

TEXTE

72/2019

Rohstoffbedarfsplanung – Konzeptionelle Eckpunkte eines Instruments zur ressourcen- und flächensparenden Rohstoffgewinnung

Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der
Rohstoffgewinnung – INSTRO
Abschlussbericht Teil 2

TEXTE 72/2019

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3715 17 105 0
FB000123/2

Rohstoffbedarfsplanung – Konzeptionelle Eckpunkte eines Instruments zur ressourcen- und flächensparenden Rohstoffgewinnung

Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung –
INSTRO

Abschlussbericht Teil 2

von

Apl. Prof. Dr. iur. Dr. rer. pol. Joachim Sanden †

Prof. Dr. iur. Thomas Schomerus

Friedhelm Keimeyer, Dr. Peter Gailhofer, Ida Westphal
Öko-Institut e.V., Berlin

Dirk Teßmer

Rechtsanwaltskanzlei Philipp-Gerlach & Teßmer

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Berlin Schicklerstraße 5-7
10179 Berlin

Abschlussdatum:

November 2018

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Oliver Weber

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, Juli 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Dieser wissenschaftliche Beitrag entwickelt ein Konzept für eine Rohstoffbedarfsplanung, das insbesondere auf eine verbesserte Steuerungsleistung des Raumordnungsgesetzes (ROG) bzw. des Bundesberggesetzes (BBergG) abstellt. Aufgebaut wird dabei auch auf Vorüberlegungen in Wissenschaft und Behörden, auf die später noch eingegangen wird. Ausgehend von dem hier entwickelten Vorschlag zur Ausgestaltung und verfahrensrechtlichen Einbettung einer Rohstoffbedarfsplanung wird empfohlen, das Konzept der Bedarfsplanung vor Einführung zunächst im Rahmen von praktischen Prüfungen versuchsweise zu erproben und anhand der Ergebnisse weiter zu verfeinern. Abhängig von den Ergebnissen der Machbarkeits- und Effektivitätsprüfung könnte anschließend eine Umsetzung verfolgt werden.

Für alle Rohstoffgruppen wurde zunächst eine informelle, d. h. rechtlich unverbindliche Bedarfsplanung in Gestalt von Rohstoffkonzepten einschließlich der Einrichtung sog. Rohstoffdialoge entwickelt. Darüber hinaus wurde für die Grundeigentümer-Bodenschätze eine formelle (verbindliche) Bedarfsplanung über die Raumplanung (Regionalplanung und Landesabbaumengenvorgaben) mit Bindungswirkung für das die Vorhaben zulassende Fachrecht (soweit vorhanden Abgrabungsrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht und Baurecht) erarbeitet, nach der die bestehende raumordnerische Regionalplanung hin zu einer aktiven, moderierenden Bedarfsplanung ausgebaut werden soll. Diese sollte aus Praktikabilitätsgründen schrittweise, d. h. zunächst auf die weitgehend regional geförderten und eingesetzten Gruppen der „Kiese und Sande (inkl. Spezialkies/-sand)“ sowie auf die „Naturwerksteine (gebrochenen Natursteine)“ erstreckt werden, um in einem weiteren Schritt auch die bergfreien, grundeigenen und übrigen Grundeigentümer-Bodenschätze zu erfassen.

Abstract

This scientific contribution develops a concept of raw materials demand planning, based particularly on improved control of the German Federal Spatial Planning Act (*Raumordnungsgesetz* – ROG) and the German Federal Mining Act (*Bundesberggesetz* – BBergG). It is also based on preliminary considerations by scientists and authorities, which are discussed later. On the basis of the proposal developed here for the design and procedural embedding of raw material demand planning, it is recommended that the concept of demand planning should first undergo practical testing before being introduced and further refined. Implementation could then be pursued depending on the results of a feasibility and effectiveness assessment.

First, informal, i.e. legally non-binding demand planning in the form of raw material concepts was developed for all raw material groups, including the establishment of so-called raw material dialogues. In addition, formal (binding) demand planning was drawn up for mineral resources belonging to landowners (Grundeigentümer-Bodenschätze) via spatial planning (regional planning and state extraction quantity specifications) with binding effects for the sectoral law permitting the project (extraction if available, nature conservation, water and building law), according to which the existing spatial regional planning is to be developed into an active, moderating demand planning. For reasons of practicability, this should be extended step by step, i.e. first to the groups of gravel and sands (incl. special gravel/sand) and (crushed) natural stones, which are largely promoted and used regionally, in order to also include freely mineable, freehold and landowner mineral resources in a further step.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis	9
Zusammenfassung	14
Summary	19
Vorwort	24
1 Einleitung	25
2 Eingangsüberlegungen	27
2.1 Forschungsstand und bisherige Rohstoffbedarfsaktivitäten	27
2.2 Von der Bedarfsplanung zu erfassende Rohstoffe.....	32
2.2.1 Auswahl der Rohstoffarten.....	32
2.2.2 Ergebnis zur Erfassung der Rohstoffe.....	35
2.3 Positionsbestimmung der rechtlichen Studie im interdisziplinären Rohstoffdiskurs	35
3 Stellschrauben einer Bedarfsplanung für den heimischen Rohstoffabbau.....	44
3.1 Datenlage, Bedarfsermittlung und Abbaumonitoring.....	45
3.2 Festlegung des Rohstoffbedarfs.....	49
3.2.1 Makroökonomischer, nachhaltigkeitsorientierter Steuerungsansatz	49
3.2.2 Vorgaben für die Festlegung des Sollzustands	52
3.2.3 Weitere Steuerungsfaktoren	54
3.2.3.1 Versorgungszeiträume	54
3.2.3.2 Substitution durch Sekundärrohstoffe	60
3.2.3.3 Demografischer Wandel und Wirtschaftsentwicklung	63
4 Informelle Bedarfsplanung.....	64
4.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen	65
4.1.1 Landes- und Regionalebene (Informelle Regionalplanung)	65
4.1.2 Bundesebene.....	71
4.2 Zusammenspiel der informellen und der formellen Bedarfsplanung.....	73
5 Formelle (verbindliche) Bedarfsplanung für regional gewonnene und verbrauchte Rohstoffe.....	76
5.1 Raumordnungsrechtliche formelle Bedarfsplanung für die erfassten Rohstoffe.....	77
5.1.1 Keine Erweiterung der Bundesraumordnung um eine Rohstoffbedarfsplanung.....	77
5.1.2 Bundesgesetzliche Nachsteuerung: Zielfestlegungen und Rohstoffklausel	80

5.1.3	Stärkung der Regionalplanung hin zu einer bedarfsorientierten Rohstoffplanung	82
5.1.4	Überlegungen zur mengenmäßigen Bedarfsplanung im Rahmen der Regionalplanung und zum Verfahrensablauf.....	91
5.1.4.1	Vorgabe des Abbaumonitorings	91
5.1.4.2	Weitere Optimierung der Bedarfsplanung in der Regionalplanung	92
5.1.4.3	Aufnahme von Mengenzielen in die Rohstoff-Regionalplanung	97
5.1.4.4	Verfahrensmäßiger Ablauf (u. a. Informationsfluss)	102
5.1.5	Zusätzliche Grundsatzvorgaben.....	105
5.1.5.1	Bestandsaufnahme	105
5.1.5.2	Bewirtschaftungsvorgaben	112
5.1.5.3	Quantifizierte Vorgaben	119
5.1.6	Weitere Optimierung der auf der Landesebene durchgeführten Raumordnung	136
5.1.6.1	Ausreichende Zielfestlegung der Raumordnung	136
5.1.6.2	Ausweisung von Raumordnungsgebieten	136
5.1.6.3	Keine Ausweitung der Braunkohlenpläne	142
5.1.6.4	„Ressourcenschutzgebiete“ als weitere raumordnerische Gebietskategorie?	144
5.1.6.5	Bedingt aufschiebende Planungen und Zwischennutzungen	148
5.2	Grenzen des bestehenden Abwägungsgebotes	155
5.2.1	Grundrechtsfragen	155
5.2.2	Kommunale Selbstverwaltungshoheit.....	161
5.3	Zusammenfassung zur formellen verbindlichen Bedarfsplanung	167
6	Bedarfsplanung für die insbesondere dem BBergG unterliegenden Rohstoffe?	170
6.1	Fragestellung	170
6.2	Prämisse: Strikte Bindung des Bergrechts an die Raumordnung.....	170
6.3	Keine zusätzliche formelle Bedarfsplanung im Bergrecht.....	172
7	Verankerung der Bedarfsplanung im sonstigen Landesrecht?.....	176
7.1	Landesrechtliche Bedarfsplanung bei den Grundeigentümerbodenschätzen	176
7.2	Bezug zur regionalen Stoffkreislaufplanung.....	177
8	Partizipation und Rechtsschutz bei der Bedarfsplanung.....	180
8.1	Partizipation.....	180
8.1.1	Informelle Rohstoffbedarfsplanung	180
8.1.2	Formelle Rohstoffbedarfsplanung	185
8.2	Rechtsschutz.....	187

8.2.1	Rechtsschutz gegen informelle Rohstoffforen oder -dialoge.....	187
8.2.2	Rechtsschutz gegen die regionalplanerische Rohstoffbedarfsplanung ggf. mit landesrechtlichen Vorgaben	188
8.2.2.1	Rechtsschutz gegen regionalplanerische Festlegungen zum Rohstoffabbau	188
8.2.2.2	Rechtsschutz gegen zusätzliche landesgesetzliche Vorgaben in Form von Grundsätzen (u. a. Abbaumengenquoten)	193
8.2.3	Weitere Rechtsschutzüberlegungen.....	196
9	Ergebnisse der Interviews zur Bedarfsplanung	198
9.1	Ergebnisse der Interviews betroffener Akteure zur Bedarfsplanung allgemein	198
9.2	Ergebnisse der Interviews betroffener Akteure zur Bedarfsplanung in bergrechtlichen Verfahren	202
10	Modelltest der Bedarfsplanung.....	204
10.1	Zielsetzung.....	204
10.2	Praxisfall (Zulassungsprüfung eines fiktiven Vorhabens)	204
10.3	Organisatorische Durchführung.....	205
10.4	Auswertung	206
11	Ergebnisse zur Bedarfsplanung.....	207
11.1	Bestehende Ansätze	208
11.2	Ausgestaltung der Rohstoffbedarfsplanung	208
11.3	Partizipation und Rechtsschutz	210
	Quellenverzeichnis.....	212

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Mengenrelevanz heimischer Rohstoffe.....	34
Abbildung 2:	Beispiel einer strukturierten informellen Bedarfsplanung in sieben Arbeitsschritten	69
Abbildung 3:	Dreistufige Mengenplanung der regionalplanerischen Bedarfsplanung.....	104
Abbildung 4:	Aufgabenverteilung bei der bedarfsorientierten Rohstoff-Regionalplanung.....	169
Abbildung 5:	Akteure eines Regionalen Rohstoffbedarfsplans eines kommunalen Planungsträgers.....	183

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zusammenfassung der für die Nachfrage berechneten Primärrohstoffmengen gem. Eigenberechnung der Branche (in Mio. t)	33
------------	---	----

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a. F.	Alte Fassung
AEUV	Vertrag über die Funktionsweise der EU
AGVwGO	Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung
Art.	Artikel
Az	Aktenzeichen
BAFA	Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle
BALP	Bodenabbauleitplan
BAnz	Bundesanzeiger
BauGB	Baugesetzbuch
BayLPlG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BBPlG	Bundesbedarfsplanungsgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
bbs	Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V.
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDI	Bundesverband der deutschen Industrie
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
BeckRS	Beck online Rechtsprechung
Beschl. v.	Beschluss vom
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNetzA	Bundesnetzagentur
BP-RL	Bedarfsplanrichtlinie
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BremKEG	Bremisches Klimaschutz- und Energiegesetz
BSAB	Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze

BSG	Bundessozialgericht
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
DBU	Deutsche Bundesstiftung Umwelt
DERA	Deutsche Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)
difu	Deutsches Institut für Urbanistik
DIN	Deutsches Institut für Normung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DUH	Deutsche Umwelthilfe
DV	Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
E	Amtliche Entscheidungssammlung
EL	Ergänzungslieferung
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EU	Europäische Union
EuG	Europäisches Gericht Erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuV	EU-Vertrag
e. V.	Eingetragener Verein
FernstrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
ff.	Folgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FKZ	Forschungskennzahl
G-BA	Gemeinsamer Bundesausschuss
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GG	Grundgesetz
GKV-VStG	Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung
GRC	Europäische Grundrechtecharta
Ha	Hektar
HELCOM	Kommission zum Schutz der Meeresumwelt im Ostseeraum (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)
Herv.	Hervorgehoben

Hs.	Halbsatz
i. e. L.	In erster Linie
IEA	International Energy Agency
i. S. d.	Im Sinne der/des
i. V. m.	In Verbindung mit
IfaS	Institut für angewandtes Stoffstrommanagement
IHK	Industrie- und Handelskammer
ISTE	Industrieverband Steine und Erden Baden-Württemberg e.V.
JuS	Juristische Schulung
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LAA	Local Aggregate Assessment
LAbfG	Landesabfallgesetz
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
LEP	Landesentwicklungsplan, Landesentwicklungsprogramm
LGB RLP	Landesamt für Geologie und Bergbau Rheinland-Pfalz
LROP	Landesraumordnungsprogramm
LSG	Landessozialgericht
MedR	Zeitschrift für Medizinrecht
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MIRO	Bundesverband Mineralische Rohstoffe e. V.
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MPA	Mineral Planning Authority
m. w. N.	Mit weiteren Nachweisen
n. F.	Neue Fassung
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NJW	Neue juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
NPPF	National Planning Policy Framework
Nr.	Nummer
NROG	Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes
NRW / NW	Nordrhein-Westfalen
NUA	Natur- und Umweltschutzakademie
NuR	Natur + Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht

o. J.	ohne Jahresangabe
OVG	Oberverwaltungsgericht
PGRN	Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe
PlfzV	Planfeststellungszuweisungverordnung
PIVereinHG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
ProgRess	Ressourceneffizienzprogramm
RegBkPIG	Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
RROP	Regionaler Raumordnungsplan
RVR	Regionalverband Ruhr
S.	Satz/Seite
SGB IV	Sozialgesetzbuch (4. Buch)
SGB V	Sozialgesetzbuch (5. Buch)
SGD	Staatlichen Geologischen Dienste
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
u. a.	Unter anderem
u. U.	Unter Umständen
UBA	Umweltbundesamt
UKELA	United Kingdom Environmental Law Association
UmwRG	Umweltrechtsbehelfsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt. v.	Urteil vom
UVMB	Unternehmerverband Mineralische Baustoffe e.V.
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
UVPModG	Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung
VBG/VB	Vorbehaltsgebiete
VDI	Verbandes der Ingenieure
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
vero	Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e. V.
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

Vgl.	vergleiche
VRG/VR	Vorranggebiete
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z. B.	Zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Eingangüberlegungen und Rahmenbedingungen der Studie

Die Idee zur Weiterentwicklung einer Rohstoffbedarfsplanung beruht insbesondere auf einem Positionspapier des Umweltbundesamts vom November 2014. Diese wurde in dem vorliegenden Band aufgegriffen und vertieft auf die rechtliche Machbarkeit geprüft. Maßgeblich wurden die Überlegungen von dem 2017 verstorbenen Joachim Sanden geprägt und von den Mitautoren aktualisiert und angepasst.

