

Die Verankerung von Nachhaltigkeitsstrategien beim Abbau und der Sicherung von Rohstoffen

**Ein Beitrag der SPD-Fraktion im
Regionalrat Düsseldorf
zur nachhaltigen Landesplanung**

Bereich Kiesgewinnung

Mai 2003



Die Verankerung von Nachhaltigkeitsstrategien beim Abbau und der Sicherung von Rohstoffen

Ein Beitrag der SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf

Bereich Kiesgewinnung

verantwortlich:

Roland Rohde (Fraktionsgeschäftsführer),
SPD-Geschäftsstelle des Regionalrates Düsseldorf,
Cecilienallee 2, 40474 Düsseldorf,
Tel.: 0211 / 475-2788, Fax: 475-2964
Spd.regionalrat@brd.nrw.de, www.spd-rrd.de

vorgelegt und redaktionell betreut vom:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.
Klaus Brunsmeier, Dirk Jansen
Merowingerstr. 88, 40225 Düsseldorf
Tel.: 0211 / 30 200 5-0, Fax: -26,
bund.nrw@bund.net, www.bund-nrw.de

erarbeitet von:

Rechtsanwaltskanzlei
Philipp-Gerlach und Teßmer
Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach
Niddastr. 74, 60329 Frankfurt am Main
Tel.: 069/ 23 20 71, Fax: 069/ 23 20 90
Kanzlei@pg-t.de , www.pg-t.de



Düsseldorf/Frankfurt Mai 2003

Vorwort

Als der damalige Bezirksplanungsrat Düsseldorf den Gebietsentwicklungsplan 1999 (GEP 99) in Rekordzeit aufstellte, war eine der schwierigsten Problematiken die Darstellung der Auskiesungsflächen. Alle drei Parteien (SPD, CDU und Grüne) zogen an einem Strang. An der anderen Seite zogen Landesregierung, Landschaftsschutz, Kiesindustrie und Umweltverbände in die unterschiedlichsten Richtungen. Sollten zuerst über 100 qkm Auskiesungsbereiche und Reserveflächen dargestellt werden, blieb es letztlich bei unter 45 qkm. Diese Fläche war etwas kleiner als Garzweiler II, was dem erklärten Willen aller drei Parteien entsprach.

Wieso war damals und ist auch heute noch ausgerechnet das Thema nachhaltige Kiesgewinnung so schwer zu bewältigen?

Das Problem ist, dass Kiesentnahme niemals nachhaltig im Wortsinn sein kann. Nachhaltigkeit bedeutet in den Bereichen Wirtschaft, Umwelt und Soziales immer: „Von den Zinsen leben, nicht vom Kapital!“ Dies ist bei der Gewinnung abiotischer Bodenschätze jedoch unmöglich. Diese Bodenschätze werden eben gerade nicht wieder nachwachsen.

Zusätzlich tritt das Problem auf, dass der „Bedarf“ an Kies mit wissenschaftlichen Methoden vernünftig nicht messbar ist. Erst recht nicht, wenn er auf 50 Jahre prognostiziert werden soll. Man hilft sich mangels besserer Ideen damit, den Bedarf in einem zurück liegenden Jahr als den genauen Jahresbedarf in jedem der nächsten 50 Jahren anzusetzen.

In diesem Jahr soll das Landesplanungsrecht novelliert werden. Das bedeutet zwingend, dass die vom Bundesraumordnungsrecht vorgegebenen Belange der Nachhaltigkeit in diese Rechtsmaterie umzusetzen ist. Nach europäischem Recht hätte dies schon im Jahre 1999 in NRW geschehen müssen, wurde aber im Hinblick auf die anstehende Novelle in dieses Jahr verschoben.

Alle die vorstehenden Gründe haben die SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf bewogen das nachstehende Gutachten zu vergeben.

Wir hoffen, dass das Ergebnis einen hilfreichen Beitrag zur nachhaltigen Landesplanung liefern kann, der wir uns verpflichtet fühlen.

Wir glauben in dem BUND und dem beauftragten Rechtsanwaltsbüro kompetente Partner für dieses Gutachten gefunden zu haben.

Gunhild Sartingen, im Mai 2003

SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf, Die Fraktionsvorsitzende,
Email: Sartingen@spd-rrd.de, www.spd-rrd.de

Die Verankerung von Nachhaltigkeitsstrategien beim Abbau und der Sicherung von Rohstoffen

Gliederung	<u>Seite</u>
1. Einführung	6
2. Gegenwärtige landesplanerische Handhabung	8
3. Notwendigkeit der Novellierung des Landesplanungsrechtes	11
4. Vorschläge für die Landesplanung	
4.1 Auf der Ebene des Landesplanungsgesetzes	12
4.2. Auf der Ebene des Landesraumordnungsplanes	14
4.3 Auf der Ebene der Regionalpläne	23
5. Schaffung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen	24
6. Ausblick	26
Literaturverzeichnis	27

1. Einführung

Die SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf hat im Dezember 2002 dem BUND NRW e.V. den Auftrag erteilt, ein Gutachten zu erstellen, welches Nachhaltigkeitsstrategien für die Landes- und Regionalplanung - am Beispiel des Abbaues und der Sicherung nichtenergetischer Rohstoffvorkommen - entwickeln soll. Die erarbeiteten Vorschläge sollen Grundlage für die weitere politische Diskussion anlässlich der anstehenden Novellierung des Landesplanungsgesetzes (LPIG) sein.

Hintergrund dieser Aufgabenstellung ist, dass der BUND NRW e.V. die Notwendigkeit sieht, die Gewinnung abiotischer Rohstoffe nur noch unter strenger Berücksichtigung des **Nachhaltigkeitsgrundsatzes** zuzulassen. Bezogen auf die Rohstoffgewinnung hat der Landesvorsitzende des BUND NRW e.V. folgenden Definitionsansatz vorgestellt:

1. Die Nutzung einer erneuerbaren Ressource darf nicht größer sein, als ihre Regenerationsrate.
2. Die Nutzung nicht erneuerbarer Ressourcen muss minimiert werden. Ihre Nutzung soll nur noch in dem Maße geschehen, in dem ein physisch und funktionell gleichwertiger Ersatz in Form erneuerbarer Ressourcen geschaffen wird.¹

Hervorgegangen ist der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ aus der sog. Brundtland-Kommission. Die Brundtland-Kommission hat in dem Bestreben, die ökonomischen Entwicklungsinteressen der Entwicklungsländer einzubeziehen, den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung wie folgt formuliert:

„Nachhaltige Entwicklung ist eine Entwicklung, die den Bedürfnissen der heutigen Generation entspricht, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen.“²

Dieses Leitbild hat im internationalen und nationalen Bereich Eingang in diverse Programme, Pläne und Rechtssätze erhalten.³ Allerdings ist es bislang häufig bei sehr allge-

¹ Brunsmeier, S. 2.

² Zitiert nach: Murswiek, NuR 2002, S. 642.

³ Vgl. hierzu: Ketteler, NuR 2002, S. 514ff.; Murswiek, NuR 2002, S. 642ff.; bezogen auf die Rohstoffgewinnung findet sich in der Untersuchung von Frenz eine ausführliche Darstellung der ver-

meinen Aussagen geblieben, so dass die Inhalte und die Reichweiten des Nachhaltigkeitsprinzips jeweils im Einzelfall zu bestimmen sind.

