kriterienraster erfordern, das gleiche Sachverhalte entsprechend möglichst gleich behandelt, waren die Möglichkeiten eingeschränkt, auf spezifische unternehmerische Erweiterungsvorstellungen einzugehen. Die Thematik des Unternehmens- und Standorterhalts wurde jedoch über allgemeine Kriterien abgearbeitet. So galten für Erweiterungsvorhaben z. B. im Hinblick auf den Schutz wertvoller Böden weniger strikte Kriterien als bei Neuansätzen. Hinzu kam die Sonderregelung für kleinräumige Erweiterungen, die nicht nur als Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung und Standortsicherung gedacht ist, sondern auch eine Hilfe für die Übergangszeiten darstellt, in denen sich Unternehmen um „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ bemühen.

Vielen Unternehmen konnte so eine Perspektive gegeben werden. Ein weitergehendes planerisches Eingehen auf spezifische Interessen der lokal bereits tätigen Unternehmen am Unternehmens- und Standorterhalt hätte zu einer Übergewichtung geführt und dann rechtlich zu hohe Risiken für die Steuerungswirkung des Regionalplans bedingt und wäre möglicherweise auch mit den EU-Wettbewerbsregeln nicht vereinbar gewesen. Zudem ist es Unternehmen zuzumuten, sich gegebenenfalls auch in andere Flächen in neuen Kommunen oder Regionen einzukaufen. Räumliche Verlagerungen von Abgrabungsbetrieben sind nichts Ungewöhnliches.²⁶ Zudem besteht auch die Möglichkeit, sich in andere Abgrabungsunternehmen einzukaufen – was am Niederrhein vielfach erfolgt – oder unternehmerische Tätigkeitsschwerpunkte auch inhaltlich zu verändern.

Das Oberverwaltungsgericht thematisierte im Urteil vom 07.12.2009, dass mit der regionalplanerischen Konzentrationszonenkonzeption die Möglichkeiten der Realisierung zusätzlicher Abgrabungsvorhaben geschmälert sowie die Möglichkeiten der Marktteilnahme und der Grundstücksnutzung beeinflusst werden. Dies sah es jedoch nicht als Anlass für Kritik, sondern stellte fest, dass es der rohstoffgewinnenden Industrie ungeachtet dessen möglich bleibt, Rohstoffe in dem Umfang abzugraben, der sich nach bisherigen Erfahrungen und prognostischer Abschätzung nachfrageabhängig am Markt absetzen lässt.

4.4.6 Einzelne Ausschlusskriterien und die Thematik der Nachfolgenutzungen

Die Vielzahl der Kriterien für die Sondierungsbereiche zu diskutieren würde zu weit führen. Es sollen jedoch einige wichtige Aspekte hervorgehoben werden.

Einen großen Umfang nahmen Ausschlusskriterien aus dem Komplex „Natur und Landschaft“ ein. Dies lag primär in Vorsorgeüberlegungen begründet. So wurden z. B. bei Ausschlusskriterien wie Naturschutzgebieten oder Flora-Fauna-Habitat (FFH)- und Vogelschutzgebieten in der Abwägung durchaus gesehen, dass im Einzelfall die Möglichkeit gegeben sein kann, dass einer der genannten Bereiche nach der Rekultivierung ökologisch oder landschaftlich hochwertiger wäre als zuvor. Auf der regionalplanerischen Ebene ist aber zu bedenken, dass auf bislang nicht wertvollen Flächen über eine landschafts- bzw. naturschutzorientierte Nachfolgenutzung in der Regel eine gegenüber dem Vorzustand höhere Wertigkeit erreicht werden kann als bei Abgrabungen auf bislang landschaftlich und ökologisch wertvollen Flächen. Zu bedenken sind ferner die Belastungen zuvor bereits hochwertiger Flächen während des Abbaubetriebes. Im Ergebnis wurden bei der Änderung des Regionalplans Bereiche mit bestehender erhöhter Bedeutung für Natur und Landschaft regelmäßig ausgespart.

Umgebungszonen wurden bei FFH- und Vogelschutzgebieten ebenfalls ausgenommen. Dies lag ergänzend zur vorstehenden Argumentation darin begründet, dass hierdurch Störungen von vornherein vermieden und ökologische Entwicklungsmöglichkeiten (natürliche Dynamik oder gezielte Schutzgebietserweiterung) offengehalten werden können. Darüber hinaus sollte der hohe landschaftsästhetische Wert und – in Teilbereichen – auch der Erholungswert des Übergangsbereiches berücksichtigt werden.²⁷