Ziel der Einführung einer Bedarfsplanung im Berg- und Bodenabbaurecht ist es, eine verbesserte Steuerungsleistung des Raumordnungs-, Berg- und Abgrabungsrechts im Hinblick auf den Umwelt- und Ressourcenschutz zu erreichen. Mit der zu entwickelnden Bedarfsplanung soll daher ein Beitrag zur Schonung endlicher abiotischer Ressourcen in Verantwortung für nachfolgende Generationen gem. Art. 20a Grundgesetz (GG) geleistet, die Verringerung von Flächeninanspruchnahme und Umweltbelastung bei der Rohstoffgewinnung unterstützt sowie die Substitution von Primärrohstoffen durch Regulierung im Upstream-Bereich gefördert werden. Zusammengefasst soll die nachhaltige Gewinnung von Rohstoffen verbessert werden.

Die Studie hat nicht den Anspruch, ein alle Nachhaltigkeitsaspekte umfassendes Rohstoffnutzungskonzept zu entwerfen. Der Fokus liegt auf der Gewinnung der Rohstoffe unter Berücksichtigung des Bedarfs für die spätere Nutzung. Dabei werden z. B. Substitutionsaspekte berücksichtigt, es wird aber kein generelles Lebenszykluskonzept einschließlich von Aspekten wie Ökodesign, Kreislaufschließung etc. vorgelegt. Die Untersuchung stellt vielmehr auf die planerische Bewältigung der Bedarfsfrage für heimische Rohstoffe ab.

Hiermit wird auf vorangegangene Arbeiten der Verfasser und anderer Autoren aufgebaut. Wesentliche Grundlagen bilden zudem die von regierungsamtlicher Seite veröffentlichten Strategievorstellungen wie ProgRess II und die Rohstoffstrategie. Auch bestehen auf Bundesebene im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums bereits diverse Rohstoffbedarfsüberlegungen, die u. a. durch die bei der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eingerichtete Deutsche Rohstoffagentur (DERA) angestellt werden. Während in diesen Vorüberlegungen die Rohstoffversorgung des Marktes vorwiegend als originäre Aufgabe der Wirtschaft gesehen wird, soll mit der nachfolgend zu entwickelnden Rohstoffbedarfsplanung zusätzlich ein planungsrechtlicher und durch den Umweltschutz motivierter Weg der Umweltverwaltung und damit einer stärker gemeinwohlorientierten Rohstoffversorgung beschritten werden.

Das Gutachten stellt inhaltlich den zweiten Teil des Forschungsprojekts im Auftrag des Umweltbundesamts über „*Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung – INSTRO*“ dar. Die Frage der Bedarfsplanung dieser Bodenschätze wurde im ersten Teil ausdrücklich ausgeklammert, weil die öffentlich-rechtliche Bedarfsplanung in ihrer Vielschichtigkeit und ihren weitreichenden rechtlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Bezügen ein gesondertes Untersuchungsgebiet darstellt, das eigenständig behandelt werden kann und muss.

Methodisch folgt die Studie zur Bedarfsplanung den Maßgaben, wie sie für das gesamte Vorhaben entwickelt wurden. Dies gilt namentlich für die empirische Erhebung, die auch für die Bedarfsplanung wichtige praktische Erkenntnisse erbracht hat. Diese wurden in die Überlegungen und Vorschläge eingearbeitet.

Inhalt der Studie zur Bedarfsplanung ist zunächst die Darstellung des bisherigen Forschungsstands. Dabei werden die über die Bedarfsplanung zu adressierenden Rohstoffe identifiziert und eine Positionsbestimmung der Studie im interdisziplinären Kontext vorgenommen (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden die Stellschrauben einer Bedarfsplanung für den heimischen Rohstoffabbau herausgear-

beitet, wobei u. a. auf die Datenlage und die Festlegung des Rohstoffbedarfs eingegangen wird (Kapitel 3). Im 4. Kapitel werden konzeptionelle Überlegungen für eine vorbereitende (informelle) Bedarfsplanung behandelt, worauf unter (Kapitel 5) die daran anknüpfende formelle (verbindliche) Bedarfsplanung für regional gewonnene und verbrauchte Rohstoffe untersucht wird. Kapitel 6 enthält Überlegungen für eine Ausweitung der Bedarfsplanung auf die dem BBergG unterliegenden Rohstoffe, und Kapitel 7 beschäftigt sich mit Überlegungen zur Stärkung des Ressourcenschutzes im sonstigen einschlägigen Landesrecht. Weiter wird das Thema der Partizipation und des Rechtsschutzes bei der Bedarfsplanung angesprochen (Kapitel 8), und es werden die Ergebnisse der Interviews dargestellt (Kapitel 9). Es werden dann Eckpunkte eines Modelltests (Planspiels) zur praktischen Umsetzbarkeit der Bedarfsplanung angerissen (Kapitel 10), um mit einer Übersicht der Ergebnisse und Empfehlungen zu enden (Kapitel 11).

Beitrag des Rechts im interdisziplinären Kontext

Für die Entscheidung über das Ob und Wie einer Bedarfsplanung für heimische Rohstoffe kann das Recht nur einen begrenzten Beitrag leisten. Auch wenn man zu dem Ergebnis kommt, dass die Einführung einer Bedarfsplanung rechtlich möglich wäre, bleibt die Kernfrage nach der Erforderlichkeit eines derartigen Regelungszwecks und damit nach der Auswahl des effektivsten Instruments oder Instrumentenbündels zu dessen Erreichung. Diese Fragen sind eher aus umweltpolitischer bzw. umweltökonomischer Sicht zu beantworten. Daher kann eine rechtliche Auseinandersetzung mit der Zulässigkeit einer Bedarfsplanung nur einen Anstoß für weitere interdisziplinäre Diskurse und Untersuchungen geben. Hierzu werden in einem Exkurs in die Wirtschaftswissenschaften die ressourcenökonomischen Ansätze zu den erschöpflichen (nichterneuerbaren) Ressourcen vorgestellt. Im Lichte der Nachhaltigkeitsdiskussion kann somit versucht werden, einen weitgehend optimalen Abbaupfad eines Rohstoffes zu bestimmen, um seine Verschwendung einzudämmen. Ob staatlich verbindliche Anreize eher zu einer sparsameren Rohstoffnutzung führen oder die Rohstoffmärkte dies effektiver leisten können, ist keine rechtswissenschaftliche Frage. So muss anhand umweltpolitischer Zielsetzungen und ökonomischer Werturteile überlegt werden, ob der Eingriff in den Markt gegenüber nach Gewinnmaximierung strebenden Rohstoffeigentümern gerechtfertigt ist. Dabei darf der Eingriff in den Rohstoffabbaupfad nicht dazu führen, dass der Markt vollkommen durch eine zentrale Steuerung ersetzt wird. Es muss vielmehr versucht werden, die Kräfte des Marktes soweit möglich, sinnvoll zu nutzen.

Ausgestaltung einer Rohstoffbedarfsplanung

Je nach den verfolgten Steuerungszielen zur bedarfsorientierten Steigerung der Ressourceneffizienz sind unterschiedliche umweltpolitische Instrumente (ordnungsrechtliche, ökonomische, planerische oder bewusstseinsbildende) einzusetzen. Die vorliegende Studie beschränkt sich dabei auf die planerischen Handlungsansätze.

Der Vorschlag dieser Studie zur Bedarfsplanung baut auf einem abgestuften Modell auf.

Empfohlen wird in einer ersten Stufe eine **informelle Bedarfsplanung**. Durch sog. Rohstoffdialoge sollen Rohstoffkonzepte erarbeitet werden, die rechtlich nicht verbindlich sind, sondern influenzierend auf berg- und abgrabungsrechtliche Vorhaben wirken. Dies kann auf verschiedenen Ebenen geschehen:

Auf Bundesebene kann eine bundesweite informelle Rohstoffplanung für überregional relevante Rohstoffe eingeführt werden. Hierin enthalten sind Rohstoffdialoge, die auf ein (rechtlich unverbindliches) Rohstoffkonzept des Bundes hinführen.

Vergleichbares wird für die Länderebene vorgeschlagen. Hier können Landes-Rohstoffdialoge für die regional abzubauenen bzw. zu verbrauchenden Rohstoffe eingerichtet werden, als deren Ergebnis Landes-Rohstoffkonzepte stehen können. Empfohlen wird eine Verstetigung der regionalen Roh-

stoffdialogforen als informelle Rohstoffbedarfsplanungen durch Aufnahme in die Landesplanungsgesetze. Hierzu kann z. B. ein landesplanerischer Vertrag mit den Akteuren vorgesehen werden. Je nach den jeweiligen Gegebenheiten sind auch überregionale oder landesweite Rohstoffdialogforen anzustreben.

In einer weiteren Stufe wird die Schaffung einer **formellen Bedarfsplanung**, die für die betreffenden Akteure verbindliche Vorgaben macht, vorgeschlagen. Diese sollte jedoch nicht auf Bundesebene erfolgen. Vielmehr kann auf der Ebene der Länder die bestehende raumordnerische Regionalplanung hin zu einer aktiven, moderierenden Bedarfsplanung für alle regional nachgefragten und verbrauchten Rohstoffe (bergfreie, grundeigene und Grundeigentümer-Bodenschätze) weiterentwickelt werden.

Die formelle Bedarfsplanung sollte zunächst auf die Gruppen der weitgehend regional gewonnenen und verbrauchten „Kiese und Sande (inkl. Spezialkies/-sand)“ sowie auf die „Naturwerksteine (gebrochenen Natursteine)“ fokussiert werden. Hierzu müssten die Träger der Regionalplanung entweder ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan erstellen. In diesen könnten neben allgemeinen Festlegungen auch konkrete Gebietsfestlegungen aufgenommen werden. Die Vorgaben für die Regionalplanung in § 13 ROG müssten dahingehend erweitert werden.

Wesentlicher Kern der Regionalplanung soll unter Zugrundelegung eines verpflichtenden Abbaumonitorings eine mengenmäßige Bedarfsplanung sein. Hierzu ist der Bedarf anhand der demographischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Substitution durch Sekundärrohstoffe zu ermitteln und im Plan verbindlich zugrunde zu legen.

Im Einzelnen werden zur Umsetzung dieses Konzepts folgende Vorgaben und Maßnahmen vorgeschlagen:

- ▶ Als Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche werden 20 Jahre für Lockergesteinsrohstoffe und 35 Jahre für Festgesteinsrohstoffe für praktikabel gehalten. Die Bedarfsfestlegungen sind jeweils fortzuschreiben.
- ▶ Raumordnerisches Instrument für eine solche Bedarfsplanung ist insbesondere die Ausweisung von Vorranggebieten nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 ROG. Diese sollen zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten im Sinne des § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 ROG haben. Durch diese Ausweisungen werden einzelne Rohstoffabbauflächen für mit der Raumordnung für unvereinbar erklärt und damit versagt. Diese Flächen können parzellenscharf festgelegt werden.
- ▶ Darüber hinaus wird die Vorgabe von Rohstoffabbauquoten durch ein Landesrohstoffgesetz oder einen für verbindlich zu erklärenden Landesrohstoffplan auf der Basis des jeweiligen Landes-Raumordnungsgesetzes vorgeschlagen. Diese Abbauquoten sollten nicht als Ziele, sondern in Form von Grundsätzen der Raumordnung vorgesehen werden. Soweit sich diese Vorgaben durch raumordnerische Festlegungen sichern lassen, sollten sie für die Raumordnung und nachfolgende Fachplanungen bindend sein. Hierzu müssen nicht zwingend Ziele festgelegt werden, vielmehr ist es vorzuziehen, das Instrument der flexibleren Grundsätze zu wählen. Als Vorbild für ein solches Vorgehen kann das nordrhein-westfälische Klimaschutzgesetz herangezogen werden. Hier wurden für den Klimaschutz mengendefinierte Grundsätze vorgesehen.
- ▶ Vorgeschlagen wird ferner, den Ländern bundesrechtlich die Möglichkeit quantifizierbarer Vorgaben der Landesplanung auch für Rohstoffabbauflächen einzuräumen. Hierzu müsste § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG hinter dem bestehenden Satz 3 („*Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.*“) durch die Schaffung der Möglichkeit quantifizierbarer Vorgaben für die Freiflächen (Flächenversiegelungsquoten) ergänzt werden.
- ▶ Bei der Formulierung von Mengenvorgaben für das Landesgebiet bzw. für Regionalräume sollten je nach Rohstoff sog. Unsicherheitszuschläge verwendet werden.

- ▶ Die Bindungswirkung der Raumordnung sollte entsprechend § 4 Abs. 3 ROG um einen § 4 Abs. 4 ROG (neu) erweitert werden, der auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts vorsieht, dass die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind.

Die Bedarfsplanung sollte auf die Instrumente der Raumordnung beschränkt werden. Insbesondere wird für die dem Bergrecht unterliegenden Rohstoffe keine im Fachrecht verankerte Bedarfsplanung vorgeschlagen. Diese würde die mit § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG n. F. nunmehr klargestellte Bindung des Bergrechts an die Ergebnisse der Raumordnung konterkarieren und zur Gefahr einer Doppelplanung führen. Ebenso sollte von einer Ausweitung der Braunkohlepläne auf andere Rohstoffe abgesehen werden. Gleiches gilt für eine der Regionalplanung nachlaufende Bedarfsprüfung bei den nach Landesrecht zu genehmigenden Abbauprodukten für Grundeigentümergebiete. Auch hier bietet das Raumordnungsrecht den geeigneten Anknüpfungspunkt für eine Bedarfsplanung.

Sortiert nach Rohstoffgruppen ergibt sich für den Vorschlag zur Bedarfsplanung folgendes Bild:

1. Für alle Rohstoffgruppen erfolgt eine informelle, d. h. rechtlich unverbindliche Bedarfsplanung.
2. Für die Grundeigentümer-Rohstoffe erfolgt die formelle (verbindliche) Bedarfsplanung raumplanerisch (Regionalplanung + Landesabbaumengenvorgaben) mit Bindungswirkung für das die Vorhaben zulassende Landesfachrecht (soweit vorhanden Abgrabungsrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht und Baurecht).
3. Bei den grundeigenen und bergfreien Rohstoffen erfolgt die formelle Bedarfsplanung ebenfalls im Rahmen der raumplanerischen Regionalplanung. Die Ergebnisse sind für die nachfolgenden Zulassungen nach Bergrecht bindend. Die bergrechtliche Zulassungsentscheidung sollte als echtes Planfeststellungsverfahren mit Planungsermessen ausgestaltet sein.