Im Gutachten 2002 rügt der Sachverständigenrat für Umweltfragen die inflationäre und zunehmend willkürliche Verwendung des Ausdrucks „nachhaltige Entwicklung“ und fordert eine Rückbesinnung auf die Grundlagen im Sinne eines ökologisch fokussierten Konzepts von Nachhaltigkeit, bei dem soziale und ökonomische Bezüge zu berücksichtigen seien.⁴ Diese Kritik greift die Diskussion darüber auf, dass in den verschiedenen Politikbereichen der Begriff der nachhaltigen Entwicklung entgegen dem ursprünglichen Sinngehalt verwandt wird. Neben dem Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlage sollen gleichberechtigt die Ziele der ökonomischen Entwicklung und der sozialen Gerechtigkeit stehen. Man spricht auch von einem „Drei-Säulen-Modell“. Zunehmend wird betont, dass der Begriff der „nachhaltigen Entwicklung“ immer die natürlichen Ressourcen als Bezugspunkt haben muss.⁵ Für die Industriestaaten folgt aus dem Leitbild des sustainable development somit kein beliebiges Nebeneinander dreier politischer Zielsetzungen, sondern ein einziges politisches Ziel: Die Nutzung der natürlichen Ressourcen muss dem Nachhaltigkeitsgrundsatz entsprechen. Die langfristige Erhaltung der Umweltgüter kann nicht beliebig mit ökonomischen und sozialen Zwecken abgewogen werden, sondern gibt einen verbindlichen Rahmen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor.⁶ Die Enquete-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Bundestages (1994) hat das Nachhaltigkeitsziel in sog. „Managementregeln“ formuliert:

1. Die Abbaurate erneuerbarer Ressourcen soll auf Dauer die natürlichen Wachstums- bzw. Regenerationsrate nicht überschreiten.
2. Der Eintrag von Stoffen und die Freisetzung von Energie in die Umwelt sollen auf Dauer die natürliche Aufnahme- bzw. Anpassungskapazität der Umwelt nicht überschreiten.
3. Nicht erneuerbare Ressourcen sollen nur in dem Maße verbraucht werden dürfen, in dem funktionsgleiche Substitute verfügbar sind bzw. geschaffen werden (können) (Substitutionsgrundsatz) und/oder/zumindest:

Mit den nicht erneuerbaren Ressourcen soll sparsam umgegangen werden (Sparsamkeitsgrundsatz/Grundsatz der Verbrauchsminimierung).

schiedenen Rechtsbereiche im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung, S. 13-140; die Verankerung des Nachhaltigkeitspostulats wird auch bei Christner/Pieper, S. 19-88 untersucht.

⁴ Ketteler, NuR 2002, 513 (515).

⁵ Murswiek, NuR 2002, 641 (643).

⁶ Murswiek, NuR 2002, 641 (643)

In dem hier zu untersuchenden Zusammenhang ist die 3. Maßnahmeregel von Bedeutung, die auch in dem Definitionsansatz des BUND NRW e.V. enthalten ist. Gerade für die nicht erneuerbaren oberflächennahen Rohstoffe gilt nach dem politischen Leitbild der nachhaltigen Entwicklung, dass diese substituiert werden sollen oder zumindest, dass mit diesen sparsamer umgegangen werden soll.

Dieses politische Leitbild der nachhaltigen Entwicklung gilt es nun im Rahmen der Landesplanung umzusetzen. Denn das Konzept der nachhaltigen Entwicklung bedarf der näheren Konkretisierung, wenn es Steuerungskraft besitzen soll; das gilt insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit den nicht erneuerbaren Ressourcen, da die Nachhaltigkeit keine Maßstäbe für den Umfang und die Schonung und sparsamen Verwendung von Naturgütern enthält.⁷ Es müssen spezifische Nachhaltigkeitsziele entwickelt werden.

2. Gegenwärtige landesplanerische Handhabung

Das nordrhein-westfälische Landesplanungsgesetz (LPIG)⁸ enthält keine inhaltlichen Grundsätze und Ziele der Raumordnung. Diese werden in einem Landesentwicklungsprogramm (LEPro⁹), in einem Landesentwicklungsplan (LEP) und in den Gebietsentwicklungsplänen (GEP) dargestellt (§ 11 LPIG). Bezüglich dem landesplanerischen Umgehen mit den Lagerstätten sowie dem Abbau oberflächennaher Rohstoffe sind in den §§ 18, 25 IV LEPro einige Aussagen zur vorsorgenden Sicherung von Rohstofflagestätten und zu einer geordneten Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen geregelt. Diese Regelungen enthalten Aspekte des Nachhaltigkeitsprinzips. Jedoch fehlen diesen allgemeinen Aussagen, Kriterien für die Formulierung konkreter Nachhaltigkeitsziele.

Entscheidend für die Inhalte der Gebietsentwicklungspläne sind die Aussagen des Landesentwicklungsplanes (LEP)¹⁰. Die in diesen LEP formulierten Aussagen führen in der Praxis zu erheblichen Problemen. So wird z.B. in der Vorbemerkung zu Ziff. C IV ausgeführt, dass die heimischen Bodenschätze für die Versorgung der Wirtschaft und der Bevölke-

⁷ Ketteler, NuR 2002, 513 (521); unter Hinweis auf Rehbinder, NVwZ 2002, 657, (662).

⁸ Vom 11.02.2001, zuletzt geändert am 17.05.2001.

⁹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 05.10.1989 (GVNW, S. 485/SGVNW 230).

¹⁰ Vom 11.05.1995, GVBl. 1995, S. 532.

rung mit energetischen und nicht energetischen Rohstoffen (z. B. Kies, Sand, Ton, Formsand, Kalkstein, Sandstein) und damit für die Entwicklung des Landes von hochrangiger Bedeutung sind. Diese Formulierung ist insofern problematisch, als es bei der Beachtung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes nicht (nur) um die Versorgung der Wirtschaft mit heimischen Bodenschätzen geht, sondern vielmehr danach gefragt werden muss, wie die heimischen Bodenschätze auch für die zukünftigen Generationen unter dem Gesichtspunkt der Vorsorge gesichert und im Falle des Abbaus sparsam gehandhabt werden können. In der Praxis wird diese Formulierung derzeit als Begründung dafür herangezogen, dass bei der Bedarfsermittlung hinsichtlich des zukünftigen Abbaus von Bodenschätzen ausschließlich darauf abgestellt werden soll, was die Unternehmer als Bedarf anmelden.

Im LEP wird hervorgehoben, welchen volkswirtschaftlichen Wert die heimischen Bodenschätze für die Energiewirtschaft, für die Bauwirtschaft, sowie für die chemische Industrie hat. Nur aus diesem Gesichtspunkt heraus, wird die raumordnerische Sicherung von abbauwürdigen Lagerstätten für notwendig erachtet. Die Sicherung von abbauwürdigen Lagerstätten darf jedoch nicht nur unter dem Gesichtspunkt des derzeitigen wirtschaftlichen Wertes betrachtet werden. Aufgrund der Endlichkeit der Ressourcen und den mit dem Abbau einhergehenden negativen Eingriffen in Natur und Landschaft muss der Ressourcenschonung stärker Rechnung getragen werden. Insbesondere muss der (volkswirtschaftliche) Wert auch für die nachfolgenden Generationen erhalten bleiben.

Der LEP enthält auch Gesichtspunkte, die den Nachhaltigkeitsgrundsatz berücksichtigen. Im zweiten Absatz der Vorbemerkung heißt es z.B., dass die Vorkommen heimischer Bodenschätze begrenzt, ortsgebunden und nicht vermehrbar sind. Dies verpflichtet zu verantwortungsvollem und sparsamen Umgang mit den Bodenschätzen. Diese ausgesprochene Verpflichtung zu einem verantwortungsvollen und sparsamen Umgang mit den Bodenschätzen hätte in der Vergangenheit schon dazu führen können, dass vermehrte Anstrengungen zur Vermeidung des Abbaus nicht erneuerbarer Rohstoffe hätten getroffen werden können. Dass diese Verpflichtung von den Regionalräten für den Gebietesentwicklungsplan Düsseldorf von 1999 ernstgenommen worden sind, belegt die dort eher restriktive Festlegung von Abgrabungsgebieten.¹¹

¹¹ Vgl. hierzu: GEP 99 Düsseldorf, S. 125ff., Zif. 3.12, Ziel 1-7 und die hierzu angeführten Erläuterungen sowie die zeichnerischen Darstellungen der Abbaugebiete. Nach einem Beschluss des Regionalrates vom 09.10.2002 ist das Leitziel des haushälterischen Umgangs mit der endlichen Ressource Kies und Sand weiter zu verfolgen, d.h. eine vorausschauende und sorgfältige Bewirtschaftung der Bodenschätze mit dem Ziel, diese möglichst weitgehend für nachfolgende Generationen zu erhalten und Minderung des Konfliktpotentials mit anderen Raumansprüchen zu betreiben.