Abgrabungen bergen regelmäßig ein Gefährdungspotenzial für das Grundwasser in sich. Bei Nassabgrabungen erfolgt eine Freilegung des Grundwasserkörpers, bei Trockenabgrabungen werden schützende Deckschichten – einschließlich der für die Schadstoffrückhaltung wichtigen belebten Bodenzone – zumindest erheblich reduziert (vgl. z. B. Odenkirchen 2007). Bei etwaigen späteren Verfüllungen kommen Risiken des Einsatzes ungeeigneten Materials hinzu. Generell ist auch hier zu sagen, dass es in der raumordnerischen Abwägung hier in der Regel nicht um konkrete einzelfallbezogene Gefährdungen geht – anders als in konkreten Zulassungsverfahren. Stattdessen geht es primär um die generelle Vorsorge und um abstrakte Gefahrensituationen.²⁸ Da es im Planungsgebiet zudem umfangreiche konfliktarme Alternativstandorte gibt, wurden bei der 51. Änderung Wasserschutzzonen und -reservegebiete von Neudarstellungen ausgenommen.

Entgegenstehende kommunale Planungen und Planungsabsichten wurden als Ausschlussgrund gewertet, wenn sie hinreichend konkret und belastbar waren. Die besondere

²⁶ Vgl. VG Köln, Urteil vom 05.02.2007 – 14 K 5943/03.

²⁷ Vgl. zu Pufferzonen Sächsisches OVG Bautzen, Urteil vom 07.04.2005 – AZ: 1 D 2/03.

²⁸ Vgl. zum Vorsorgeansatz BVerwG, Urteil vom 17.02.2002 – AZ: 4 C 15/01.

Position der Kommunen gemäß § 28 GG wurde insoweit hinreichend berücksichtigt. Eine weitergehende Berücksichtigung fand ihre Grenzen, wo aus Gründen des Erhaltes der Steuerungswirkung des Regionalplanes ein möglichst einheitliches, stringentes Planungskonzept erforderlich war. Hierbei war auch das unternehmerische Interesse an einer Gleichbehandlung gleicher Sachverhalte zu berücksichtigen, egal in welcher Kommune man tätig ist.

Ferner wurden Abstände u. a. zu allgemeinen Siedlungsbereichen und geschlossenen Ortsteilen vorgesehen. Potenzielle Beeinträchtigungen und Restriktionen wurden so im Sinne eines Vorsorgeansatzes stark gemindert. Dieses Vorgehen sollte zudem bestehende oder potenzielle Naherholungsbereiche und Spielräume für die langfristige Siedlungsentwicklung sichern sowie das Ortsbild schützen.²⁹

Auch zu geringe Lagerstättenmächtigkeiten wurden als Ausschlussgrund angesetzt, wobei für Erweiterungen geringere Mächtigkeiten erforderlich waren als bei Neuansetzungen. Über solche Mindestmächtigkeiten lässt sich der Flächenverbrauch deutlich begrenzen. Die ausgewählten Sondierungsbereiche wiesen bei Kies und Sand z. B. eine im Durchschnitt um rund 40 % höhere Mächtigkeit auf als die bereits im Regionalplan vorhandenen „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“.

Das Oberverwaltungsgericht Münster³⁰ stellte fest, dass die angelegten Maßstäbe weder einzeln noch in ihrem Zusammenwirken unvertretbar oder überzogen sind. Für jedes Kriterium sei ausführlich und zutreffend ausgeführt worden, dass es sich auf eine ernst zu nehmende Konfliktlage durch Zusammentreffen von Abgrabungen und anderen raumordnerisch relevanten Belangen bezieht. Die Reichweite der einzelnen Kriterien orientiere sich sachlich vertretbar an Aspekten der Vorsorge bei umfangreichen konfliktärmeren Alternativflächen.

Klargestellt wurde vom Oberverwaltungsgericht, dass es eine grundsätzliche planerische Befugnis der Raumordnung gibt, über die fachrechtlichen Anforderungen hinauszugehen. Dies stehe im Einklang damit, dass es einem Plangeber unbenommen ist, für die Bereiche, die nicht schon aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen zwingend für eine Nutzung ausscheiden, eigene Auswahlkriterien unter Berücksichtigung des ihm vorgegebenen Entscheidungsr Rahmens zu entwickeln. Ferner hebt das Oberverwaltungsgericht die Ausgangslage für das Planverfahren hervor, die darin bestand, bestehende Abgrabungsinteressen zu kanalisieren, um einem planlosen Überhandnehmen von Abgrabungen und deren Folgen zu begegnen.

Das Oberverwaltungsgericht stellte vor diesem Hintergrund ferner fest, dass diese Ausgangslage auf der Ebene der Raumordnung nicht zuletzt die Berücksichtigung siedlungs- und umweltbezogener Funktionen des Raumes anhand spezifisch raumordnerischer Erwägungen verlange. Darunter fallen neben schützenswerten Nutzungen und Funktionen auch schematisierte Mindestabstände, durch die der Schutz sich über das rechtlich zwingend Gebotene erstreckt. Das Urteil kann insoweit auch als eine generelle Bekräftigung des umfangreichen Auftrags und der Regelungsmöglichkeiten der zusammenfassenden, überörtlichen und fachübergreifenden Raumordnung verstanden werden (vgl. § 1 Abs. 1 ROG).