Partizipation und Rechtsschutz

Für die Beteiligung der relevanten Akteure an der Rohstoffbedarfsplanung werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

- ▶ Im Rahmen der informellen Bedarfsplanung können auf Bundes- und auf Landesebene zur Beratung der jeweiligen Regierungen hinsichtlich Rohstofffragen Rohstoffsachverständigenräte eingerichtet werden. Muster könnte der Klimaschutzrat gemäß § 9 Klimaschutzgesetz NRW sein. Der Rohstoffrat könnte mit renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen oder Persönlichkeiten, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, besetzt werden. Auf Ebene der Länder sollten die Rohstoffräte durch Landesplanungsrecht institutionalisiert werden. Am Ende der informellen Rohstoffdialoge sollten Rohstoffkonzepte für den Landes- oder Regionalplanungsraum stehen.
- ▶ Die Transparenz im Raumordnungsverfahren auf der Ebene der Regionalplanung sollte erhöht werden. Hierzu wird eine Vorgabe in den Landesplanungsgesetzen vorgeschlagen, dass Regionalpläne ausschließlich in öffentlicher Sitzung beschlossen werden dürfen.
- ▶ Sinnvoll erscheint die Optimierung der verfahrensmäßigen Verzahnung der informellen mit der formellen Raumordnung durch Erweiterung des § 16 Abs. 1 ROG. So könnte vorgesehen werden, dass das sog. beschleunigte Raumordnungsverfahren bei Regionalplänen auch bei vorangegangenen informellen Raumordnungsverfahren (z. B. Rohstoffdialog) durchgeführt werden kann. Voraussetzung könnte ein Konsens über ein Rohstoffkonzept und seine flächenbezogenen Konsequenzen sein.

Bei der Integration einer Rohstoffbedarfsplanung in die Regionalplanung ist Rechtsschutz im Sinne des Art. 19 Abs. 4 GG gegen regionalplanerische Festlegungen zum Rohstoffabbau grundsätzlich gegeben. Gegen die hier vorgeschlagenen am objektiven Bedarf orientierten landesrechtlichen Abbaumengenvorgaben (mitsamt der Abbaumengenquoten) in der Form von Grundsätzen ist für den Fall der landesgesetzlichen Festlegung (Landesplanungsgesetz oder eigenständiges Landesrohstoffgesetz) die gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit landesrechtlich gewährleistet. Je nach Ausgestaltung im Landesrecht bestehen nach den Landesplanungsgesetzen jedenfalls Möglichkeiten, diese Vorgaben inzidenter zu überprüfen. Regelmäßig werden Regionalpläne nur als eine Entscheidung mit verwaltungsinterner Bindungswirkung angesehen und nicht als Verwaltungsakt. Die Bedarfsprognose des Landesgesetzgebers unterliegt dabei dem grundsätzlichen Prognosespielraum des Gesetzgebers und damit zwangsläufig einer eingeschränkten gerichtlichen (Evidenz-)Kontrolle.

Nach der Rechtsprechung ausreichend ist es zur Begründung der Antragsbefugnis eines Antragstellers gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO, dass sein Grundstück im räumlichen Geltungsbereich einer regionalplanerischen Zielfestlegung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB liegt. Die Antragsbefugnis für die Überprüfung von Raumordnungsklauseln sollte auch dann bejaht werden können, wenn im Regionalplan Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Zum Kreis der Antragsbefugten gehören über die an die Grundsätze gebundenen öffentlichen Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG) hinaus auch gebundene Private (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG). Allerdings muss von einem Privaten ebenfalls ein eigener Belang genannt werden, der für die Abwägung zu beachten war und den derjenige durch fehlende oder mangelhafte Abwägung verletzt sieht. Bei Gemeinden kann das Rechtsschutzinteresse schon dann bejaht werden, wenn sie im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die Grundsätze mit einstellen müssen.

Ob die Antragsbefugnis darüber hinaus und damit der Rechtsschutz gegen regionalplanerische Festlegungen in der Regionalplanung im Lichte des Umweltrechtsbehelfsgesetzes eröffnet ist, ist umstritten und noch nicht höchstrichterlich geklärt. Um das Maß des Rechtsschutzes insgesamt zu heben, wird vorgeschlagen, die Klagemöglichkeiten gegen raumordnerische Regionalpläne für Umweltverbände zu eröffnen, weil mit den raumplanerischen Regionalplänen mit (u.U. parzellenscharfen, Konzentrationszonen normierenden) Zielfestlegungen „eine abschließende Letztentscheidung“ getroffen wird. Beim Rechtsschutz gegen zusätzliche landesgesetzliche Vorgaben in Form von Grundsätzen (u. a. Abbaumengenquoten) ist zu sehen, dass die empfohlene Erweiterung der landesrechtlich begrenzten Verbandsklagemöglichkeiten im Lichte der umstrittenen individuellen Klagemöglichkeiten gegen Raumordnungspläne auch hier ein höheres Maß an Rechtsschutz bedeuten würde.

Eckpunkte eines Modelltests

Erwogen wird weiter, das erarbeitete Konzept einer Bedarfsplanung in einem abschließenden Modelltest im Sinne eines Planspiels zu erproben. Hiermit kann die Frage beantwortet werden, wo und mit welcher Verbindlichkeit die Ergebnisse einer Bedarfsplanung auf Ebene der Regionalplanung für die Genehmigung konkreter Vorhaben berücksichtigt werden können. Das Konzept kann anhand eines geeigneten Praxisfalls erprobt und auf Stärken und Schwächen untersucht werden. Als möglicher Praxisfall wurde die letztlich gescheiterte Bedarfsplanung beim Spezielsandabbau im Landkreis Leer / Ostfriesland (Niedersachsen) genannt. Die dazu ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen bieten genügend Möglichkeiten zur Erkenntnisgewinnung im Hinblick auf die Schwächen des geltenden Rechts und notwendige Änderungen, um eine Bedarfsplanung regional abgebauter und verwendeter Rohstoffe in die Praxis umzusetzen.

Summary

Initial considerations and framework of the study

The idea for the further development of demand planning for raw materials is based in particular on a position paper issued by the Federal Environment Agency in November 2014, which was taken up in this volume and examined in greater detail for its legal feasibility. These considerations were decisively influenced by Joachim Sanden († 2017) and updated and adapted by the co-authors.

The aim of introducing an administrative assessment of public needs and demands in mining and soil extraction law is to achieve improved control of spatial planning, mining and extraction policy with regard to environmental protection and resource conservation. Demand planning should hereby contribute to the conservation of finite abiotic resources out of responsibility for future generations in accordance with Article 20a of the Basic Law (*Grundgesetz* – GG), support reduced land use and environmental pollution in the extraction of raw materials, and promote the substitution of primary raw materials through regulation of the upstream sector. In summary, the extraction of raw materials must become more sustainable.

This study does not claim to offer a comprehensive concept for resource use encompassing all aspects of sustainability. Rather, it focuses on the extraction of raw materials, taking into account the need for future use. For example, while substitution aspects are considered, no general lifecycle concept is presented which includes aspects such as eco-design, cycle closure, etc. Instead, the study focuses on demand planning for domestic raw materials.

It furthermore builds on previous work by the authors and others, with its main foundations stemming from strategic visions developed by the government, such as ProgRes II and the Raw Materials Strategy. At the federal level, the Federal Ministry for Economic Affairs and Energy is already addressing public resource demand, among others through the German Mineral Resources Agency (DE-RA) set up at the Federal Institute for Geosciences and Natural Resources (BGR). The supply of raw materials to the market is predominantly seen as a primary task of the economy in these preliminary considerations. However, future demand planning for raw materials is intended to develop a path of environmental management subject to planning law and motivated by environmental protection, thus establishing a more public welfare-oriented supply of raw materials.

This report represents the second part of the research project commissioned by the Federal Environment Agency on “*Instruments for environmentally sustainable regulation of raw materials extraction – INSTRO*”. The question of demand planning for these mineral resources was expressly excluded from the first part of the project, as public demand planning in its complexity and extensive legal, economic and institutional reach represents a separate investigation area which can and must be treated independently.

The methodology of this study on demand planning adheres to the guidelines developed for the entire project. This applies in particular to the empirical survey, which also provided important practical findings for demand planning which were then incorporated into the considerations and proposals.

The study first presents the current state of research on public demand planning. The raw materials to be subject to demand planning are identified and the position of the study in an interdisciplinary context is determined (Chapter 2). The levers of demand planning for domestic raw material extraction are then identified, addressing among other things data availability and the determination of raw material demand (Chapter 3). Chapter 4 then deals with conceptual considerations for initial (informal) demand planning, followed by an examination of more formal (binding) demand planning for regionally extracted and consumed raw materials in Chapter 5. Chapter 6 considers extending

demand planning to the raw materials subject to the German Federal Mining Act (*Bundesberggesetz* – BBergG), while Chapter 7 deals with considerations for strengthening resource protection in other relevant national law. The topics of participation and legal protection in demand planning are then addressed (Chapter 8), and the results of the interviews are presented (Chapter 9). Lastly, key aspects of a model test (simulation game) on the practical feasibility of demand planning are outlined (Chapter 10) followed by an overview of the results and recommendations (Chapter 11).

The contribution of law in an interdisciplinary context

Legal instruments can make only a limited contribution to decisions on whether and how to shape the demand for domestic raw materials. Even after affirming the legal feasibility of demand planning, key questions remain regarding its regulatory purpose and the subsequent selection of respective effective instruments. These questions should be answered from an environmental policy or environmental economic point of view. Therefore, a legal debate on the admissibility of demand planning can only provide an impetus for further interdisciplinary discourse and investigations. To this end, an excursion into economics presents resource-economic approaches to exhaustible (non-renewable) resources. With regards to sustainability, an attempt can thus be made to determine a largely optimal extraction path for raw materials in order to curb their waste. Whether government incentives or commodity markets can achieve a more economical use of raw materials is not a jurisprudential question. For example, environmental policy objectives and economic viability must be considered when evaluating market intervention which disadvantages profit-seeking raw material owners. Intervention in the raw material extraction market must not lead to completely centralised control. Rather, an attempt must be made to best use the existing market forces.

Designing demand planning for raw materials

The objectives pursued regarding the demand-oriented increase of resource efficiency will dictate which environmental policy instruments (regulatory, economic, planning or awareness-raising) must be used. The present study is limited to planning approaches.

This study proposes a tiered model for demand planning.

The first recommended step is **informal demand planning**. Raw material concepts that are not legally binding yet influence mining, and excavation projects are developed through so-called raw material dialogues. These can take place on different levels:

At federal level, an informal raw material planning system for nationally relevant raw materials can be introduced. This includes raw material dialogues that lead to a (legally non-binding) federal raw materials concept.

A similar approach is proposed for the federal state level. Here, state raw material concepts for regionally-mined or consumed raw materials can be developed in state raw material dialogues. It is recommended that regional raw material dialogues be adopted as informal raw material demand planning in state law. A state planning contract with the relevant actors can for example be established here. Depending on the respective circumstances, supra-regional or national raw materials dialogue forums can also be valuable.

In a further step, a system of **formal demand planning** would set binding targets for relevant actors. This should take place at state level rather than federal level, as existing regional spatial planning can be further developed towards active, moderating demand planning for all regionally demanded and consumed raw materials (freely mineable, freehold and landowner mineral resources (*bergfreie, grundeigene und Grundeigentümer-Bodenschätze*)).

Formal demand planning should initially focus on gravel and sand (incl. special gravel/sand), as well as on (crushed) natural stones. Regional planning authorities would need to either update their re-

gional plan to include raw materials or develop a separate raw materials plan. General specifications but also concrete spatial demarcations could also be included here. Regional planning provisions found in § 13 of the Federal Spatial Planning Act (*Raumordnungsgesetz* – ROG) would have to be subsequently extended.

An essential element of regional planning should furthermore be quantitative demand planning based on the mandatory monitoring of mining activities. Demand is to be determined on the basis of demographic and economic developments, including substitution by secondary raw materials, and is subsequently to become binding in the plan.

The following policies and measures are proposed for the implementation of this concept:

- ▶ 20 years for loose rock raw materials and 35 years for solid rock raw materials are considered practicable supply periods for determining excavation areas. The determination of demand must be updated in each case.
- ▶ The designation of priority areas pursuant to Art. 7 para 3 sentence 2 No. 1 ROG is a key spatial planning instrument for demand planning. These areas should be viewed as suitability areas according to Art. 7 para. 3 sentence 2 No. 3 ROG. They can be parcel-specific and can render individual raw material extraction areas incompatible with spatial planning and thus prohibit them.
- ▶ In addition, raw material extraction quotas should be specified by either a state law or binding state plan for raw materials based on respective state spatial planning law. These extraction quotas should not be set as objectives, but rather as principles of spatial planning. They should be binding for spatial planning and subsequent sectoral planning to the extent that they can be specified under spatial planning provisions. Furthermore, instruments which are flexible should be prioritised over the creation of objectives. The North Rhine-Westphalian Climate Protection Act which quantified principles for climate protection can be used as a model for this approach.
- ▶ States should also be given the opportunity under federal law to set quantifiable targets for state planning, including for raw material extraction areas. To this end, Art. 2 para. 2 No. 4 ROG would have to be supplemented with a possibility for quantifiable specifications for open spaces (land sealing quotas) after sentence 3 (“*The spatial prerequisites must be created for precautionary protection as well as for the orderly exploration and extraction of local raw materials*” [translation]).
- ▶ Depending on the raw material, so-called uncertainty surcharges should be imposed when formulating quantity specifications for national or regional areas.
- ▶ The binding effect of spatial planning should be extended in accordance with Art. 4 (3) ROG to include Art. 4 (4) ROG (new). This provision also foresees the approval of raw material extraction projects of persons under private law and dictates that the objectives of spatial planning are to be observed and the principles and other requirements of spatial planning are to be considered.

Demand planning should be limited to spatial planning instruments. In particular, no demand planning is proposed for raw materials subject to mining law. This would otherwise contradict the binding relationship of mining law to the results of spatial planning (clarified in Art. 48 par. 2 sentence 2 BBergG (new)), and pose the risk of double planning. Furthermore, plans for lignite must not be extended to include other raw materials. The same applies to demand assessments under regional planning for the mining of landowner mineral resources subject to state approval. Spatial planning law provides a suitable starting point for demand planning.

The following proposal for demand planning is sorted by raw material groups:

1. Informal, i.e. legally non-binding demand planning is carried out for all raw material groups.
2. For landowner raw materials, formal (binding) demand planning is based on spatial planning (regional planning + state mining quantity specifications), binding for relevant state sectoral law (i.e., excavation law, nature conservation law, water law and building law).
3. Formal demand planning for freely mineable and freehold mineral resources is also carried out under regional spatial planning. The results are binding for subsequent approvals under mining law. The approval decision under mining law should be designed as a proper planning approval procedure with planning judgement.

Participation and legal protection

The following measures are proposed for the participation of relevant actors in demand planning:

- ▶ Informal demand planning could include raw materials expert councils at federal and state levels to advise the respective governments on raw material issues. The Climate Protection Council created in accordance with Art. 9 of the NRW Climate Protection Act could serve as a model here. These expert councils could include renowned scientists from various disciplines or common interest actors. Those councils at state level should be institutionalised through state planning law. At the end of the informal raw material dialogues, raw material concepts should then be developed for state or regional planning.
- ▶ Transparency in the spatial planning procedure at regional level should be increased. It is thus proposed that state planning laws stipulate that regional plans only be adopted in public meetings.
- ▶ An optimised procedural integration of informal and formal spatial planning can be achieved through the expansion of Art. 16 (1) ROG. For example, the so-called accelerated spatial planning procedure for regional plans could also be applied to preceding informal regional planning procedures (e.g. raw materials dialogue). A prerequisite here could be an agreement on a raw materials concept and its spatial consequences.