Allerdings vertritt die genehmigende Landesplanungsbehörde die Auffassung, dass der GEP 99 gegen den LEP verstößt, weil dieser ein anderes Konzept verfolge als dies der LEP vorgebe. Die Art und Weise, wie eine langfristige Sicherung der Rohstoffvorkommen nach dem LEP erreicht werden soll, stößt auf erhebliche Bedenken. In Ziffer 3.2 des LEP wird erläutert bzw. für notwendig erachtet, die abbauwürdigen Lagerstätten nicht energetischer Bodenschätze insgesamt zu ermitteln. Diese Gebiete sollen dann in einer Karte „Reservegebiete für den Abbau nicht energetischer Bodenschätze“ in die Erläuterungsberichte zu den Gebietsentwicklungsplänen aufgenommen werden. Weiterhin wird in Ziffer 3.6 ausgeführt, dass Bereiche für den oberirdischen Abbau von Bodenschätzen innerhalb der „Reservegebiete“ darzustellen sind. Diese Bereiche sollen so ausgewählt werden, dass ihre Inanspruchnahme die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung mit nicht energetischen Rohstoffen für 25 Jahre sichert und unter Berücksichtigung der Beschaffenheit der Lagerstätten und der späteren Zwecksbestimmung des in Anspruch genommenen Geländes der Abbau oberflächennaher Bodenschätze räumlich zusammengefasst werden kann. Aus dieser Formulierung wird abgeleitet, dass der den auszuweisenden Gebiete zugrundegelegte Bedarf nach einem Zeithorizont 25 + 25 Jahre zu ermitteln ist. Dies ergäbe sich daraus, dass der Bedarf der Abgrabungsunternehmern für die kurzfristige Inanspruchnahme von Flächen zu Gunsten des Rohstoffbaues auf einen Zeithorizont von 25 Jahren zu ermitteln ist. Über diesen ermittelten Bedarf sollen darüber hinaus noch Reserveflächen vorgehalten werden. Würde man diese Vorgaben, die lediglich in den Erläuterungen zu den allgemeinen Zielen der Landesplanung enthalten sind, folgen, müssten in den Gebietsentwicklungsplänen Gebiete vorgehalten werden, für die kurzfristig bis mittelfristig kein Bedarf des Abbaues besteht. Dies wiederum hat zur Folge, dass keine Anreizwirkungen zum sparsameren Umgang mit Primärstoffen geschaffen wird, insbesondere dann, wenn kein Korrektiv eingeführt wird, welches zum sparsameren Umgang mit Primärrohstoffen verpflichtet.

In der Praxis wird dem in der Erläuterung des LEP angeführten Zeithorizont eine hohe Bedeutung beigemessen. Er wird von den Landesplanungsbehörden als strikte Rechtssetzung verstanden und kann, wie im Falle des GEP 99 für den Regierungsbezirk Düsseldorf zu einer Gefährdung der Genehmigung führen. Weil der GEP Düsseldorf 99 entgegen dem Konzept des LEP die Lagerstättensicherung vorgenommen hat, wurde die Genehmigung mit einer Maßgabe versehen, die u.a. die Verpflichtung enthält, eine Erläuterungskarte

„Reservegebiete für den Abbau nichtenergetischer Bodenschätze“ in den GEP aufzunehmen. Damit solle die 25-jährige Versorgungssicherheit dauerhaft gewährleistet werden.¹²

Aber auch der GEP Düsseldorf 99 durchbricht noch nicht den Kreislauf, wonach soviel Abgrabungsflächen auszuweisen sind, wie die Wirtschaft ihren Bedarf anmeldet. Daraus ergibt sich das Problem: Je mehr Bedarf an Rohstoffen die Industrie entwickelt, desto mehr Abgrabungsbereiche sollen dargestellt werden. Da es keine verbindlichen Vorgaben zum sparsameren und schonenden Umgang mit Rohstoffen gibt, ist es in das Belieben der Wirtschaft gestellt, für welche Zwecke sie Bedarf anmeldet.¹³

Um dem Nachhaltigkeitspostulat Rechnung zu tragen, darf in Zukunft die Ausweisung von Lagerstätten und Abgrabungsbereichen nicht nur unter dem Aspekt des Bedarfs für Wirtschaft und Bevölkerung erfolgen. Denn diese Bedarfsermittlung erfolgt unter dem Aspekt der maximal absetzbaren Menge von Rohstoffen. Dass dieser sorglose Umgang unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit keinen Bestand hat, dürfte unwidersprochen bleiben.¹⁴

3. Notwendigkeit der Novellierung des Landesplanungsrechtes

Das Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen ist aus mehreren Gründen novellierungsbedürftig. Vor allem entsprechen die derzeit gültigen Regelungen nicht mehr den rechtlichen Rahmenbedingungen, die sich aus dem Bundesraumordnungsgesetz (ROG¹⁵) ergeben. Bis zum **31.12.2001** hätte dieses Gesetz angepasst werden müssen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist mittlerweile ein Jahr im Verzug mit der Anpassung.

Neben dem Anpassungsbedarf an das neue ROG verfolgt das Land Nordrhein-Westfalen jedoch weitergehende neue Ansätze in der Landesplanung¹⁶. In einem **Landesplanungsbericht**, der von der Landesplanungsbehörde im November 2001 vorgelegt worden ist, werden die notwendigen Anpassungsverpflichtungen dargelegt, sowie weitere neue Ansätze

¹² Bericht über die Ergebnisse des Abgrabungsmonitorings, S. 4, Sitzungsvorlage Bezirksregierung Düsseldorf – 9.10.2002; Beschlussvorlage für die Sitzung des Regionalrates.

¹³ Gerhard, S. 1ff.

¹⁴ Vgl. Gerhard, a.a.O., S. 3

¹⁵ Raumordnungsgesetz vom 18.08.1997, BGBl. I, S. 2081, geändert durch Gesetz vom 15.12.1997, BGBl. I, S. 2902

¹⁶ Zur Zukunft der Landesplanung, neue Ansätze und Entwicklungen des Landesplanungsrechts, Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung an der Universität Münster am 29.10.2001, Tagungsbericht in: NuR 2002, S. 146 (147)

in der Landesplanung diskutiert. Die Novellierung des Landesplanungsrechts orientiere sich im wesentlichen an fünf Zielen: Der Vereinfachung des Verfahrensrechts für schnelle und rechtssichere Entscheidungen; quantitativ weniger, zugleich aber präziseren Vorgaben der Landesplanung; mehr interkommunaler und regionaler Zusammenarbeit; mehr Vertrags- und Verhandlungslösungen zur Vorbereitung und Umsetzung gemeinsamer Ziele; mehr an Monitoring und Controlling für eine Verbesserung der Reaktionsfähigkeit und Feinsteuerung strukturpolitischer Initiativen und Strategien.¹⁷

In die Novellierung des Landesplanungsrechtes sollte gleichzeitig die Umsetzung der EU-Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkung bestimmter Pläne und Programme¹⁸ integriert werden. Gem. Art. 3 Abs. 2 dieser Richtlinie müssen bei allen Raumordnungsplänen Umweltprüfungen vorgenommen werden. In einem anzufertigenden Umweltbericht müssen die voraussichtlichen erheblichen Auswirkungen, die die Durchführung des Planes auf die Umwelt haben, sowie vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geografischen Anwendungsbereich des Planes berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet werden (Art. 5 Abs. 1).¹⁹ Die Mitgliedsstaaten sind verpflichtet, die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um dieser Richtlinie vor dem 21.07.2004 nachzukommen. Um Umsetzungsdefizite und eine wiederholte Rechtsänderung zu vermeiden, sollte daher bei der anstehenden Novellierung des Landesplanungsgesetzes die Anforderung dieser Richtlinie erfüllt werden. Nordrhein-Westfalen könnte hier auch eine Vorbildfunktion im Verhältnis zu den anderen Bundesländern wahrnehmen.