5 Fazit

Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Rohstoffe stellt eine sehr komplexe Planungsaufgabe dar, bei der es viele potenzielle Fehlerquellen gibt. Angesichts der Auswirkungen des § 38 BauGB auf die kommunalen Planungsmöglichkeiten, der gravierenden räumlichen Auswirkungen des Rohstoffabbaus und auch der überörtlichen Rohstoffmärkte muss sich die Regionalplanung dieser Aufgabe jedoch stellen und Konzentrationszonen planen.

Dass und wie diese Aufgabe gelöst werden kann, wurde exemplarisch erläutert. Klar ist jedoch, dass die Lösungen in jedem Planungsgebiet bereits aufgrund der sehr unterschiedlichen Verteilung der Rohstoffe und des Rohstoffbedarfs anders ausgestaltet sein müssen.³¹

Verzeichnis der zitierten Gesetze und Verordnungen

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom 01.03.2010
 Bundesberggesetz (BBergG) in der Fassung vom 01.03.2010
 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung vom 01.03.2010
 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der Fassung vom 01.08.2009
 Landesentwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen (LEPro)
 Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 01.03.2010
 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) in der Fassung vom 26.08.2009
 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) in der Fassung vom 31.07.2009

Literatur

Bezirksregierung Düsseldorf (2009a): Positionspapier des Regionalrates für den Regierungsbezirk Düsseldorf zur künftigen Rohstoffgewinnung. Düsseldorf.

²⁹ Vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 13.06.2007 – 12 LC 36/07; Sächsisches OVG Bautzen, Urteil vom 07.04.2005 – AZ: 1 D 2/03.

³⁰ Vgl. OVG Münster, Urteil vom 07.12.2009 – 20 A 628/05.

³¹ Der Autor weist darauf hin, dass die inhaltlichen Bewertungen seine persönlichen Positionen sind und nicht zwangsläufig diejenigen seiner Behörde.

- Bezirksregierung Düsseldorf (2009b): Rheinblick – Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf – Rohstoffsicherung. Düsseldorf.
- Bongartz, M. (2006): Rechtliche Absicherung oberflächennaher Rohstoffgewinnung. Regionalplanerische Sicherung und Genehmigungsverfahren in Nordrhein-Westfalen. In: Raumforschung und Raumordnung 64, 2, 116-125.
- Deutscher Bundestag (2009a): Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG). Bundestagsdrucksache 16/10292 vom 22.09.2009, Stand 30.05.2009. Online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/103/1610332.pdf> (letzter Zugriff am 27.04.2010).
- Deutscher Bundestag (2009b): Unterrichtung durch die Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG) – Drucksache 16/10292 – Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates. Bundestagsdrucksache 16/10332 vom 24.09.2008 zur Drucksache 16/10292, Stand 30.05.2009. Online unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/103/1610332.pdf> (letzter Zugriff am 27.04.2010).
- Dosch, F.; Spangenberg, M.; Schulz, M. (1999): Vorsorgende Sicherung oberflächennaher Rohstoffe in Regionalplänen. Bonn. = Forschungen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Nr. 91.
- European Environment Agency (2008): Effectiveness of environmental taxes and charges for managing sand, gravel and rock extraction in selected EU countries. EEA report 2/2008. Online unter: http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2008_2 (letzter Zugriff am 27.04.2010).
- Hahn, U. (2008): Die Kies-/Sand- und Naturstein-Industrie im Zeitraum 2007/2008. Aufwärtstrend mit Zwischenpause? Stand: 19.05.2009. Online unter: http://www.bv-miro.org/d/Situation-Branche_07-08komplett.pdf (letzter Zugriff am 27.04.2010).
- Kment, M.; Grüner, J. (2009): Ausnahmen von Zielen der Raumordnung. Zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. In: Umwelt und Planungsrecht 3, 93-99.
- Konze, H. (2002): Erfahrungen mit der Umsetzung landesplanerischer Vorgaben zur Rohstoffsicherung aus Sicht der Landesplanung. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Rohstoffsicherung – Fachtagung zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW. Dortmund, 32-44.
- Kragt, R. H. (2007): Baurohstoffversorgung in den Niederlanden. In: Natur- und Umweltschutz-Akademie Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kiesabbau am Niederrhein – Quo vadis? Recklinghausen, 19-22. = NUA-Heft, Nr. 21.
- MWME (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen) (2005): Rohstoffsicherung in Nordrhein-Westfalen – Arbeitsbericht. Düsseldorf.
- Odenkirchen, G. (2007): Auswirkungen von Abgrabungen auf die Wassersituation. In: Natur- und Umweltschutz-Akademie Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kiesabbau am Niederrhein – Quo vadis? Recklinghausen, 16-18. = NUA-Heft, Nr. 21.