As regards the integration of raw material demands planning into regional planning, legal protection in principle exists against regional planning stipulations on resource extraction under Article 19 (4) of the Basic Law. Furthermore, the possibility of judicial review is guaranteed under state law in the case of state legislation (state planning acts or independent state raw materials acts). This also applies to the proposed principles drawn from state quantity specifications for mining (including mining quotas) which are based on objective demand. Depending on the design of the state legislation, state planning laws also provide for the possibility of incidental review of these specifications. However, regional plans are regularly viewed as decisions with merely internal administrative binding effects and not as administrative acts. Moreover, state legislators are fundamentally granted flexibility in their demand prognoses, thus inevitably limiting judicial (evidence) control.

According to case law, an applicant has legal standing to request a review pursuant to Art. 47 (2) sentence 1 VwGO (*Verwaltungsgerichtsordnung* – Administrative Court Procedures Code) if his property lies within the territorial scope of a regional planning objective according to Art. 35 (3) sentence 2 clause 1 BauGB (*Baugesetzbuch* – Federal Building Code). An application for the review of regional planning clauses should also be approved if spatial planning principles are defined in the regional plan. Authorised applicants include affected private individuals (Art. 4 para. 1 sentence 2 ROG) in addition to the public bodies bound by these principles (Art. 4 para. 1 sentence 1 ROG). However, a private party must also demonstrate that their own interests were violated by missing or inadequate consideration in the planning. In the case of municipalities, a legal interest can be assumed if they are required to include the principles of urban land-use planning according to Section 1 (7) BauGB during the weighing-up procedure.

Dispute is ongoing and has yet to be clarified by the highest court as to the legal standing to file applications beyond this, and thus, whether the legal protection against stipulations in regional planning has been opened up in light of the Environmental Appeals Act (*Umweltrechtsbehelfsgesetzes* – UmwRG). It has been proposed to raise the overall standard of legal protection to include legal action by environmental associations against regional spatial plans. The argument here is that regional spatial plans constitute a “conclusive final decision” made with (possibly parcel-specific, concentration zone-standardising) objectives. In the case of legal protection from additional state provisions in the form of principles (e.g. mining quotas), it should be noted that the recommended extension of the possibility of class action, limited under state law in light of the controversial individual possibilities of action against spatial development plans, would also mean a higher degree of legal protection.

Key points of a model test

A final model test of the concept of demand planning in the form of a simulation game is still under consideration. Such a game can be used to test where and how binding the results of demand planning could be for the approval of concrete projects at regional level. The concept can be tested using a suitable practical example case and examined for strengths and weaknesses. The ultimately unsuccessful demand planning for special sand mining in the district of Leer / East Frisia (Lower Saxony) has been mentioned as such a possible practical case. Relevant administrative court decisions offer sufficient possibilities for insight into the weaknesses of applicable law, and the legal changes necessary for the practical implementation of demand planning for regionally mined and consumed raw materials.

Vorwort

Der vorliegende Band zur Bedarfsplanung für heimische Rohstoffe ist ein Vermächtnis von apl. Prof. Dr. iur. Dr. rer. pol. Joachim Sanden, der noch bis wenige Wochen vor seinem viel zu frühen Tod im Alter von 52 Jahren am 5. Dezember 2017 hieran gearbeitet hat. Mit der Herausgabe dieses Bandes soll das Lebenswerk von Professor Sanden gewürdigt werden, der sich über Jahrzehnte in der Lehre sowie in ungezählten Forschungsarbeiten und Publikationen um das Umweltrecht verdient gemacht hat. Herr Sanden führte zuletzt als Leitender Regierungsdirektor die Abteilung für Bodenschutz und Altlastensanierung in der Hamburger Umweltbehörde, blieb aber der Leuphana Universität und dem Lehrstuhl Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, weiter treu verbunden. Es war stets eine große Freude, mit einem so vielseitig gebildeten, anderen Positionen gegenüber immer offenen und meinungsstarken Kollegen zusammenzuarbeiten.

Gerade das Ressourcenschutzrecht war ein wichtiges Leitthema im wissenschaftlichen Werk von Herrn Sanden, das er in etlichen Forschungsprojekten und Publikationen vorangebracht hat. Auch für das INSTRO-Projekt hat Herr Sanden wichtige Impulse gegeben und entscheidend zu dessen Gelingen beigetragen. Fast bis zuletzt hat er in gewohnter kraftvoller und diskursfreundlicher Manier die Ergebnisse seiner wissenschaftlichen Arbeit zur Reform des Bergrechts vorgetragen und mit den Auftraggebern, den Mitgliedern des wissenschaftlichen Projektbeirats und den anderen Projektarbeitern diskutiert.

Ursprünglich war geplant gewesen, die Bedarfsplanung als einen Abschnitt in das Gutachten zu Instrumenten zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung – INSTRO zu integrieren. Im Laufe der Bearbeitung hat sich jedoch herausgestellt, dass die Thematik von eigenständigem Gehalt und Gewicht ist. Daher erscheint eine gesonderte Veröffentlichung angezeigt.

Die Mitverfasser haben das Werk dort, wo es nötig war, an neuere Entwicklungen und Erkenntnisse angepasst und fortgeschrieben. Sie haben aber soweit möglich die Aussagen und auch die Diktion des Werks beibehalten. Sie gedenken in großer Ehrfurcht der bewundernswerten Lebensleistung von Professor Joachim Sanden.

Lüneburg/Berlin, im Dezember 2018

Prof. Dr. Thomas Schomerus / Friedhelm Keimeyer

1 Einleitung

Gegenstand der vorliegenden Teilstudie ist die (Weiter-)Entwicklung eines Konzepts für eine Rohstoffbedarfsplanung. Angesichts dessen, dass weltweit die Nachfrage nach Rohstoffen steigt und andererseits einige besonders bedeutsame Rohstoffe auch knapp werden¹, gilt es generell und global, Rohstoffe so schonend und effizient wie möglich abzubauen.² Vor diesen Herausforderungen macht auch die Ausbeutung heimischer Rohstoffe nicht halt. Hier spielen insbesondere stark mengenrelevante mineralische Rohstoffe wie Kiese und Sande eine Rolle, mit denen sich diese Studie vorwiegend befasst.

Bislang wird der Bedarf an solchen heimischen Rohstoffen in erster Linie durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Eine staatliche Planung künftiger Bedarfe, wie sie in anderen Bereichen wie der Energienetzausbau- oder Verkehrsplanung stattfindet, gibt es für die heimischen Rohstoffe allenfalls in Anfängen.³ Die Untersuchung befasst sich daher mit der Frage, ob und ggf. wie eine solche öffentlich-rechtliche Bedarfsplanung für heimische Rohstoffe eingeführt werden könnte.

Ziele der zu entwickelnden Bedarfsplanung und der weiteren, damit im Zusammenhang stehenden Empfehlungen des Gutachtens sind:

- ▶ einen Beitrag zur Schonung endlicher abiotischer Ressourcen in Verantwortung für nachfolgende Generationen gem. Art. 20a GG zu leisten,
- ▶ die Verringerung von Flächeninanspruchnahme und Umweltbelastung bei der Rohstoffgewinnung zu unterstützen,
- ▶ die Substitution von Primärrohstoffen durch Regulierung im Upstream-Bereich⁴ zu fördern,

also zusammengefasst die nachhaltige Gewinnung von Rohstoffen zu verbessern.

Die Studie hat nicht den Anspruch, ein alle Nachhaltigkeitsaspekte umfassendes Rohstoffnutzungskonzept zu entwerfen. Der Fokus liegt auf der Gewinnung der Rohstoffe unter Berücksichtigung des Bedarfs für die spätere Nutzung. Dabei werden z. B. Substitutionsaspekte berücksichtigt, es wird aber kein generelles Lebenszykluskonzept einschließlich von Aspekten wie Ökodesign, Kreislaufschließung etc. vorgelegt. Dies würde den vom Auftraggeber gezogenen Rahmen, der auf die planerische Bewältigung der Bedarfsfrage für heimische Rohstoffe abstellt, sprengen.

Die Betonung liegt auf der Weiterentwicklung, weil die vorliegende Untersuchung auf vorangegangenen Arbeiten der Verfasser und anderer Autoren aufbaut.⁵ Wesentliche Grundlagen bilden zudem die von regierungsamtlicher Seite veröffentlichten Strategievorstellungen wie ProgRess II und die Rohstoffstrategie.⁶ Während dort die Rohstoffversorgung des Marktes vorwiegend als originäre Aufgabe der Wirtschaft gesehen wird, soll mit der nachfolgend zu entwickelnden Rohstoffbedarfsplanung zusätzlich ein planungsrechtlicher und durch den Umweltschutz motivierter Weg der Umweltverwaltung und damit einer stärker gemeinwohlorientierten Rohstoffversorgung beschritten werden.

¹ Zur Unterscheidung zwischen einer physikalischen und ökonomischen Knappheit s. unten unter 2.3.

² Vgl. statt vieler *Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze*, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, 523.

³ S. die Übersicht hierzu bei *Sanden/Schomerus/Schulze* (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/2012, S. 35 ff.

⁴ Zum Begriff der Upstream-Regulierung vgl. etwa *Brunekreeft* (2013): Access pricing und Diskriminierung, in: Knieps/Brunekreeft (Hrsg.), Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, S. 23 (25 ff.).

⁵ Näher hierzu unten unter 2.1.

⁶ Vgl. hierzu 3.2.2.

Das Gutachten stellt inhaltlich den zweiten Teil des Forschungsprojekts im Auftrag des Umweltbundesamts über „Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung – INSTRO“ dar. Im ersten Teil des Gesamtvorhabens werden Vorschläge zur umweltverträglicheren Rohstoffgewinnung erarbeitet, indem die bergrechtlichen Grundlagen, aber auch die Gewinnung von Bodenschätzen außerhalb des Bergrechts, die Verzahnung mit dem Raumordnungsrecht, Beteiligungs- und Klagrechte sowie Haftungs- und Entschädigungsregelungen behandelt werden. Die Frage der Bedarfsplanung dieser Bodenschätze wurde dabei aber ausdrücklich ausgeklammert und soll der hier vorgelegten Teilstudie überlassen bleiben. Diese Aufteilung erscheint gerechtfertigt, weil die öffentlich-rechtliche Bedarfsplanung in ihrer Vielschichtigkeit und ihren weitreichenden rechtlichen, wirtschaftlichen und institutionellen Bezügen ein gesondertes Untersuchungsgebiet darstellt, das eigenständig behandelt werden kann und muss.

Methodisch folgt die Studie zur Bedarfsplanung den Maßgaben, wie sie für das gesamte Vorhaben entwickelt wurden. Dies gilt namentlich für die empirische Erhebung, die auch für die Bedarfsplanung wichtige praktische Erkenntnisse erbracht hat. Im Hinblick auf die Methodik selbst wird auf die Ausführungen in der ersten Teilstudie verwiesen.⁷ Auch werden in diesem Teil zur Bedarfsplanung konkrete, jeweils in „Kästchen“ hervorgehobene konkrete Vorschläge für die Änderung des bestehenden Rechts gemacht.

Im Folgenden wird in Eingangsüberlegungen zunächst der bisherige Forschungsstand herausgearbeitet, es werden die über die Bedarfsplanung zu adressierenden Rohstoffe identifiziert und eine Positionsbestimmung der Studie im interdisziplinären Kontext vorgenommen (2). Darauf aufbauend werden die Stellschrauben einer Bedarfsplanung für den heimischen Rohstoffabbau herausgearbeitet, wobei u. a. auf die Datenlage und die Festlegung des Rohstoffbedarfs eingegangen wird (3). Im vierten Abschnitt (4) werden konzeptionelle Überlegungen für eine vorbereitende (informelle) Bedarfsplanung behandelt, worauf unter (5) die daran anknüpfende formelle (verbindliche) Bedarfsplanung für regional gewonnene und verbrauchte Rohstoffe untersucht wird. Kapitel (6) enthält Überlegungen für eine Ausweitung der Bedarfsplanung auf die dem BBergG unterliegenden Rohstoffe, und Abschnitt (7) beschäftigt sich mit Überlegungen zur Stärkung des Ressourcenschutzes im sonstigen einschlägigen Landesrecht. Schließlich wird das Thema der Partizipation und des Rechtsschutzes bei der Bedarfsplanung angesprochen (8). Die Studie endet mit einer Übersicht der Ergebnisse und Empfehlungen (11), um dann in einem Annex Eckpunkte eines Modelltests (Planspiels) zur praktischen Umsetzbarkeit der Bedarfsplanung anzureißen (10).

⁷ Siehe hierzu *Keimeyer/Gailhofer/Sanden/Schomerus/Tefßmer/Westphal*, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung (INSTRO) – Teilband 1, Kap. 2.

2 Eingangüberlegungen

2.1 Forschungsstand und bisherige Rohstoffbedarfsaktivitäten

Das UBA-Positionspapier vom November 2014 empfiehlt eine Weiterentwicklung von ersten Überlegungen einer Rohstoff-Bedarfsplanung als Grundlage der Steuerungsleistungen im ROG⁸ bzw. im BBergG:

„Damit die Bergbehörden auf eine fachlich fundierte Grundlage für die Abwägungsentscheidung unter besonderer Berücksichtigung der Schonung von Ressourcen zurückgreifen können, ist darüber nachzudenken, ob das Instrument der Bedarfsplanung für bestimmte Rohstoffgruppen regional, national, europäisch oder global fruchtbar gemacht werden könnte. Hier besteht aus unserer Sicht noch weiterer Forschungsbedarf, da gerade eine Bedarfsplanung für auf den Weltrohstoffmärkten gehandelte Mineralien komplexe Variablen und Wirkungszusammenhänge berücksichtigen müsste. Es sollte daher zunächst untersucht werden, ob eine regionale Bedarfsplanung für bestimmte Rohstoffe, die regional nachgefragt und verbraucht werden, möglich und sinnvoll ist.