4. Vorschläge für die Landesplanung

4.1 Auf der Ebene des Landesplanungsgesetzes

Die §§ 1-5 ROG sind unmittelbar geltendes Recht, so dass sie durch den Landesgesetzgeber nicht verändert werden dürfen. Es steht dem Landesgesetzgeber zwar frei, weitere Grundsätze aufzustellen (§ 2 III ROG). Jedoch beabsichtigt das Land Nordrhein-Westfalen von dieser Möglichkeit nicht gebrauch zu machen, sondern vielmehr die Grundsätze des

¹⁷ Zur Zukunft der Landesplanung, a.a.O.; Die Novellierungsbemühungen sind derzeit offensichtlich ins Stocken geraten. Dies lässt sich mit der Umstrukturierung des Kabinetts von Nordrhein-Westfalen aufgrund der politischen Veränderungen erklären. Das Ressort der Landesplanung ist nunmehr bei dem Ministerium für Wirtschaft und Verkehr angesiedelt worden.

¹⁸ Richtlinie 2001/42 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Amtsblatt Nr. L 197 vom 21.07.2001, S. 0030-0037)

¹⁹ Vgl. hierzu die allgemeinen Erläuterungen bei: Jacoby, UVP-Report, 2001, S. 28 (29)

ROG zu übernehmen.²⁰ Dies ist in Anbetracht der konkretisierten Grundsätze in § 2 ROG sinnvoll. Die weitere Konkretisierung sollte der Ebene des Raumordnungsplanes auf der Landesebene überlassen bleiben.

Bei den §§ 6ff ROG handelt es sich um rahmenrechtliche Vorgaben, die bis zum 31.12.2001 in das Landesrecht umzusetzen waren. In dem Landesplanungsbericht wird vorgeschlagen, dass die landesrechtlichen Instrumente des Landesentwicklungsprogramms sowie des Landesentwicklungsplanes zusammengefasst werden.²¹ Dies entspricht der rahmenrechtlichen Regelung des § 8 ROG, wonach für das Gebiet eines jeden Landes ein zusammengefasster Plan aufzustellen ist. Die Zusammenfassung dieser Instrumente der Landesplanung wird als sinnvoll erachtet.

Auf der Ebene der Bezirksregierungen ist im ROG die Aufstellung von Regionalplänen vorgesehen (§ 9 I ROG). Dies entspricht den derzeitigen Gebietsentwicklungsplänen. Zur Vereinheitlichung im Bundesgebiet sollte daher die Terminologie des ROG in das Landesrecht übernommen werden. Die Regionalpläne sind aus dem Landesraumordnungsplan zu entwickeln.²²

Der Umsetzung in das Landesrecht bedürfen insbesondere die in das ROG neu eingeführten Möglichkeiten der Gebietsfestlegungen gem. § 7 IV Ziff. 1-3 ROG.²³ Diese Möglichkeiten der Gebietsfestlegungen spielen für die Diskussion um die zukünftige landesplanerische Handhabung des Bodenschatzabbaues eine zentrale Rolle, da von diesen eine Steuerung des Abbaues und der Sicherung von Rohstoffreserven erreicht werden kann.

²⁰ Landesplanungsbericht, S. 21.

²¹ Landesplanungsbericht, S. 37.

²² Vgl. hierzu auch die Überlegungen zur Aufwertung der Regionalpläne bzw. der Aufwertung der Kompetenzen der Regionalräte, Landesplanungsbericht, S. 27ff.

²³ Landesplanungsbericht, S. 40ff.

4.2. Auf der Ebene des Landesraumordnungsplanes

Folgendes Ziel wird für die Aufnahme in den Landesraumordnungsplan vorgeschlagen:

Die mengenmäßig begrenzten, nicht vermehrbaren und standortgebundenen Rohstoffressourcen sind durch die Landes- und Regionalplanung so zu sichern, dass sie langfristig ausreichend zur Verfügung stehen.

Zur langfristigen Sicherung von Rohstoffen sowie zur Vermeidung von Nutzungskonflikten ist eine Reduzierung des Flächenverbrauchs durch den Abbau von Rohstoffen in den Regionalplänen festzulegen. Die Reduktionsquote ist je nach Rohstoffart in Abhängigkeit zu der vorhandenen Rohstoffmenge und dem Bedarf für die gegenwärtige und die zukünftigen Generationen zu bestimmen.

Für den kurz- und mittelfristigen geordneten Abbau der Rohstoffe werden in den Regionalplänen, in Abhängigkeit zu dem ermittelten zulässigen Flächenverbrauch, Vorrang-/Eignungsgebiete ausgewiesen. Für diese Gebiete sind gleichzeitig Vorgaben festzulegen, welche Raumfunktionen diesen nach dem Abbau zukommen sollen.

Die gewonnenen Rohstoffe dienen der Versorgung des regionalen Marktes. Die Nachhaltigkeits- und Reduktionsziele anderer Regionen sind zu beachten.

Als Grundsatz ist zu formulieren:

Das Ausmaß der Inanspruchnahme nicht erneuerbarer Rohstoffe soll mit Hilfe

- der vollständigen Nutzung der Lagerstätte, der Verwendung von Begleitrohstoffen und des Abraumes, sowie der Verwendung in einem möglichst hohen Veredelungsgrad
- von Wiederverwertung und Wiederherstellung, durch geschlossene Kreisläufe, durch Nutzung von Substitutionsmöglichkeiten und Umstellung auf regenerierfähige Ressourcen,

auf einen unbedingt notwendigen Umfang reduziert und in den Folgejahren fortlaufend verringert werden.

Durch einen Fachbeitrag ist sicherzustellen, dass die Reduktionsziele formuliert und erreicht werden.

Mit der Formulierung der Ziele und Grundsätze werden auf der Ebene der Landesplanung in dem Landesraumordnungsplan Erfordernisse der Raumordnung gem. § 3 Ziff. 1 ROG

festgelegt. Ziele der Landesplanung enthalten gem. § 3 Ziff. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Grundsätze sind gem. § 3 Ziff. 3 ROG allgemeine Aussagen für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.

Begründung Satz 1:

In Kenntnis darüber, dass die Rohstoffvorkommen endlich sind, wird der Regionalplanung aufgegeben die Rohstoffressourcen **langfristig** zu sichern. Langfristig bedeutet dabei, dass über die Zeiträume der Geltung der Regionalpläne hinaus eine vorsorgende Rohstoffsicherung erfolgen muss. Wie diese Zielsetzung verwirklicht werden soll, wird in den nachfolgenden Festlegungen formuliert.

Begründung zu Satz 2 und 3 – Reduktionsziel

Zur Konkretisierung der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung in bezug auf die Sicherung von Lagerstätten und die Gewinnung von Rohstoffen ist das Nachhaltigkeitsziel der Reduktion des Abbaues von Rohstoffen festgelegt worden.

Hierbei ist es nicht bei den verbalen Wünschen des sparsamen und schonenden Umgangs von Primärrohstoffen geblieben. Denn aufgrund des gleichbleibend hohen Niveaus der Fördermengen sowie der prognostizierten Steigerungsraten, ist auf eine Reduktion zu drängen.²⁴ In anderen Studien wird zwar darauf hingewiesen, dass es aufgrund des Bevölkerungsrückganges und der mangelnden Finanzierbarkeit von Straßenneubauprojekten zu einem raschen Rückgang gerade im Bereich des Sand- und Kiesabbaues kommen wird.²⁵ Jedoch ist aufgrund des derzeitigen hohen Niveaus bei den Fördermengen eine deutliche Reduktion dringend notwendig, damit auch für die nachfolgenden Generationen ausreichende Rohstoffvorkommen vorhanden sind.²⁶ Neben den spezifisch zur Rohstoffsicherung vorzunehmenden raumordnerischen Konzepten ist auch bei der Auswei-

²⁴ Vgl. Rohstoffprogramm Bayern, 2002, S. 112.

²⁵ BBR, Heft 85, Bonn 1998, Langfristige Sicherung oberflächennaher Rohstoffe.

²⁶ Daten dafür, wann es für die einzelnen Rohstoffen zu einer Verknappung der Versorgung aufgrund von nicht mehr vorhandenen Lagerstätten kommen wird, sind nur sehr rudimentär vorhanden. Hierzu besteht erheblicher Ermittlungsbedarf.

sung von Siedlungsgebieten und Gebieten für Infrastrukturmaßnahmen (insbesondere für den Straßenbau) auf eine Reduzierung zu drängen.

Die Festlegung von Reduktionszielen entspricht dem vorsorgenden Charakter des raumordnerischen Grundsatzes für die Rohstoffversorgung (§§ 1 I 2 Zif. 2; 2 II 9 3 ROG). In Zukunft soll nicht mehr allein der berg- und sonstigen genehmigungsrechtlichen Entscheidungen unterliegen, auf welche Weise und in welchem räumlichen Kontext vor allem mineralische Rohstoffe abgebaut werden. Aufgrund der Konflikte, die mit dem Abbau der Rohstoffen auch gerade im Hinblick auf den Natur- und Landschaftsschutz, bestehen, wird der Forderung nach einer einschränkenden Flächeninanspruchnahme Rechnung getragen.²⁷

Die nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen wird auch in dem 6. Aktionsprogramm²⁸ der EU gefordert. Die EU strebt die Vermeidung des Überschreitens der Tragfähigkeit der Umwelt im Hinblick auf den Verbrauch erneuerbarer und nicht erneuerbarer Ressourcen an. Die mit dem Verbrauch verbundenen Auswirkungen sollen minimiert werden. Weiterhin wird das Ziel verfolgt, dass das Wirtschaftswachstum von der Nutzung von Ressourcen abgekoppelt werden soll. Dies soll durch eine deutlich rationellere Ressourcennutzung und einer Entmaterialisierung der Wirtschaft geschehen. Weiterhin ist eine Beschreibung und Durchführung politischer Maßnahmen zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs vorgesehen, z.B. durch Herbeiführen einer Nachfrageänderung, Förderung einer rationellen Nutzung, Vermeidung der Ressourcenverschwendung und Verbesserung der Recyclingquoten.

Mit der Formulierung eines Reduktionszieles ist der Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung des § 1 I u. II ROG Rechnung getragen worden. Die Leitvorstellung zeichnet sich nach der gesetzgeberischen Konkretisierung dadurch aus, dass sie **die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit dessen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt**. Das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung – verstanden als Offenhalten von Optionen für die Zukunft – wird nur über langfristige Zeiträume erreicht werden können, so

²⁷ Vgl. hierzu: Von der Heide, § 2 Rdnr. 32ff.

²⁸ Beschluss Nr. 1600/2002/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2002 über das sechste Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft; Amtsblatt der EG, 10.09.2002, L 242/1; vgl. 6. Erwägungsgrund sowie Art. 8.

dass die auf die mittelfristig zu gestaltende Raumordnung die Aufgabe zukommt, den Langzeithorizont zu berücksichtigen. In Zukunft soll der Raum für zukünftige Generationen so gesichert werden, dass sie eine lebenswerte Umgebung vorfinden und die Möglichkeit behalten, die räumliche Entwicklung nach ihren Vorstellungen zu gestalten, so wie auch wir von unseren Vorfahren ein Land übernommen haben, in dem es trotz schon damals dichter Besiedlung noch große Entwicklungsspielräume gab.²⁹ Die Zeitvorstellung zur nachhaltigen Raumentwicklung schafft eine noch engere Brücke zum Umweltschutz. In seinem Rahmen ist die Forderung nach nachhaltiger Entwicklung entstanden. Die rechtliche Bedeutung des § 1 ROG besteht vor allem darin, dass hier ein allgemeiner Rahmen für die Aufstellung von Raumordnungsgrundsätzen durch die Länder festgelegt und eine Orientierungshilfe für die Anwendung der bundesrechtlichen Raumordnungsgrundsätze geliefert wird (§ 2 I, S. 3 ROG). Damit ergibt sich eine Stufung in der Anwendung des ROG. Das Grundfundament bildet die Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung mit ihren 8 Unterpunkten (§ 1 II ROG). Dieses Grundgefüge wird durch die Raumordnungsgrundsätze des § 2 ROG konkretisiert. Sie bilden wiederum die Grundlage für den Raumordnungsplan für das Landesgebiet (§ 8 ROG) und für die Regionalpläne (§ 9 ROG).³⁰

Die vorgesehene Festlegung von Reduktionszielen hält sich im Rahmen der Aufgabenstellung des § 1 I ROG und wurde unter Wahrung des sachlich-rechtlichen Aufgaben- und Funktionsbereichs der Raumordnung formuliert. In der Literatur wird überwiegend die Auffassung vertreten, dass die Festlegung von Abbauquoten sowie von Recycling- und Substitutionsmöglichkeiten kompetenzwidrig sei.³¹ Bodenpolitische Aussagen sollen mithin nicht zu den grundsätzlichen Aufgabenstellungen von Regionalplänen gehören. Solchen Festlegungen würde der Raumbezug fehlen. Aus dem Gebot der Überörtlichkeit folge, dass raumplanerische Festlegungen grundsätzlich keine die unmittelbare Nutzung von Grund und Boden regelnde Wirkung entfalten dürfen. Rohstoffvorsorgeplanung könne nur mit einer restriktiven Flächenausweisung, die die derzeitigen Recycling- und Substitutionsquoten berücksichtigen, erreicht werden.³² Es reicht jedoch nicht aus, bei der Ermittlung der Reduktionspotentiale auf die derzeitigen Recycling- und Substitutionsquoten abzustellen. Vielmehr müssen weitergehende Anreize geschaffen werden, um eine Erhöhung der Recycling-, Substitutions- und Technologieinnovationsquoten und damit eine Reduktion des Abbaues von Rohstoffen zu erreichen.

²⁹ Von der Heide, § 2 Rndr. 34, 35.

³⁰ Von der Heide, Vorbem. Vor §§ 1-5, Rndr. 63.; vgl. hierzu auch: Frenz, S. 175.

³¹ Grundlegend: Schulte, S. 258; Frenz, S. 175, S. 157.

³² Schulte, S. 258.

Deshalb kann die restriktive Auffassung nach der Novellierung des ROG keinen Bestand haben. Es wird nicht berücksichtigt, dass die Ausweisung von Abbaugebieten und Lagerstätten dem aktuellen und prognostizierten Bedarf an Primärrohstoffen folgt. Aus dem enorm großen Bedarf an Primärrohstoffen ergeben sich, die mit dem Abbau und dem Lagerstättenschutz verbundenen Konflikte. Es wird übersehen, dass Deutschland zu den größten Verbrauchern von Primärrohstoffen gehört³³ und dies u.a. daraus resultiert, weil bislang unbegrenzt Abbauf Flächen zur Verfügung gestellt werden. Der sich daraus ergebende Kreislauf – es sollen so viele Abbauf Flächen ausgewiesen werden, wie Rohstoffe benötigt werden – muss jedoch unterbrochen werden. Eine Reduzierung der Abbauf Fläche ist die einzige Chance auch für zukünftige Generationen die Option der Nutzung offen zu halten. Genau hierauf ist die Strategie der nachhaltigen Entwicklung, die in § 1 ROG festgelegt ist, ausgerichtet.

Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele wurde bislang vor allem hinsichtlich der Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums diskutiert. Dies resultiert nicht zuletzt aus den Reduktionszielen, die im Umweltgutachten 2000 des Rats für Sachverständigen für Umweltfragen sowie in den Zielen zur Nachhaltigen Entwicklung in Deutschland des Rat für Nachhaltige Entwicklung 2001 entwickelt wurden. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung fordert z.B. eine Reduktion des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums auf weniger als 30 ha und die Erreichung eines Nullwachstums bis spätestens 2050.³⁴ Eine Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass solche Mengenziele in Raumordnungsplänen zum Zweck der Verringerung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums zulässig seien. Zu recht wird darauf hingewiesen, dass das relativ neue Nachhaltigkeitsgebot im Raumordnungsgesetz, die Träger der Raumordnung dazu berechtigt, auch neue Instrumente einer nachhaltigen Raumordnung zu entwickeln und einzusetzen.³⁵

Der hier gewählte Ansatz der Reduzierung des Flächenverbrauchs für den Abbau von Rohstoffen folgt dieser Entwicklung. Im Sinne von § 1 II S. 2 Ziff. ROG werden mit dieser Zielfestlegung die nachhaltige Entwicklung in bezug auf den Schutz und den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen, umgesetzt (Ziff. 2) sowie die Möglichkeit geschaffen, die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten (Ziff. 4). Weiterhin sind die Reduktionsziele geeignet, die den Abbau der Bodenschätze betreffenden

³³ Proksch, Vorwort.

³⁴ Zitiert nach: Einig/Spiecker, ZUR 2002, S. 150.

³⁵ Einig/Spiecker, ZUR 2002, S. 150 (157).

Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Insbesondere werden dadurch die wirtschaftlichen und sozialen Nutzungen des Freiraums unter Beachtung seiner ökologischen Funktionen gewährleistet (§ 2 Abs. 2 Ziff. 3, S. 3 ROG). Auch dem Grundsatz der vorsorgenden Sicherung der Rohstoffe gem. § 2 II Ziff. 9, S. 3 ROG) wird durch die mit der Reduzierung des Flächenverbrauchs eingehende Reduzierung der Fördermenge Rechnung getragen.

Begründung Satz 4 – Ausweisung von Vorrang-/Eignungsgebieten

Mit der Ausweisung von Vorrang-/Eignungsgebieten wird insbesondere das Bedürfnis für die gegenwärtige Nutzung von Rohstoffen befriedigt und der raumordnerische Grundsatz gem. § 2 II Zif. 9 3 ROG konkretisiert. Dieser Grundsatz ist mit der Novellierung 1998 neu eingefügt worden. Er soll die räumlichen Aspekte der Wirtschaftsstruktur verdeutlichen. Inhaltlich wird durch diese Vorschrift die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen, mithin eine gegenwartsbezogene Ressourcennutzung vorausgesetzt. Zugleich geht es um ihre vorsorgende Sicherung, also um ihre langfristige Erhaltung durch geeignete Festlegungen. Diese Vorschrift trägt mithin sowohl den Bedürfnissen der gegenwärtigen als auch der künftigen Generationen Rechnung, indem sie die Raumordnung zur Schaffung der entsprechenden räumlichen Voraussetzungen verpflichtet. Demnach soll die Raumordnung dafür Sorge tragen, dass die gegenwärtigen Generationen Rohstoffe abbauen können, ohne künftigen Generationen Abbaumöglichkeiten gänzlich zu verschließen. Zum einen gilt es also Gebiete für den gegenwärtigen Abbau auszuweisen, zum anderen Lagerstätten für einen künftigen Abbau zu schonen.³⁶ Mit der vorgeschlagenen Formulierung der Ausweisung von Vorrang-/Eignungsgebieten in Verbindung mit der zulässigen Flächeninanspruchnahme wird dieser Vorgabe Rechnung getragen.

Bei der Ausweisung der Vorrang-/Eignungsgebiete durch die Regionalplanung muss insbesondere der Freiraumschutz berücksichtigt werden. In dem Grundsatz des § 2 II Zif. 3 ROG werden die drei Elemente der Leitvorstellung auf die Freiraumstruktur übertragen. Erforderlich ist also eine Abwägung zwischen ökologischen Freiraumfunktionen und wirtschaftlichen und sozialen Freiraumnutzungen. Ob sich die Bodenschatzgewinnung bei der Abwägung durchsetzen kann, hängt von deren Stellenwert im Einzelfall ab. Grundsätzlich ist dem Schutz- und Entwicklungsauftrag für großräumige und übergreifende Freiräume in gebührenden Maß Rechnung zu tragen. Ergänzt wird der Grundsatz im ROG durch § 7 II S. 1 Zif. 2. Danach sollen in den Raumordnungsplänen Festlegungen zur

³⁶ Frenz, S. 173

Raumstruktur getroffen werden, insbesondere zu der anzustrebenden Freiraumstruktur. Als Beispiele solcher Festlegungen werden in der Gesetzesbegründung regionale Grünzüge oder Wasserversorgungsgebiete genannt, mithin solche, die einer Nutzung zur Abgrabung von Bodenschätzen in der Regel entgegenstehen. Andererseits gehören aber auch Festlegungen bezüglich der Nutzung des Raumes, z.B. die Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen hierzu (§ 7 II S. 1 Zif. 2 b) ROG). Dabei eröffnet die Zweiteilung von möglichen nutzungsbezogenen Festlegungen sowohl die Möglichkeit der zielförmigen Ausweisung von Flächen zur eher langfristig orientierten Bodenschatzsicherung als auch zur eher kurzfristig orientierten Ausweisung von Vorranggebieten für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung. Während Festlegungen zur vorsorgenden Sicherung primär die Bedürfnisse künftiger Generationen im Blick haben, sind solche zur Aufsuchung und Gewinnung eher am gegenwärtigen und mittelfristigen Bedarf ausgerichtet. Die derart am Nachhaltigkeitsprinzip orientierten Flächenausweisungen im Freiraum müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den jeweiligen, abschätzbaren Bedürfnissen gegenwärtiger und künftiger Generationen stehen.³⁷

Durch den Eingang des Nachhaltigkeitsprinzips und dessen Konkretisierung in den Grundsätzen wird in der Literatur von der Gefahr der restriktiven Ausweisung von Vorrangflächen für die Gewinnung von Bodenschätzen gesprochen. Genau die restriktive Ausweisung ist jedoch auch vom Gesetzgeber gewünscht und gewollt. Durch die rechtlichen Gebietstypen soll eine großräumige Steuerung von raumbedeutsamen Nutzungen des Freiraumes möglich werden.³⁸

Selbstverständlich müssen die Rohstoffversorgung und die Rohstoffsicherung bei den raumordnerischen Festlegungen auch berücksichtigt werden. Dies ergibt sich schon aus § 7 VII ROG, wonach alle Grundsätze der Raumordnung gegeneinander und untereinander abzuwägen sind. Keiner der Grundsätze hat per se eine Vorrangstellung. Allerdings sind die Grundsätze im Sinne der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung auszulegen. Für den Abbau von Bodenschätzen und der Sicherung von Lagerstätten muss daher die Einführung der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung zu einer Verstärkung der Anstrengungen der Ressourcenschonung und dem langfristigen Erhalt führen.

³⁷ Frenz, S. 136.

³⁸ BT-Drs. 13/6392, S. 41; zitiert nach Frenz, S. 175.

Mit der Zielformulierung der Vorrang- und Eignungsgebiete für den Abbau von Rohstoffen wird gewährleistet, dass ein Abbau an anderer Stelle der Planungsregion nicht möglich ist. Dies ergibt sich insbesondere aus der durch das ROG neu eingeführten Gebietskategorie der Eignungsgebiete (vgl. § 7 IV Ziff. 3 ROG).³⁹

Allerdings ist hierdurch nicht gewährleistet, dass vorhandene Lagerstättenvorkommen geschützt sind. Es wäre raumordnerisch zulässig, entgegenstehende Nutzungen, die einen zukünftigen Abbau unmöglich machen (z.B. Siedlungsgebiete) festzulegen. Um dieses zu verhindern, wird vorgeschlagen, dass auf diesen Gebieten anderweitige Freiraumnutzungen der Vorrang eingeräumt wird, die einem potentiellen späteren Abbau nicht verhindern. Es könnten Vorrangflächen „Grünzüge“ oder „Grundwasserschutzbereiche“ ausgewiesen werden. Diese Funktionszuweisungen schließen einen Abbau während der Geltungsdauer der Regionalpläne aus, können aber den Zugriff auf die Lagerstätte offen halten. Ergeben sich bei Aufstellung des nächsten Regionalplans Erkenntnisse, die einen Abbau der Lagerstätte notwendig machen, kann der Träger der Regionalplanung unter Abwägung aller zu berücksichtigenden Belange eine andere Vorrangfunktion festlegen.