Politische Pläne und Programme auf Ebene des Bundes (bspw. ProgRess, Rohstoffstrategie der Bundesregierung) oder der Länder mit anspruchsvollen Zielen zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs sollten weiter fortgeschrieben und zunehmend auch konkrete Instrumente und Maßnahmenvorschläge enthalten, wie der Rohstoffabbau möglichst ressourceneffizient gesteuert werden kann. Unterschiedliche Pläne und Programme mit ggf. gegenläufigen Zielen sollten dabei untereinander besser abgestimmt werden.“

Sanden/Schomerus/Schulze⁹ hatten in ihrer Studie bereits 2012 erste Überlegungen skizziert, wie man den Einstieg in eine Ressourcenbedarfsplanung bewerkstelligen könnte:

„Beim Bedarf geht es primär um den Bedarf im eigenen Land und sekundär auch um die Exportmöglichkeiten ins Ausland. Für jeden kritischen Rohstoff muss überlegt werden, inwieweit Deutschland seinen Bedarf gegebenenfalls auch aus Rohstoffimporten decken kann bzw. eine „Selbstversorgung aus eigenen Quellen“ anzustreben ist. Auf der Grundlage der in dieser Studie angelegten Ressourcenplanung für einzelne natürliche Rohstoffe [...] muss die Planungsbehörde im Einvernehmen mit den Wirtschaftsbehörden den Bedarf abschätzen. Die für die Ressourcen notwendige Input-Steuerung¹⁰ kann nicht auf Einzelfallbasis funktionieren, vielmehr braucht man großräumige Planung. So muss etwa auch die Planfeststellungsbehörde einschätzen, ob z. B. ein objektiver Bedarf für einen Flughafenbau besteht (Aspekt der Planrechtfertigung).¹¹ Dabei dürfen neben Aspekten des prognostizierten Verkehrsaufkommens in einer Region auch "bedarfssteuernde" Überlegungen einbezogen werden, gegebenenfalls also eine Politik der bewussten Verknappung. Damit wird hier das Raumordnungsrecht durchaus als Regulierungsinstrument für den Rohstoffmarkt betrachtet. Dabei werden keine unüberwindbaren Schwierigkeiten

⁸ Schon Roßnagel/Sanden (2007): Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, S. 113, hatten in ihrer Studie für das Umweltbundesamt gefordert, die Raumplanung solle nicht das Angebot, sondern einen bewerteten Bedarf als Ausgangspunkt wählen.

⁹ Sanden/Schomerus/Schulze (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/2012, S. 200.

¹⁰ Kritisch zur wissenschaftlichen Haltbarkeit der Notwendigkeit einer „Input Steuerung“ s. Müller et al., Dematerialization – A Disputable Strategy for Resource Conservation Put under Scrutiny, Resources 2017, 6(4), 68 (<http://www.mdpi.com/2079-9276/6/4/68>).

¹¹ Vgl. Sanden/Vick (2006): Die Angebotsplanung im Fachplanungsrecht am Beispiel der Flugplätze, UPR 2006, 252 ff.

gesehen, dem sich dieser Ansatz gegenüber sieht: Die Ausrichtung am "voraussichtlichen Bedarf" ist nicht einfach, weil es um eine Prognose über lange Zeiträume geht. Das Argument der Abbaubranche¹², man könne den Bedarf langfristig gar nicht verlässlich abschätzen, überzeugt schon deshalb nicht, weil für Deutschland seitens der BGR bereits durchaus verlässliche Rohstoffprognosen erstellt werden, die nicht ernsthaft bestritten werden. Als positives Beispiel ist NRW hervorzuheben, wo das Wirtschaftsministerium¹³ bereits 2005 ein Gutachten für die Übersicht und Bewertung der Entwicklung und der Auswirkung des Einsatzes von Recyclingbaustoffen für die primäre Rohstoffsicherung erstellen lassen hat, welches auch u. a. den verbleibenden Bedarf für die regionalplanerische Rohstoffsicherung abgeschätzt hat (Abschnitt 7). Dass der Zusammenhang mit dem Recycling und damit die Ressourcenplanung sehr relevant für die Landesplanung ist, belegt die Aussage in dem Gutachten, dass „ohne den Einsatz von Recycling und die Produktion von Ersatzbaustoffen unter Einbeziehung der industriellen Nebenprodukte (...) der Verbrauch von mineralischen Primärrohstoffen in Nordrhein-Westfalen um rd. 18 Mio. t/a höher liegen (würde) mit entsprechender Flächeninanspruchnahme.“¹⁴

Die Verwaltung würde mit dieser nach Rohstoffkategorien abgestuften Vorgehensweise rechtlich abgesichert einen Einstieg in die integrative Nachhaltigkeitssteuerung auf dem Feld der Ressourcenbewirtschaftung wagen, wenn sie in einem Zulassungsverfahren der Rohstoffgewinnung Nachhaltigkeitsaspekte abwägt.¹⁵ Damit, also in der integrierten Raum- und Umweltplanung, ließe sich der angelaufene Transformationsprozess hin zu einer ressourceneffizienteren Gesellschaft begleiten und voranbringen.¹⁶ „Zielführend“, so das UBA¹⁷, „ist es unseres Erachtens, Instrumente zur Bedarfsermittlung, zur Auswahl möglichst nachhaltiger Nutzungen, zur Priorisierung von Speicherstandorten und zur Sicherung von Lagerstätten für die Bedarfe künftiger Generationen weiterzuentwickeln.“ Insofern scheint zudem – nicht nur wegen des Generationenbezugs¹⁸ – eine Orientierung an umweltsoziologischen Überlegungen durch: So werden in der Umweltsoziologie seit langem Umweltprobleme der gemeinsamen Nutzung endlicher bzw. knapper Ressourcen im Lichte des Allmende-Dilemmas diskutiert.¹⁹ Dabei wurden häufig die Rolle von (ggf. erst zu schaffenden) Institutionen gegen die Übernutzung analysiert und institutionelle Lösungen – auch unter gezieltem Einsatz rechtlicher Regeln – empfohlen.²⁰ Theoretischer Hintergrund sind vielfach Rational-Choice-Erklärungsansätze sowie zunehmend auch Akteurs-Netzwerk-Ansätze.²¹ Aus rechtsoziologischer Sicht sind diese Institutionenlösungen u. a. hinsichtlich ihrer rechtlich determinierten Wirkungsweise zu untersuchen. Wenn eine

¹² Bundesverband Baustoffe, Steine und Erden (Hrsg.) (2009): Raumordnungsleitfaden, S. 25.

¹³ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (Hrsg.) (2009): Recyclinggutachten NRW: Substitution von Primärbaurohstoffen durch Recyclingbaustoffe in Nordrhein-Westfalen.

¹⁴ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (Hrsg.) (2009), S. 88.

¹⁵ Vgl. zu den Begrifflichkeiten Heinrichs (2014): Politik und nachhaltige Entwicklung, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 279 (288 f.). In diese Richtung gingen bereits frühere Überlegungen von Christner/Pieper (1998): 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.

¹⁶ Vgl. Hofmeister (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit – Anforderungen an die Raum- und Umweltplanung, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 304 (314-316).

¹⁷ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014): Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht (Kurzfassung), S. 12.

¹⁸ Vgl. Sanden (2008): Überlegungen zur Generationengerechtigkeit aus der Umweltperspektive, ZfU 2008, 35 ff.

¹⁹ Vgl. nur etwa Diekmann/Preisendörfer (2001): Umweltsoziologie, S. 77 ff.

²⁰ Vgl. die Beispiele bei Diekmann/Preisendörfer (2001): Umweltsoziologie, S. 89 ff.

²¹ Vgl. nur etwa Brand (2014): Umweltsoziologie, S. 165 ff., 218 ff.

Bedarfsplanung für die Rohstoffgewinnung eingeführt werden soll, kommt dem gerade genannten Aspekt der Netzbildung einschließlich der Unterfütterung durch rechtliche Regelungen eine besondere Bedeutung zu. Eine stabile Netzwerkstruktur, wie beispielsweise durch die Braunkohleausschüsse bei der Braunkohlebedarfsplanung, spielt bei instabilen Netzbildungsprozessen eine besonders wichtige Rolle.²²

Parallel zur Positionierung des UBA ließ dieses in einem weiteren Forschungsvorhaben Charakter und Nutzen der Bedarfsplanung für das Umweltrecht untersuchen. Das von November 2014 bis August 2016 durchgeführte Forschungsprojekt mit dem Titel „*Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz*“²³ zielte vorrangig auf die „*gesetzliche Bedarfsfeststellung im Rahmen mehrstufiger Planungen im Fachplanungsrecht für Bundesverkehrswege und im Fachplanungsrecht für Übertragungsleitungen (z. B. Fernstraßenausbaugesetz, Bundesbedarfsplangesetz)*“ und untersuchte insbesondere auch Bedarfsplanungen als „*Bedürfnisprüfungen*“, wie etwa im Planfeststellungsrecht (Planrechtfertigung).²⁴ Das Projekt hatte u. a. das Ziel, die Bedarfsplanung von der reinen Alternativenprüfung abzugrenzen, wie sie im Infrastrukturrecht gebräuchlich ist.²⁵ Wie im Rahmen der strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung bereits bei Plänen und Programmen vorgeschrieben (§ 40 Abs. 1 S. 2 UVPG n. F.), müssen für UVP-pflichtige Projekte Alternativen hinsichtlich Standorten, Verfahren, Konzepten sowie schließlich die Nullvariante als ultima ratio untersucht werden. Beispielsweise muss bei der oben skizzierten Verkehrswegeplanung im Sinne des § 53 Abs. 2 UVPG n. F. konzeptionell geprüft werden, ob bestimmte Verkehrsarten durch andere ersetzt werden können. Anders ist die Situation bei der oben ebenfalls referierten Netzausbauplanung, bei der sich die Alternativensuche – vorgelagert sind die Szenarienanalyse und das BBplG etc. als Bedarfsplanung – nur noch auf die möglichen Trassenalternativen der bereits festgelegten Anfangs- und Endpunkte der Übertragungsnetze bezieht. Die Nullvariante als Alternative stellt sich demgegenüber regelmäßig erst, wenn der Bedarf bereits festgestellt ist. Überhaupt vermag die UVP die Funktion einer Bedarfsplanung nicht zu übernehmen. Sie untersucht lediglich die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Umwelt, mithin die Umweltfolgen, des geplanten Projektes. Der Bedarf an sich ist nicht Prüfungsgegenstand.²⁶ Beurteilungsmaßstab der UFZ-Studie war u. a. das Verfassungsrecht; Bund-Länder-Fragen sollten einen besonderen Stellenwert bekommen. Das genannte Forschungsprojekt stellte ausdrücklich auch auf die Ressourcenbedarfsplanung ab:

„Die erzielten Forschungserträge werden genutzt, um die Idee der Bedarfsplanung auf die Rohstoffnutzung anzuwenden. Es wird geprüft, ob eine Bedarfsplanung für mineralische Rohstoffe in die Raumordnung integriert werden kann. Es soll auch die Idee einer vorbereitenden Fachplanung verfolgt und deren sinnvolle Verknüpfung mit dem Gestattungssystem eines reformierten Bergrechts näher untersucht werden. Anregungen erhoffen wir uns dabei von den Konzepten der Wasserressourcenbewirtschaftung.“²⁷

²² Vgl. nur etwa Brand (2014): Umweltsoziologie, S. 227 ff.

²³ Unter Federführung des UFZ (Umweltforschungsplan FKZ 3714 18 102 0), vgl. zu den Details: <http://www.ufz.de/index.php?de=33462>.

²⁴ Vgl. die Zusammenfassung bei Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579.

²⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden Köck (2016), S. 579 (581 f.); Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 37, 69 ff.

²⁶ Wie hier Köck (2016), S. 579 (587).

²⁷ Zitiert aus <http://www.ufz.de/index.php?de=33462>.

Das Gutachten versteht die Bedarfsplanung bzw. Bedarfsprüfung als ein „Instrument zur Ermittlung, Bewertung und Feststellung eines Bedarfs“.²⁸ Sie sei ein „Ermittlungs- und Bewertungsvorgang, der zur Anerkennung (Feststellung) eines Bedürfnisses nach Maßgabe von (politischen bzw. administrativen) Zielen führt.“²⁹

In dem Gutachten wird zwischen öffentlichen Vorhaben, insbesondere großen Infrastrukturvorhaben und solchen der öffentlichen Daseinsvorsorge, sowie privaten Vorhaben unterschieden. Erstere unterliegen danach einer verfassungsrechtlichen Pflicht zur Bedarfsprüfung bzw. Bedarfsplanung und müssen durch besondere Gründe des Gemeinwohls legitimiert sein.³⁰ Private Vorhaben dürften dagegen „nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen administrativen Bedarfsprüfungen unterliegen“.³¹ Rohstoffgewinnung sei „nach unserer Rechtsordnung ein privates Vorhaben“.³² Insbesondere wurde eine Bedarfsplanung für den Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen geprüft, wobei empfohlen wurde, das System der Konzentrationsflächenplanung zu nutzen.³³ Im Einzelnen wird dazu ausgeführt:³⁴

„Die Untersuchung hat zunächst ergeben, dass in Bezug auf eine Bedarfsplanung für den Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen Abstriche am Anforderungsprofil zu machen sind, weil die Rohstoffgewinnung nach unserer Rechtsordnung ein privates Vorhaben ist. Eine Bedarfsplanung ist dafür im Fachrecht nicht vorgesehen. Elemente einer Bedarfsprüfung finden sich aber im Raumplanungsrecht, das über Ziele der Raumordnung Rohstoffgewinnungsflächen gegenüber anderen Nutzungen sichert. Dieser veränderte Ausgangspunkt muss dazu führen, dass an eine Bedarfsplanung für die Rohstoffgewinnung im Rahmen der Raumplanung andere Anforderungen formuliert werden:

- *Das Modell einer gestuften Planung ist bei den ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen nicht anwendbar. Es findet zwar eine Bedarfsermittlung statt, aber keine formelle Bedarfsfeststellungsentscheidung.*
- *In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ ist für die untersuchten ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen Folgendes zu konstatieren: Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen erfolgt eine normative Bindung der Planungsträger anhand der Zielbestimmungen der WRRL und des WHG. Dagegen nehmen die Raumordnung und die Bauleitplanung als überfachliche Planungen eine Sonderstellung ein. Deren gesetzliche Grundlagen beziehen sich nicht nur auf die Planung des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten natürlichen Ressource. Es handelt sich insbesondere um überfachliche Planungen, die viele Aspekte in Einklang bringen müssen.*
- *Hinsichtlich der Anforderungen an die Prognose sind Abstriche am Anforderungsprofil zu machen. Das Kriterium „Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung“ passt weder auf die Bewirtschaftung der Ressource Boden durch die Raumordnung und*

²⁸ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 21.

²⁹ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 68.

³⁰ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 25.

³¹ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 320.

³² Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 320.

³³ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 321.

³⁴ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 320.

Bauleitplanung noch auf die wasserwirtschaftlichen Benutzungsplanungen oder ein Bewirtschaftungsregime für eine privatnützige Rohstoffgewinnung.

▸ *Frühzeitiger gerichtlicher Rechtsschutz ist nur dann sinnvoll (aber auch erfüllt), wenn es – wie bei Raumordnung und Bauleitplanung – eine abschließende Letztentscheidung gibt. Bei den wasserwirtschaftlichen Planungen, die als Verwaltungsinterna ergehen, ist eine inzidente Überprüfung bei der Anfechtung nachfolgender Verwaltungsentscheidungen ausreichend.*

▸ *Das Element „Kontrolle durch die Rechnungshöfe“ ist nur in Ausnahmefällen auf die ressourcenbezogenen Bedarfsplanungen anwendbar. Der Aufgabenbereich der Rechnungshöfe wird mangels Betroffenheit der öffentlichen Haushalte regelmäßig nicht berührt sein.*

Auf die Frage, ob eine Bedarfsplanung für die Erfordernisse des Umweltschutzes im Hinblick auf die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen notwendig erscheint, ist die Antwort unserer Untersuchung, dass gegenwärtig das System der Konzentrationsflächenplanung ein effektives Instrument bereitstellt, um die Gewinnung dieser Rohstoffe bedarfsgerecht zu gestalten. Insofern lautet unsere Empfehlung, dass die Träger der räumlichen Planung das Instrument der Konzentrationsflächenplanung nutzen mögen, um einem übermäßigen parallelen Abbau von Kiesen, Sanden und Steinen wirkungsvoll zu begegnen. Im Übrigen gilt auch für die Konzentrationsflächenplanung mit Blick auf Kiese, Sande und Steine: Rechtfertigungsbedürftig ist der planende Staat, wenn er Letztentscheidungen über die Raumnutzung auf planerischer Grundlage trifft. Er muss also nachweisen, dass eine Konzentrationsplanung notwendig ist, um einem übermäßigen „Raumverbrauch“ begegnen zu können. Diese Rechtfertigung sollte gelingen, weil die fachgesetzlichen Regelungen für die Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen die räumlichen Aspekte gerade nicht erfassen.“

In einer 2017 im Auftrag des Umweltbundesamtes veröffentlichten Studie haben Roßnagel/Hentschel³⁵ eine Arbeitsdefinition des Bedarfsbegriffs vorgelegt:

„Mit dem Begriff des Bedarfs wird nachfolgend der Bedarf an Rohstoffen verstanden, die über einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Region tatsächlich benötigt werden. Dieser Bedarf begründet sich allerdings nicht aus einer schlichten Fortschreibung der Förderungen der letzten Jahre, sondern beruht auf einer Prognose. Die Festlegung des Bedarfs ist eine politische Bewertung, die einen effektiven Ressourcenschutz einbezieht. Die Ermittlung des voraussichtlichen Bedarfs muss folglich berücksichtigen, wie der Verbrauch an Primärrohstoffen durch die Verwendung von Ersatzstoffen reduziert werden kann. Der so verstandene Bedarf unterscheidet sich von der marktgesteuerten Nachfrage, die – ohne politische Bewertung – durch Kaufkraft und Zahlungsbereitschaft gesteuert wird.“

Das vorliegende Forschungsprojekt folgt diesem Ansatz einer begrifflichen Eingrenzung und Einordnung des Bedarfs. Der Bedarfsbegriff weist zunächst eine starke subjektive Komponente auf: insbesondere in der Wirtschaft wird Bedarf im Sinne der (subjektiven) Nachfrage nach Rohstoffen verstanden. Als Bedarf wird definiert, was im Markt nachgefragt wird, ohne Einbeziehung von Maßnahmen einer Bedarfssteuerung mit dem Ziel der Ressourcenschonung. Dieser subjektiv geprägte Bedarfsbegriff muss für die Zwecke des Gutachtens um eine objektive Komponente erweitert werden. Im Sinne eines gemeinwohlorientierten Abbaus von Rohstoffen kann es nicht ausreichen, sich allein auf den

³⁵ Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 57.

Markt zu verlassen.³⁶ Daher wird hier ein objektiver Bedarfsbegriff zugrunde gelegt, der auch Elemente wie z. B. die Substituierung von Primär- durch Sekundärrohstoffen umfasst, die im Markt ohne eine staatliche Steuerung vernachlässigt würden.³⁷

Vor diesem Hintergrund muss es darum gehen, detaillierte Vorschläge für die ressourcenbezogene Bedarfsplanung zu unterbreiten. Weniger mit Blick auf Grundsatzfragen, sondern mehr mit Ausrichtung auf die praktische, institutionelle Gestaltung einer auch auf Umweltaspekte ausgerichtete Ressourcenbedarfsplanung muss bereits für einige zu bestimmende konkrete Rohstoffe eine gangbare Ressourcenbedarfsplanung konzipiert werden. Jene muss zur Bindung der nachgeschalteten Zulassungs- und Genehmigungsstufen geeignet und effektiv sein. Insbesondere soll herausgearbeitet werden, für welche Rohstoffe die Bedarfsplanung geeignet ist und für welche evtl. auch nicht, wer zu welchem Zeitpunkt was auf welcher rechtlichen Grundlage prüfen, erstellen bzw. entscheiden soll.

2.2 Von der Bedarfsplanung zu erfassende Rohstoffe

2.2.1 Auswahl der Rohstoffarten

Die vom UBA präferierte gestufte Herangehensweise – beginnend mit regionalen Rohstoffen und fortführend mit national bzw. international relevanten Ressourcen – erscheint nicht zuletzt wegen des Aspektes der Verhältnismäßigkeit sachgerecht, um zu tiefe Eingriffe in den Markt sowie in Rechte der Marktteilnehmer von vornherein zu vermeiden.

Dafür sprechen gleich mehrere Argumente: So hängt der ganz überwiegend regional gedeckte Bedarf an Kiesen und Sanden bekanntermaßen von der Bau- und Infrastrukturkonjunktur ab; Kiese und Sande weisen die höchste, gebrochene Natursteine die zweithöchste Fördermenge bei den mineralischen Rohstoffen auf.³⁸ Dagegen werden Metallrohstoffe und einige Industriemineralien ganz oder ganz überwiegend nach Deutschland importiert.³⁹ Dort erscheint eine planerische Steuerung über den Weg der Abbauplanung wirkungslos. Ein weiteres wichtiges Argument für eine Eingrenzung der formellen Bedarfsplanung auf bestimmte Rohstoffe stellt auch die Steuerungswirkung im Verhältnis zum Aufwand dar. Es erscheint mithin sachlich geboten, bei einer Bedarfsplanung zwischen einzelnen Rohstoffen zu differenzieren.

Deshalb wird bei der Konzeption der Bedarfsplanung ebenfalls zwischen verschiedenen Gruppen von Rohstoffen unterschieden. Der Empfehlung des Umweltbundesamts in ihrem Positionspapier von 2014, zu prüfen, „*ob eine regionale Bedarfsplanung für bestimmte Rohstoffe, die regional nachgefragt und verbraucht werden, möglich und sinnvoll ist*“, wird gefolgt.

Zu überlegen ist zusätzlich, ob innerhalb der so definierten Gruppe der regional nachgefragten und verbrauchten Rohstoffe allein wegen der genannten Mengenrelevanz und dem erheblichen Aufwand

³⁶ Näher dazu unten unter 2.3.

³⁷ Dazu unten unter 3.2.3.2.

³⁸ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 10; *Schwarzkopp/Drescher/Gornig/Blazejczak* (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden, Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.

³⁹ Vgl. nur etwa *Marscheider-Weidemann/Langkau/Hummen et al.* (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien, in: Deutsche Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (Hrsg.), Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2016, DERA-Rohstoffinformationen 28, S. 13, http://www.bgr.bund.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?blob=publicationFile&v=4, letzter Zugriff am 02.01.2017.

sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaft die formelle Bedarfsplanung zunächst auf die Gruppen der „Kiese und Sande (inkl. Spezialkies/-sand)“ sowie auf die „Naturwerksteine (gebrochenen Natursteine)“ fokussiert werden soll. Zwar ist die Rohstoffgruppe „Spezialkies/-sand“ mengenmäßig nicht sehr relevant und damit erheblich weniger steuerungswirksam als die anderen beiden erfassten Rohstoffgruppen, jedoch lassen sich beim Kies- und Sandabbau Trennungen zwischen den Untergruppen teilweise nur schwer realisieren. Das wäre der Sachgrund, diese Untergruppe in die formelle Bedarfsplanung einzubeziehen.

Tabelle 1: Zusammenfassung der für die Nachfrage berechneten Primärrohstoffmengen gem. Eigenberechnung der Branche (in Mio. t)⁴⁰

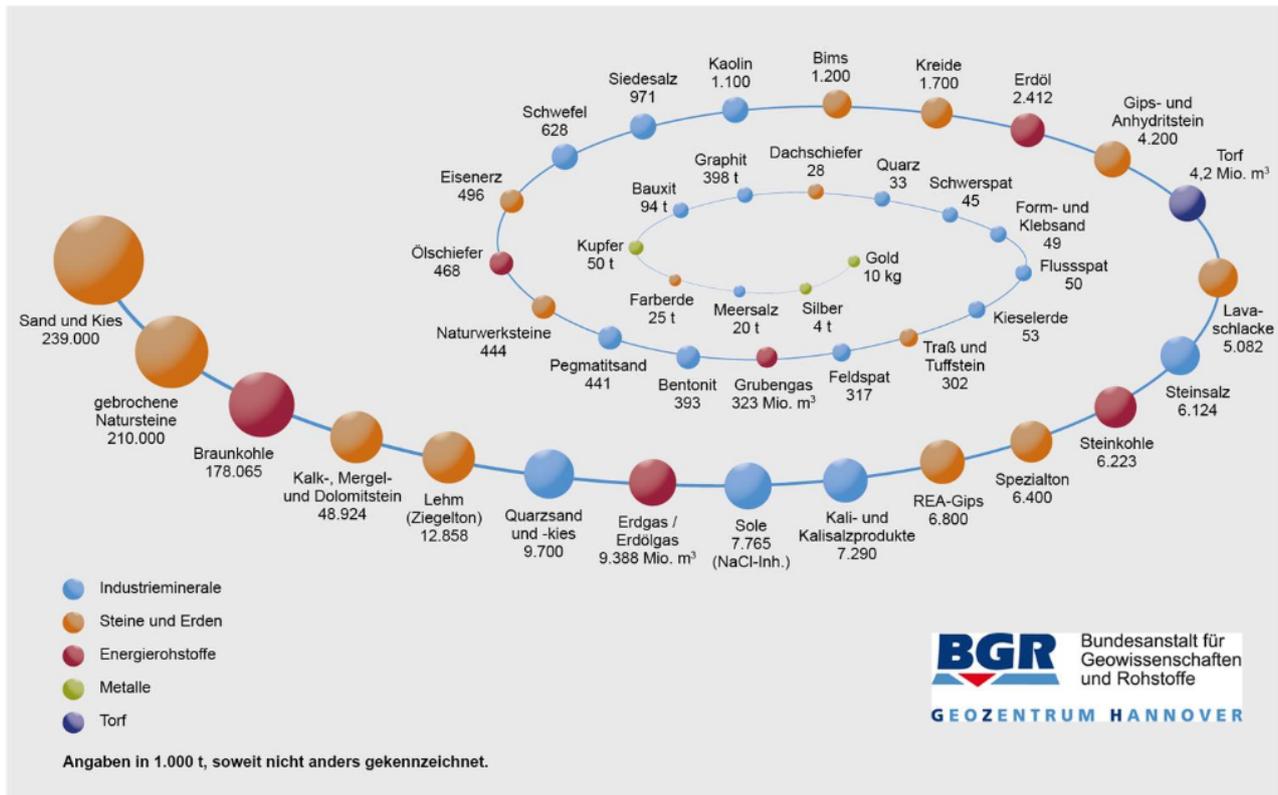
Rohstoff	Status quo-Betrachtung 2013	Obere Variante (BIP: +1,7% pro Jahr im Zeitraum)				Untere Variante (BIP: +0,8% pro Jahr im Zeitraum)			
		2020	2025	2030	2035	2020	2025	2030	2035
Sand und Kies	236,0	255,9	265,0	272,2	279,9	242,3	236,4	231,6	228,1
Spezialkies/-sand	9,7	10,6	11,1	11,3	11,6	10,0	9,7	9,4	9,0
Naturstein	207,0	224,6	233,1	241,5	250,0	212,5	206,2	201,3	197,9
Naturwerkstein	1,30	1,41	1,47	1,50	1,55	1,33	1,29	1,26	1,24
Kalkstein insg.	60,9	66,2	58,2	68,3	69,7	71,1	62,7	61,0	59,6
Ziegelton	11,3	13,1	13,5	13,6	13,8	12,2	12,0	11,7	11,5
Spezialton, Kaolin	13,3	14,0	14,4	14,7	15,0	13,5	13,3	13,1	12,7
Gipsstein	4,5	4,3	5,4	5,7	7,1	3,7	4,0	3,9	4,7
Primärrohstoffe (Summe)	544,0	590,0	612,2	630,3	650,1	558,2	543,8	531,7	523,3

Zu ähnlichen Größenordnungen bei den Mengengerüsten kommt die BGR:

⁴⁰ Schwarzkopf/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden, Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, Tabelle 14 S. 48 (vereinfacht), http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 08.07.2017.

Abbildung 1: Mengenrelevanz heimischer Rohstoffe

Bedeutung heimischer Rohstoffe in der Öffentlichkeit und auch in der Politik kaum bekannt



Quelle: BMWi (Hrsg.), P. Hoth, Heimische Rohstoffe aus industriepolitischer Sicht, Vortragsfolien.⁴¹

Der Vorschlag einer Bedarfsplanung (Rohstoffkonzept) muss sich mit dem Einwand auseinandersetzen, im Hinblick auf die **unterschiedlichen Marktstrukturen für die unterschiedlichen Rohstoffe** bestünden grundsätzliche Zweifel an der Machbarkeit einer öffentlichen Bedarfsplanung.⁴² Selbst bezüglich von Kies, Sanden und Steinen als Rohstoffen mit hohem regionalen Bezug äußerten Teilnehmerinnen und Teilnehmer eines Fachgesprächs⁴³, dass ihrer Meinung nach die Marktstrukturen doch nicht so vereinfacht dargestellt werden könnten. Zudem seien bei Kiesen und Sanden wie bei den Natursteinen die abbaufähigen Flächen über ganz Deutschland flächendeckend verteilt; anders sei das bei Ton, Kaolin oder Gips, die regional konzentriert seien, z.T. auf hochwertigen naturschutzrechtlichen Flächen. Auch zeigte sich im Rahmen der Diskussionen, dass für die Umsetzung einer

⁴¹ Folie 5, Bamberg, den 27.06.2017, http://www.abbm-bayern.de/www/media/tools_downloads/bergbau_tag_bamberg/170621Heimische_Rohstoffe_finalHoth.pdf, letzter Zugriff am 21.08.2017.

⁴² S. dazu die in im Kapitel 9 wiedergegebenen Experteninterviews mit den insbesondere seitens der Vorhabenträger und Behörden geäußerten grundsätzlichen Bedenken.

⁴³ Das Instrument der Bedarfsplanung - Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz (Umweltforschungsplan FKZ 371418 102 0), Fachgespräch: „Öffentliche Bedarfsplanung – ein Instrument für mehr Umwelt- und Ressourcenschutz bei der Gewinnung von Kiesen, Sanden und Steinen?“ am 31.05.2016 im Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) in Leipzig.

Bedarfsplanung die sehr unterschiedliche Praxis bei Genehmigungsverfahren in den einzelnen Ländern ein Problem für eine einheitliche Regelung darstellt (insbesondere unterscheidet der Schwerpunkt des anwendbaren Rechts in den alten und den neuen Bundesländern aufgrund des Einigungsvertrages). Schließlich wurde auch die Frage, wie der Bedarf bestimmt werden könnte (z. B. im Hinblick auf unvorhergesehenen Rohstoffbedarf), von den meisten Teilnehmerinnen und Teilnehmern kritisch gesehen. Zu entgegnen ist, dass die regionalen Marktstrukturen am besten von regionalen Planungsansätzen eingeschätzt werden können. Der unterschiedlichen Genehmigungspraxis der Länder kann so ebenfalls Rechnung getragen werden. Das Risiko unvorhergesehener Rohstoffbedarfe ist bei langfristigen Planungen eher gering, weil sich Bedarfe in verschiedenen Teilbemessungsperioden auch ausgleichen können.