Von der Möglichkeit für die langfristige Sicherung von Rohstoffen spezielle Vorrang- und/oder Eignungsgebiete zugunsten von Lagerstätten auszuweisen, wird bewusst abgesehen. Diese Vorgehensweise hat in der Vergangenheit nicht zu einer langfristigen Sicherung geführt. Vielmehr wurde der Wirtschaft signalisiert, dass ein mittelfristiger Zugriff ermöglicht wird. Dieses hatte wiederum zur Folge, dass Rohstoffe nicht geschont wurden.

Begründung für Satz 5 – Festlegung der Raumfunktion nach Beendigung des Abbaues

Bezüglich der **Rekultivierungsverpflichtung** sollen gleichzeitig mit der Ausweisung als Abbaugebiet die Festlegungen getroffen werden, welche Funktion das Gebiet nach dem Abbau raumordnerisch haben soll. Dies leitet sich aus dem raumordnerischen Grundsatz gem. § 2 II Ziff. 8, S. 6 ROG ab. Der Boden soll nach seiner Nutzung wiederhergestellt werden. Hiermit korrespondiert, dass Kerninhalt eines Raumordnungsplanes die Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen sein soll (§ 7 II Ziff. 2 c) ROG). Deshalb bietet § 7 II Ziff. 2 c) ROG die Grundlage für entsprechende Festlegungen. Entsprechende Planzeichen müssen entwickelt und in die Praxis eingeführt werden. Nur durch die ver-

³⁹ Spieker, BayVBl. 2001, S. 673ff.

bindliche Festlegung als Ziel der Raumordnung können entsprechende Rechts- und Bindungswirkungen erzielt werden. Mit dieser Möglichkeit wird der Regionalplanung die Chance gegeben, den Raum auch für die Zukunft zu ordnen. Welche Funktionsausweisungen in Betracht kommen, muss die Regionalplanung im Einzelfall unter Berücksichtigung der vorhandenen Raumstruktur entscheiden.

Begründung für Satz 6 – Deckung des Bedarfs für den regionalen Markt

Mit der Zielfestlegung, dass die gewonnenen Rohstoffe zur **Deckung des Bedarfs für den regionalen Markt** verwendet werden müssen, wird dem Export in anderen Ländern vorgebeugt. Dies ist im Hinblick auf die aktuelle Situation erforderlich, da derzeit z.B. ca. 8-10 Mio t/a der Kiese und Sande in die Niederlande verbracht werden.⁴⁰ Eine Nachfrage aus diesen Ländern ergibt sich offensichtlich daraus, dass dort eine Reduktion der Abbaumenge verordnet wurde.⁴¹ Landes- und regionalplanerisch ist es jedoch nicht zu vertreten, dass es in Nordrhein-Westfalen zu einer Verkraterung der Landschaft und sonstigen Nutzungskonflikten kommt, um einen ausländischen Bedarf zu decken, der aus Restriktionen des Flächenverbrauchs resultiert. So werden in den Niederlanden (14,4 Mio Einwohner) lediglich 6,5 Mio. t Kies pro Jahr abgebaut, während in NRW (16,5 Mio Einwohner) 87,6 Mio.t/a (1989-1997) abgebaut werden. Der Konflikt des Exportes zeigt auch, dass durch die Verknappung von Gütern dort, wo es noch – durch die Landes- und Regionalplanung abgesicherte – abbaubare Rohstoffvorkommen gibt, ein vermehrter Bedarf angemeldet wird. Damit werden aber die Reduktionsziele der Nachbarländer unterlaufen. Deshalb wurde die Formulierung aufgenommen, dass bei der Berechnung des Bedarfs die Nachhaltigkeits- und Reduktionsziele benachbarter Regionen zu beachten sind.

Aus der Problematik ergibt sich, dass eine europäische Regelung erforderlich ist.

Begründung zum Grundsatz

Die vorgeschlagenen Ziele der Landesplanung sollen dazu führen, dass künftigen Generationen die Option der Nutzung von Rohstoffen offen gehalten wird. Eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und der damit verbundenen Reduzierung der Fördermenge setzt voraus, dass alle Anstrengungen unternommen werden, um den Bedarf an Rohstoffen zu reduzieren und/oder durch Substitute (Recycling, technologische Innovation) zu

⁴⁰ Gerhard, S. 3; Land Use Consultants, S. 46.

⁴¹ Gerhard, S. 3.

ersetzen. Hierzu ist der Grundsatz formuliert worden, dass die Inanspruchnahme nicht erneuerbarer Rohstoffe auf einen unbedingt notwendigen Umfang reduziert werden muss. Zu einem sparsamen und schonenden Umgang mit Naturgütern verpflichtet der Grundsatz § 2 II Zif. 8 S. 3 ROG. Hierzu wird in der Literatur die Auffassung vertreten, dass die Möglichkeiten zur Umsetzung des Sparsamkeitspostulats im Hinblick auf das Maß des Abbaues von Bodenschätzen durch die Raumordnung begrenzt sei.⁴² Dem muss widersprochen werden. Aus der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung im Zusammenhang mit dem Grundsatz des sparsamen und schonenden Umgangs mit Naturgütern wird im Hinblick auf den Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen die Voraussetzung für neue raumordnerische Instrumente geschaffen.⁴³

4.3 Auf der Ebene der Regionalpläne

Mit der hier vorgestellten Strategie wird eine neue Vorgehensweise angestrebt. Die einseitig an die Bedürfnisse der Wirtschaft ausgerichtete „Vorsorgeplanung“ der Landesplanung wird aufgegeben. Damit wird auch der 25jährige Planungszeitraum und die Darstellung von Lagestätten in den Reservekarten entfallen. In der Praxis hat sich herausgestellt, dass es zu erheblichen Nutzungskonflikten führt, wenn an einer solchen Vorgehensweise festgehalten wird. In dieser Expertise wurde aufgezeigt, dass dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung des Raumes, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüchen mit den ökologischen Funktionen in Einklang bringt, mit den neuen Instrumenten des ROG sowie weiteren Vorgaben Rechnung getragen wird.

Die genaue Festlegung eines Reduktionszieles muss einer grundlegenden Ermittlung aller notwendigen Daten vorbehalten bleiben. Denn nur dann, wenn der Träger der Landesplanung über ausreichende Datengrundlagen verfügt, kann er eine Abwägung darüber treffen, wie und wozu die zukünftige Versorgung mit Rohstoffen gestattet werden soll. Das Maß der gebotenen Sparsamkeit ist im Einzelfall aufgrund der gebotenen Abwägung der Bedürfnisse gegenwärtiger und künftiger Generationen zu ermitteln. Als grober Eckwert kann dabei einmal fungieren, in welchem Umfang Rohstoffvorräte vorhanden sind und voraussichtlich in absehbarer Zukunft erschlossen werden können, mithin der vorhandene nutzbare Rohstoffumfang. Dieser ist in Beziehung zum Bedarf für künftige Generationen, aber auch für gegenwärtige zu setzen. Je größer die voraussichtlich abbaubaren Vor-

⁴² Frenz, S. 174/175.

⁴³ Siehe hierzu Begründung zu Satz 2 u. 3.

räte an einem bestimmten Rohstoff sind, desto eher kann den Bedürfnissen heutiger Generationen nachgegangen werden, ohne die Bedürfnisse der Nachwelt über Gebühr zu beschneiden.⁴⁴

Die Anforderungen an die Ermittlung aller für und wider sprechenden Gesichtspunkte sind daher sehr hoch. Die Aufarbeitung der Lagerstättendaten ist erforderlich, um eine sachgerechte Abwägung über Reduktionsziele durchführen zu können. Deshalb sollte eine Landesrohstoffkarte erarbeitet werden. Als Grundlage für die Ermittlung der erforderlichen Daten erscheint die digitale Karte der oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffe in Nordrhein-Westfalen geeignet.⁴⁵ Die dort für 24 Rohstoffarten gemachten Aussagen (Lage, Lagerstätteninhalte, etc.) können Ausgangspunkt für die Beantwortung der Frage danach sein, wie viel Rohstoffreserven das Land Nordrhein-Westfalen zur Verfügung hat, ob es zu einer Verknappung dieser Rohstoffe kommt und wenn ja, in welchen Zeiträumen damit zu rechnen ist.