2.2.2 Ergebnis zur Erfassung der Rohstoffe

Als Ergebnis zur Auswahl der bei der Bedarfsplanung erfassten Rohstoffe kann somit festgehalten werden, dass **mit der informellen⁴⁴ und formellen⁴⁵ Bedarfsplanung die komplette Gruppe der regional gewonnenen und verbrauchten nichtenergetischen mineralischen Rohstoffe erfasst** werden soll.⁴⁶ Innerhalb dieser Gruppe erscheint es sinnvoll, die formelle Bedarfsplanung wegen des Aufwands und der Steuerungswirkung zunächst auf die Gruppen der „Kiese und Sande (inkl. Spezialkies/-sand)“ sowie auf die „Naturwerksteine (gebrochenen Natursteine)“ zu fokussieren, d. h. die Anstrengungen der Verwaltung z. B. bei der Datensammlung und -aufbereitung zunächst hierauf zu konzentrieren.

2.3 Positionsbestimmung der rechtlichen Studie im interdisziplinären Rohstoffdiskurs

Beim Design umweltpolitischer Instrumente vermag der rechtswissenschaftliche Beitrag allein darin zu bestehen, eine Auswahl rechtlich verankerter Instrumente vorzuschlagen, deren Realisierung entweder rechtlich problemlos ist oder mit aufgezeigten Kompatibilitätsproblemen (Änderungsbedarf für bestehende rechtliche Normen) verbunden sein kann.

Wie auch schon die Vorgängerstudien zu den Vorüberlegungen zur Instrumentenwahl (*Roßnagel/Sanden*), zur Regelung eines nationalen Ressourcenschutzrechts (*Sanden/Schomerus/Schulze*) sowie auch zum Europäischen Ressourcenschutzrecht (*Sanden*) so kann auch diese Studie angesichts der Vielschichtigkeit des Ressourcenproblems und der Zielfestlegungen nicht lediglich ein einzelnes Instrument vorschlagen, sondern nur ein Instrumentenmix des Gesetzgebers kann Aussicht auf Erfolg haben. Dieser muss nach Kriterien der Leistungsfähigkeit der Einzelinstrumente (Effektivität, Rechtskonformität, Vollziehbarkeit für Vollzugsträger und Adressat, Effizienz, politische Durchsetzbarkeit, Innovationspotenzial sowie weitere strategische Vorgaben) vorstrukturiert sein.⁴⁷ Wichtig ist bei der Setzung von Handlungsrahmen, dass der Politikrahmen bestehend aus diversen Einzelin-

⁴⁴ Die informelle Bedarfsplanung weist planerische Elemente auf, beansprucht aber hinsichtlich ihres Ergebnisses keine Rechtsverbindlichkeit und ist nicht an ein bestimmtes, zuvor festgelegtes Verfahren gebunden (näher dazu unter 4).

⁴⁵ Bei der formellen Bedarfsplanung handelt es sich um die verbindliche Feststellung des Bedarfes an bestimmten Gütern mit bindender Wirkung für nachfolgende Verfahren (näher dazu unter 5).

⁴⁶ Energetische Rohstoffe wie Öl, Gas, Braunkohle werden zwar auch regional nachgefragt, sollen aber in diesem Rahmen nicht mitbetrachtet werden.

⁴⁷ *Sanden/Schomerus/Schulze*, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, a.a.O., S. 540; vgl. auch ähnlich *Lübbe-Wolff* (2001): Instrumente des Umweltrechts, NVwZ 2001, 481; *Roßnagel/Sanden/Benz* (2007): Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007 (Heft 10), 361-366; *Sanden* (2015): Rechtsgutachten Aktuelle Analyse des europäischen Ressourcenschutzrechts, UBA-Texte 84/2015, S. 81; vgl. auch aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht *Fees/Seliger* (2013): Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 46 ff.

strumenten ein möglichst hohes Maß an Kohärenz⁴⁸ aufweist. Dazu gehört insbesondere die Widerspruchsfreiheit (Konsistenz) der getroffenen Einzelregelungen. Die Auswahl der Instrumente in der Situation des Auswahlproblems („regulatory choice“)⁴⁹ lässt sich durch Durchsetzungsüberlegungen vereinfachen.

Ausschlaggebend bei der Zusammenstellung eines Instrumentenmix ist die Kombination von Politikfeldern, auf denen Ressourceneffizienzerfolge erreicht werden sollen. Der Gesetzgeber ist nicht verpflichtet, sofort alle Felder der Ressourcenpolitik zu regeln; vielmehr können selektive Lösungen verwirklicht werden. Eine Stufung von Regelungsansätzen, die Prozesse des Politiklernens aufgreifen kann, ist denkbar. Dabei muss im Lichte des Kohärenzgebotes darauf geachtet werden, dass keine gegenläufigen Wirkungen der Instrumente eintreten, indem sich die Wirkungen ungewollt verstärken oder aufheben, so dass das Ziel nicht erreicht wird.

Beim Design eines Instrumentenmix⁵⁰ muss zudem der möglicherweise entstehenden Belastungskumulation für einen einzelnen oder mehrere Grundrechtsträger Rechnung getragen werden. Probleme entstehen dann, wenn eine zumindest partiell simultane Wirkung auf ein Grundrecht und eine Zwecküberschneidung der Maßnahmen besteht.⁵¹

Die Kernfrage, weshalb ein Regelungszweck und damit schließlich ein Instrument verwendet werden soll, wird regelmäßig eher aus umweltpolitischer bzw. umweltökonomischer Sicht zu beantworten sein. Das soll der nachfolgende Exkurs in die Wirtschaftswissenschaften verdeutlichen:

Die erschöpflichen (nichterneuerbaren) Ressourcen⁵² sind in den letzten Jahren zunehmend in das wirtschaftswissenschaftliche Interesse gerückt, so dass in den Wirtschaftswissenschaften heute von einer Ressourcenökonomie gesprochen werden kann. Zunächst wäre die Verfügbarkeit eines einzelnen Rohstoffs mit Hilfe der geologischen Bestandsaufnahme zu klären.⁵³ Die technischen und ökonomischen Rahmenbedingungen lassen dann den Schluss zu, welche Anreize für Rohstoffunternehmen bestehen, den Rohstoff jetzt oder in der Zukunft abzubauen. Reserven kennzeichnen den gegenwärtig möglichen Abbau; Ressourcen bezeichnen üblicherweise die Rohstoffe, deren Gewinnung künftig technisch und wirtschaftlich erwartet wird⁵⁴. Die Schwierigkeit besteht gerade auf längeren Zeitschienen⁵⁵ darin, geeignete Indikatoren für die Messung der Verfügbarkeit grundsätzlich lagerba-

⁴⁸ Grundlegend für das EU-Umweltrecht: *Sanden* (2012): Coherence of European Environmental Law: The Industrial Emissions Directive (IED) as a Milestone? *European Energy and Environmental Law Review* (EEELR) 21 (2012), 220-238.

⁴⁹ Vgl. zu den Details *Schuppert* (2003): Gute Gesetzgebung, ZG Sonderheft 2003, S. 31, 33; *Stavins* (1998): The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy, *Harvard Environmental Law Review* 22 (1998), 313-367; einen komplexeren Ansatz verfolgen etwa *Gunningham/Sinclair* (2005): Policy Instrument Choice and Diffuse Source Pollution, *Journal of Environmental Law* 17 (2005), 51 (54).

⁵⁰ Vgl. beispielsweise *Ekvall/Hirschnitz-Garbers/Eboli/Sniegocki* (2016): A Systemic Approach to the Development of a Policy Mix for Material Resource Efficiency, Note di Lavoro della Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper Series 28.2016, <http://www.feem.it/userfiles/attach/2016481041544NDL2016-028.pdf>, letzter Zugriff am 03.07.2017.

⁵¹ Grundlegend dazu am Beispiel des Energierechts *Lee* (2013): Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, S. 202.

⁵² Vgl. nur etwa *Cairns* (1990), The Economics of Exploration for Non-Renewable Resources, *Journal of Economic Surveys* 4 (1990) (4): 361-395; *Heal* (1993): The optimal Use of Exhaustible Resources, in: *Kneese Allen V./Sweeney James L.* (eds.), *Handbook of Natural Resources and Energy Economics*, Vol. 3, Amsterdam 1993; *Gaudet* (2007): Natural Resource Economics under the Rule of Hotelling, *Canadian Journal of Agricultural Economics* 40 (2007), (4): 1033-1059.

⁵³ Vgl. hierzu und zum folgenden *Endres* (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, S. 119 ff. m. w. N.

⁵⁴ *Tietenberg/Lewis* (2009): *Environmental & Natural Resources Economics*, S. 135 unterscheiden weiter zwischen „current reserves“ und „potential reserves“.

⁵⁵ Vgl. *Bergstrom/Randall* (2010): *Resource Economics*, S. 10 f.

rer⁵⁶ Rohstoffe zu finden. Daraus lässt sich dann in Verbindung mit Jahresverbrauchsannahmen und vermuteten Wachstumsraten auf die Reichweite der Versorgung und eventuelle Knappheiten⁵⁷ schließen. Dabei spielen u. a. die erwarteten (variablen, d. h. oft durch Abbauhindernisse in den Lagerstätten steigenden⁵⁸) Abbaukosten sowie der Preis des Extraktionsoutputs eine entscheidende Rolle.⁵⁹ Tatsächliche Preisschätzungen werden dadurch zusätzlich erschwert, dass globale Handelsbewegungen und auch der zu erwartende, kostensenkende technische Fortschritt der Abbautechnik⁶⁰ (sowie Explorationserfolge) sowie mögliche Substitutionseffekte berücksichtigt werden sollten. Schwer zu schätzen sind auch Akzeptanzfragen in der Bevölkerung.⁶¹ Ebenso müssen „stock effects“ berücksichtigt werden.⁶² Alle diese Faktoren führen dazu, dass die erwarteten Effekte kaum jemals genau wie geplant eintreten.⁶³ Die Schwierigkeiten der Abschätzbarkeit setzen sich fort, wenn man im Lichte eines dynamischen Effizienzkriteriums⁶⁴ versucht, auf der Basis dieser Grundannahmen die sozial optimale Abbaurate für einzelne Rohstoffe zu bestimmen.⁶⁵ Dabei wird versucht, „eine zeitliche Verteilung der Extraktion zu finden, die den bis zu einem Planungshorizont betrachteten Nutzen aus der Ressource für die Gesellschaft maximiert. Es geht also um Effizienzüberlegungen, die am ökonomischen Maximumprinzip orientiert sind – mit anderen Worten darum, Rohstoffe möglichst sinnvoll einzusetzen oder letztlich, Rohstoffverschwendung zu vermeiden.“⁶⁶ Dieses Ziel greift auch, wenn eine globale physisch-geologische Knappheit nicht vorliegt, was bei einigen Rohstoffen (Bausand, Kies etc.) auf der Hand liegt. Auch diese Bereiche sind für volkswirtschaftliche Effizienzüberlegungen offen. Um die Wohlfahrt zu bestimmen, wird häufig zur Vereinfachung – der soziale Nutzen ist volkswirtschaftlich schwer zu messen⁶⁷ bzw. zu bestimmen⁶⁸ – auf Überlegungen zum Pareto-

⁵⁶ Bergstrom/Randall (2010): Resource Economics, S. 32 f.

⁵⁷ Vgl. zu verschiedenen Knappheitskonzepten der Ressourcenökonomie Bergstrom/Randall (2010): Resource Economics, S. 29 ff.

⁵⁸ Vgl. Tietenberg/Lewis (2009): Environmental & Natural Resources Economics, S. 143.

⁵⁹ Endres (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, S. 142 ff.; Endres (2013): Umweltökonomie, S. 360: (realer) „Ressourcenpreis“; Ziesemer (2013): Wie viel Kuchen für wie lange? Eine ressourcenökonomische Perspektive auf den Abbau erschöpflicher Ressourcen, in: Reller/Marschall/Meißner/Schmidt (Hrsg.): Ressourcenstrategien, S. 89 (93 ff.).

⁶⁰ Matschullat (2016): Mittel- und langfristige Energie- und Rohstoffherausforderungen – die nächsten 50 Jahre, in: Kausch/Matschullat/Bertau/Mischo (Hrsg.), Rohstoffwirtschaft und gesellschaftliche Entwicklung, Die nächsten 50 Jahre, S. 209 (213).

⁶¹ Vgl. zu technischen Möglichkeiten zur Erhöhung der Akzeptanz Hruschka (2008): Aufbau durch Abbau – Gewinnung mineralischer Rohstoffe und nachhaltige Entwicklung, in Berg- und Hüttenmännische Monatshefte (BHM) 2008, Heft 2, S. 51 (53 f.).

⁶² S. Bergstrom/Randall (2010): Resource Economics, S. 288.

⁶³ Kritisch daher Endres (2013): Umweltökonomie, S.368.

⁶⁴ S. Tietenberg/Lewis (2009): Environmental & Natural Resources Economics, S. 139.

⁶⁵ Endres (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, S. 128 ff. m. w. N.; vgl. auch die letztlich rentenbasierten Modellierungsüberlegungen bei Bergstrom/Randall (2010), Resource Economics, S. 275 ff. m. w. N.

⁶⁶ Sturm/Vogt (2011): Umweltökonomik, S. 2.

⁶⁷ Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“; Diefenbacher/Zieschank (2010): Measuring welfare in Germany. A suggestion for a new welfare index. Dessau: Umweltbundesamt; Diefenbacher/Held/Rodenhäuser/Zieschank (2013): NWI 2.0 -Weiterentwicklung und Aktualisierung des Nationalen Wohlfahrtsindex. Heidelberg/Berlin: FEST/FFU; Diefenbacher/Held/Rodenhäuser/ Zieschank (2016): Aktualisierung und methodische Überarbeitung des Nationalen Wohlfahrtsindex 2.0 für Deutschland –1991 bis 2012 –Endbericht, in: Umweltbundesamt (Hrsg.): Texte 29/2016, die Umweltschäden und Ressourceninanspruchnahme in die Indikatorenbildung einbeziehen.