5. Schaffung weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen

Die Verwirklichung der hier vorgeschlagenen Nachhaltigkeitsstrategie bedarf weiterer rechtlicher Rahmenbedingungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen müssen auf verschiedenen Ebenen geschaffen werden.

§ 13 ROG verpflichtet die Träger der Raumordnung auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hinzuwirken. Hierbei soll die Zusammenarbeit der für die Verwirklichung maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts gefördert werden. Vorgesehen sind z.B. regionale Entwicklungskonzepte. Aber auch vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne können geschlossen werden. Es wird zu prüfen sein, ob auch ökonomische Steuerungsmodelle sowie Instrumente der Stärkung der Eigenverantwortlichkeit notwendig sind, um dem Nachhaltigkeitsziel genüge zu tun.⁴⁶

⁴⁴ Frenz, S. 157.

⁴⁵ Proksch, S. 9.

⁴⁶ Allgemein hierzu: Rehbinder, in: Salzwedel, Kapt. 04, 227ff (231); vgl. auch Frenz, 138ff.

Um das Reduktionsziel zu erreichen, muss ein Abbauunternehmer verpflichtet werden können, die Lagerstätte vollständig auszunutzen. Auch die weniger lukrativen Rohstoffe müssen abgebaut werden. Nur so kann einem Raubbau wirksam begegnet werden. Auch die Pflicht zur Verwendung von Begleitrohstoffen und des Abraumes muss statuiert werden. Hierzu müssen entsprechende Voraussetzungen in die Genehmigungstatbestände (LAbgrabungsG, WHG, BBergG, BImSchG), aufgenommen werden. Ebenso gilt, dass die Rohstoffe in einem möglichst hohem Veredelungsgrad verwandt werden, damit die wertvollen Rohstoffe nicht für Maßnahmen in Anspruch genommen werden, für die geringwertigere Rohstoffe zur Verfügung stehen. Inwieweit hier auch Selbstverpflichtungen durch die Bauwirtschaft in Betracht kommen, bleibt der weiteren Diskussion vorbehalten.

Weiterhin sind die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass dann, wenn Sekundärrohstoffe für eine bestimmte Verwendung vorhanden sind, der Einsatz von Primärrohstoffen ausgeschlossen wird. Nach dem Bericht über Baustoffrecycling im Regierungsbezirk Düsseldorf, 1999⁴⁷ sind die bestehenden Recyclinganlagen bei weitem nicht ausgelastet. Problematisch sei insbesondere die Vermarktung der Sekundärrohstoffe. Dies sei u.a. darauf zurückzuführen, dass die Sekundärrohstoffe als Abfälle bezeichnet werden und ihnen dadurch ein negatives Image anhafte. Insbesondere seien bei der öffentlichen Auftragsvergabe Defizite dahingehend vorhanden, als das dort dem Einsatz von Primärrohstoffen der Vorrang vor Recyclingstoffen eingeräumt werde. Damit die notwendigen Voraussetzungen für einen konsequenten Einsatz von verwertbaren Sekundärrohstoffen gewährleistet wird, sind die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen (z.B. Änderung von Vergaberichtlinien, Gütezeichenvergabe, Änderung der DIN 1045, ...).

Für die Regionalplanung bedeutet der Grundsatzes, dass sie bei der Ermittlung der jeweiligen Reduktionsquote, die sich ergebenen Potentiale zur Reduktion des Rohstoffabbaues mit zu berücksichtigen hat. Die derzeitigen und prognostizierten Quoten bezüglich der Substitutionsmöglichkeiten gehen davon aus, dass höchstens 20 % des Gesamtbedarfs substituiert werden kann.⁴⁸ Hier müssen neben der restriktiven Flächenausweis zum Abbau der Rohstoffe weitere Anreize geschaffen werden, um die Quote zu erhöhen. Insbesondere ist zu berücksichtigen, dass von einer jährlichen Reduktionsmöglichkeit von 4-6 % durch technologische Innovation ausgegangen werden kann.

⁴⁷ Als Anlage zur Beschlussvorlage für die Sitzung des Bezirksplanungsrates vom 18.03.1999.

⁴⁸ Kohler, S. 135.

6. Ausblick

Diese rechtliche Expertise versucht neue raumordnungsrechtliche Festlegungen zu formulieren, um der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung beim Abbau und der Sicherung von oberflächennahen Rohstoffen gerecht zu werden. Das hierbei neue Wege beschritten werden, ist dem neuen raumordnerischen Auftrag, eine Strategie zur nachhaltigen Entwicklung aufzuzeigen, geschuldet. Die Weiterentwicklung und Ausformulierung dieser Vorschläge bleibt der weiteren Diskussion vorbehalten.

Frankfurt am Main, März 2003

Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Literaturverzeichnis:

Aufsätze:

- Brunsmeyer, Klaus; Wege zu einer nachhaltigen Nutzung abiotischer Rohstoffe, 3rd Conference on Mineral Planning, October 8-10 2002, Krefeld.
- Einig, Klaus; Spieker, Margarete; Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum, ZUR 2002,150ff.
- Gerhard, Michael; Kies- und Sandabgrabungen im Spannungsfeld zwischen Naturschutz und grenzüberschreitender Kooperation, 3rd European Conference on Mineral Planning, October 8-10 2002, Krefeld.
- Jacoby, Christian; Strategische Umweltprüfung (SUP), UVP-Report 2001, S. 28ff.
- Murswiek, Dietrich; „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, 642ff.
- Ketteler, Gerd; Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht, NuR 2002, S. 513ff.
- Kohler, Guntram; Recycling-Baustoffe – die BRB-Richtlinie, 3rd European Conference on Mineral Planning, October 8-10 2002, Krefeld.
- Land Use Consultants; Grenzüberschreitende Untersuchung der Kieslagerstätten, -produktion und -verwendung sowie des Bestandes an Recycling- und Sekundärmaterialien (als Ersatz für Kies) in Flandern, den Niederlanden und Nordrhein-Westfalen, Mai 2000.
- Proksch, Walter; Lagerstätteengeologische Grundlagen für die Rohstoffsicherung im Regierungsbezirk Düsseldorf, Krefeld 2000; scriptum, Heft 6, Arbeitsergebnisse aus dem Geologischen Landesamt Nordrhein-Westfalen, Juli 2000.
- Rehbinder, Eckard; Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657ff.
- Spiecker, Magarete; Die raumordnerische Steuerung von Kiesabgrabungen durch Eignungsgebiete i.S. des § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 ROG, BayVBl. S. 673ff.

Monographien:

- Frenz, Walter; Sustainable Development durch Raumplanung, Am Beispiel der Rohstoffgewinnung, Berlin, 2000.
- Christner, Thomas; Pieper, Theodor; Bedeutung und Stellenwert „nachhaltiger Entwicklung“ bei der Gewinnung oberflächennaher Rohstoffe, Ein Beitrag zur Wirkungsweise des umweltpolitischen Leitbildes eines „sustainable development“ auf planerische Abwägungsvorgänge und Genehmigungsentscheidungen im Rahmen der Rohstoffgewinnung, Berlin, 1998.
- Rehbinder, Eckard; in: Salzwedel u.a., Grundzüge des Umweltrechts, Berlin 1997, Kapitel 04, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente.
- Schulte, Hans; Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzigewinnung, München 1996.

Kommentare:

- Von der Heide, Hans-Jürgen; in: Cholewa, Dallhammer, Dyong, von der Heide, Arenz, Raumordnung in Bund und Ländern, Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, 3. Auflage, 2001.