⁶⁸ Vgl. Hamilton/Ruta (2016): Accounting price of an exhaustible resource: response and extensions, London School of Economics Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/66941/>, letzter Zugriff am 03.07.2017; Borissov/Pakhnin (2014): Economic Growth and Property Rights on Natural Resources, CEEES paper CE3S-05/14; Center for Energy and Envi-

Optimum des individuellen Nutzens zurückgegriffen. Letztlich wird häufig utilitaristisch argumentiert, dass Ziel das „Auffinden des höchsten für alle Generationen aufrechtzuhaltenden Wohlfahrtsniveaus“⁶⁹ sei. Das sei dann erreicht, wenn sich der Nutzenbarwert durch Änderung des Profils des Ressourcenabbaus nicht mehr steigern lässt oder „in jedem beliebig herausgegriffenen Zeitpunkt die marginale Bruttowohlfahrt der Summe aus Abbaugrenzkosten und Nutzungsgrenzkosten entspricht“.⁷⁰ Bezieht man nun konkurrenzwirtschaftliche Marktmechanismen des Rohstoffabbaus ein⁷¹, kann man versuchen, eine sog. Gleichgewichtsabbaurate zu modellieren. Der im Markt stehende Rohstoffunternehmer wird dabei versuchen, für sein Abbauverhalten auf der Zeitschiene den aus dem Ressourcenverkauf fließenden Gewinnstrom zu maximieren.⁷² Verkauft er gegenwärtig eine größere Rohstoffmenge, mindert das wegen der Nutzungskosten seine zukünftigen Gewinnchancen. Grenzgewinn und Nutzungsgrenzkosten stehen im Gleichgewicht. Abdiskontierung und Wertsteigerung sind die beiden Faktoren, um den optimalen Abbaugrad zu bestimmen. Bereits 1931 entwarf *Hotelling*⁷³ hierzu den ersten Hauptsatz der Ökonomie der erschöpflichen Ressourcen: Er wies nach, „dass auf dem gleichgewichtigen Zeitpfad des Ressourcenabbaus der Grenzgewinn mit einer dem Zinssatz gleichen Rate wächst“. Ebenfalls als ökonomische Gesetzmäßigkeit lässt sich festhalten, dass Rohstoffunternehmen bei erwarteten Verknappungen (aber eben nur dann) dazu neigen, mehr Ressourcen später abzubauen; das intertemporale Gewinnmaximierungskalkül führt zu einer Verlangsamung der Abbauraten.⁷⁴ Im Lichte der Nachhaltigkeitsdiskussion kann somit versucht werden, einen weitgehend optimalen Abbaupfad eines Rohstoffes zu bestimmen, um eine sinnvolle und sparsame Rohstoffverwendung zu erreichen.⁷⁵ Je nachdem, welche Konzeption der Nachhaltigkeit⁷⁶ man verfolgen möchte, also eine eher weiche (Ausgleich des Disinvestments irgendwo im ökonomischen Gleichgewicht) oder eine stärkere (Schutz der Ressource selbst), wird man zu unterschiedlichen Strategieansätzen

ronmental Economic Studies. — St. Petersburg: EUSP, 2014, https://eu.spb.ru/images/ec_dep/ce3swp/ce3s-05_14.pdf, letzter Zugriff am 03.07.2017; *Bergstrom/Randall* (2010): Resource Economics, S. 128 ff.; grundlegend: *Solow* (1986): On the Intergenerational Allocation of Natural Resources, *Scandinavian Journal of Economics* 88 (1986) (1): 141-149; *Stiglitz* (1974): Growth with exhaustible natural resources: Efficient and optimal growth paths, *Review of Economic Studies*, 41 (1974), S. 123 ff.

⁶⁹ *Endres* (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, S. 131.

⁷⁰ *Endres* (2013): Umweltökonomie, S. 361.

⁷¹ Die Annahmen sind vor allem vollständige Konkurrenz, Open Access, die Sicherheit künftiger Abbaumöglichkeiten sowie homogene Ressourcenvorkommen.

⁷² *Endres* (2013): Umweltökonomie, S. 367) befürchtet, dass Anbieter unter Konkurrenzbedingungen versuchen, durch schnelleren Abbau ihrer Rohstoffe ein Sitzenbleiben auf der Ware zu verhindern.

⁷³ *Hotelling* (1931): The Economics of Exhaustible Resources, *Journal of Political Economy*, S. 137-175; vgl. hierzu nur etwa *Reynolds* (2013): Uncertainty in exhaustible natural resource economics: The irreversible sunk costs of Hotelling, *Resources Policy* Volume 38, Issue 4, December 2013, S. 532 ff.

⁷⁴ Vgl. *Endres* (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, S. 141. Lässt man die intertemporäre Komponente beiseite, würde das „Gesetz der Nachfrage“ bei höheren Preisen eine Steigerung des Angebotes durch die Rohstoffunternehmen nach sich ziehen und damit höhere Abbauraten.

⁷⁵ Vgl. zu den Problemen, eine Nachhaltigkeitsregel aufzustellen vgl. etwa *Radke* (2013): Nachhaltige Entwicklung: Konzept und Indikatoren aus wirtschaftstheoretischer Sicht, S. 232 ff.

⁷⁶ Zu den verschiedenen Dimensionen der Nachhaltigkeit vgl. nur etwa *Michelsen/Adomßent* (2014): Nachhaltige Entwicklung: Hintergründe und Zusammenhänge, in: *Heinrichs/Michelsen* (Hrsg.), *Nachhaltigkeitswissenschaften*, S. 3 (32 ff.).

kommen.⁷⁷ Eine Mengensteuerung wird dem strikten Bestandsschutz, der durch strikere Nachhaltigkeitserwägungen verlangt wird, gerecht.

Damit ist die bestandserhaltende Bedarfsplanung als planerisches Instrument dem letztgenannten Nachhaltigkeitsansatz zuzuordnen. Das impliziert gleichzeitig, dass die reine Internalisierung externer Effekte⁷⁸ eher der weichen Nachhaltigkeit zuzurechnen ist (entscheidend ist der Ausgleich an einer Stelle, wenngleich nicht primär beim Bestand der Ressource an sich), so dass das Bestreben der Internalisierung von externen Umweltkosten wohl nur zweitrangig zur Begründung einer Bedarfsplanung herangezogen werden kann.⁷⁹ Gleiches gilt für das Bestreben der Substitution (vollständige Substituierbarkeit von Naturkapital), die ebenfalls der schwachen Nachhaltigkeit zuzurechnen ist.⁸⁰ Nachhaltigkeitsorientierte Steuerungsansätze werden vor allem in der Konstellation zum Zuge kommen, dass der mit der nachhaltigen Entwicklung gerade noch kompatible Bestand über und nicht unter dem wohlfahrtsoptimierten Bestand und auch nicht zwischen beiden Polen liegt.⁸¹ Nachhaltigkeitserwägungen schneiden in dieser Lage mehr ein als die Einhaltung der sozialen Wohlfahrt und es müssen die Politikpräferenzen der Gegenwartsgeneration überwunden werden, um Verantwortung für künftige Generationen zu verwirklichen. Wieviel Gutes die künftigen Generationen erhalten sollen, ist umstritten⁸²; eine Minimalposition der Nachhaltigkeit im Sinne einer Rückfallposition könnte es bleiben, durch das Handeln (d. h. durch effizienten Rohstoffabbau) jedenfalls nicht die Bedürfnisse der künftigen Generationen ungebührlich zu beeinträchtigen.⁸³

Das so skizzierte ethische⁸⁴ Bestreben, ein Konkurrenzgleichgewicht und am (nachhaltigen) Gemeinwohl orientierte Abbauraten zu erreichen, wird wohl in allen Fällen eher ein Konzept bleiben.⁸⁵ Es wird nicht einfach, den Zusammenhang zwischen Ressourcenschutz oder besser Ressourceneffizienz und Verknappung darzustellen, die mit der Bedarfsplanung verbunden ist. Bei den nicht-rivalisierenden Rohstoffunternehmen mit exklusiven Eigentumsrechten an einzelnen Rohstoffen nach dem BBergG, aber auch bei Grundeigentümergebühren, bedingen Kostenerwägungen

⁷⁷ Vgl. *Bergstrom/Randall* (2010): Resource Economics, S. 396; *Randall* (2007): Benefit-Costs-Analysis, and a Safe Minimum Standard of Conservation, in Atkinson/Dietz/Neumayer (eds.), Handbook of Sustainability, Kapitel 6 (S. 91-105); *Mitra/Asheim/Buchholz/Withagen* (2013): Characterizing the sustainability problem in an exhaustible resource model, Journal of Economic Theory 148 (2013), S. 2164 ff.; *Bazhanova* (2015): Inefficiency and sustainability, Resources Policy Volume 45, September 2015, S. 210 ff.; *Benckroun/Withagen* (2011): The optimal depletion of exhaustible resources: A complete characterization, Resource and Energy Economics, Volume 33, Issue 3, September 2011, S. 612 ff.; *Arrow/Dasgupta/Goulder/Mumford/Oleson* (2012): Sustainability and the Measurement of Wealth, Environment and Development Economics, Vol. 17 (2012), S. 317 ff.

⁷⁸ Vgl. zur Ineffizienz der Ressourcenallokation bei externen Effekten *Feess/Seeliger* (2013): Umweltökonomie und Umweltpolitik, S. 41 ff.

⁷⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Endres* (2013): Umweltökonomie, S. 388.

⁸⁰ *Michelsen/Adomßent* (2014): Nachhaltige Entwicklung: Hintergründe und Zusammenhänge, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 3 (32 f.); *Endres* (2013): Umweltökonomie, S. 390.

⁸¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Endres* (2013): Umweltökonomie, S. 384 f.

⁸² Vgl. *Oermann/Weinert* (2014): Nachhaltigkeitsethik, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 63 (80 f.); vgl. nur etwa *Hartwick* (1977): Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. American Economic Review 66, S. 972 ff.

⁸³ So jedenfalls eine der Kernforderungen *Tietenbergs* (2006), S. 574 ff.

⁸⁴ Zu den Ansätzen einer Ressourcen(tugend)ethik vgl. *Huppenbauer* (2013): Umweltethik und Ressourcenfragen, in: Relter/Marschall/Meißner/Schmidt (Hrsg.), Ressourcenstrategien, S. 168 (S. 179 ff.); zu Ansätzen von Optimierungsmodellen *Cansier/Bayer* (1998): Ethische Aspekte der Umwelt- und Ressourcenökonomie, Tübinger Diskussionsbeiträge 140, Universität Tübingen, S. 2 ff, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104934/1/tdb140.pdf>, letzter Zugriff am 03.07.2017.

⁸⁵ Vgl. hierzu und zum Folgenden *Endres* (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, S. 150 ff.

spezifische Kosten- und Nachfrageerwägungen und damit Marktunvollkommenheiten.⁸⁶ Irrationale Entscheidungen können zu zusätzlichen Marktunvollkommenheiten führen.⁸⁷ Statt der sozial optimalen Allokation entwickeln sich faktisch davon abweichende Marktentwicklungen. Das liegt zum einen an der schon genannten erheblichen Ungewissheit, wie sich mittel- oder sogar langfristig der Zukunftsressourcenmarkt, die Wirtschaftsentwicklung (Bruttoinlandsprodukt sowie Niveau der industriellen Produktion, der Gebäudebaukonjunktur und der Verkehrswegeentwicklung⁸⁸) sowie auch das Zinsniveau entwickeln werden. Weil zunehmend eine Entkoppelung von Rohstoffentnahme und Wachstum zu beobachten ist, wird das Wachstum nicht rein mengenbasiert berechnet, sondern der Anstieg der Rohstoffnachfrage geringer angesetzt als die wertmäßige Produktionszunahme.⁸⁹ Es hängt damit vom wirtschaftspolitischen Standpunkt ab, ob und inwieweit man echte (physische) Knappheiten bzw. einen durchgreifenden (sozio-ökonomischen) Mangel an einzelnen Rohstoffen akzeptieren mag. Es ist daher gerechtfertigt, für bestimmte Rohstoffe (z. B. Seltene Erden) von einer Kritikalität des Rohstoffes zu sprechen.⁹⁰ Auch wenn dies in gewissem Maße auch für Kies und Sand gilt,⁹¹ lässt sich dennoch sagen, dass, umso eher es sich um reichhaltige Rohstoffvorhaben (wie z. B. Bausand) handelt, eine eher neoklassische Sichtweise kaum einen Rohstoffmangel anerkennen wird, den man nicht mit intelligenten Anpassungsstrategien für die Materialbilanzen heilen könnte.⁹² Dennoch darf nicht übersehen werden, dass bei den Primärrohstoffen Kies und Sand (abzugrenzen von Spezialkies und -sand) in einer Branchenabschätzung von 2016⁹³ zumindest in einem oberen Szenario aufgrund eines „aufgelaufene(n) Nachholbedarf(es) der letzten Jahre (insbesondere bei der Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur)“ eine Steigerung der Nachfrage „nach Kies und Sand sukzessive von 236 Mio. t im Jahr 2013 auf 280 Mio. t im Jahr 2035“ ausgegangen wird, was „einem Anstieg um rund 18,6 %“ entspricht. Ein weiteres Beispiel bilden Natursteine, bei denen die beiden Szenarien (2035/2013) von + 19,3 % bis ca. -4,3 % reichen.⁹⁴ Schaut man auf die oberen Szenarioentwicklungen mit Steigerungsraten von ca. 20 %, so können diese neben anderen Faktoren mit

⁸⁶ Bergstrom/Randall (2010): Resource Economics, S. 183 ff.

⁸⁷ Vgl. hierzu Stiglitz (2010): Government Failure vs. Market Failure, in: Balleisen/Moss (Hrsg.), Government and Market, S. 13 (21 f.).

⁸⁸ Auf diese drei Kernfaktoren stellen ab: Schwarzkopp/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.

⁸⁹ Schwarzkopp/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, S. 3, 22, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.

⁹⁰ Vgl. schon Sanden/Schulze/Schomerus (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 263 ff.

⁹¹ Dazu Ioannidou/Meylan/Habert/Sonnemann, Is gravel becoming scarce? Evaluating the local criticality of construction aggregates, Resources Conservation and Recycling, Volume 126, November 2017, S. 25 ff.; Kritikalität ist eine Methode zur Ermittlung sozio-ökonomischer Knappheiten; die in der öffentlichen Diskussion häufig binäre Einordnung in kritisch/unkritisch läuft dem relativen Konzept der Kritikalität (Rohstoffe werden im Vergleich zu anderen Rohstoffen bewertet) zuwider, dazu Kosmol/Müller/Keßler, The Critical Raw Materials Concept: Subjective, Multifactorial and Ever-Developing, in: Lehmann (Hrsg.), Factor X, Challenges, Implementation Strategies and Examples for a Sustainable Use of Natural Resources, 2018, S. 71 ff.

⁹² Bergstrom/Randall (2010): Resource Economics, S. 40.

⁹³ Schwarzkopp/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, S. 24, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.

⁹⁴ Schwarzkopp/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016), S. 27.

Blick auf die erteilten Abbaugenehmigungen zu Knappheiten führen. Treten Knappheiten tatsächlich auf,⁹⁵ sind infolge der „Schocks“ Preisschwankungen wahrscheinlich, die teils erhebliche Anpassungsprozesse bedingen.

Zweiter Faktor sind erhebliche externe Effekte: Gerade der Abbau von Rohstoffen führt zu umweltbezogenen und sozialen Abbaugrenzkosten, die in die Preise der Rohstoffe im Markt häufig nicht internalisiert werden. Gemeint sind hier z. B. nicht ausgeglichene Verluste an Natur und Landschaft in den Bergbaufolgelandschaften. Auf der Nachfrageseite resultiert die Einbeziehung externer Umweltkosten in höheren Preisen, die die Nachfrage dämpfen sollten; andererseits führt der Anstieg der marginalen Kosten zu einer geringeren Abbaumenge und damit u.U. zu einer Unterversorgung.⁹⁶ Somit gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur Angebote eines Designs von Abbauraten unter Berücksichtigung von optimalen Wachstumsraten und externen Kosten.⁹⁷ Die Tendenz zur (zu) schnellen Ressourcenabschöpfung, von wohl den meisten Ökonomen bereits seit der Ölkrise in den 1970er Jahren mit Blick auf das Bevölkerungswachstum als Generalproblem angenommen⁹⁸ und inzwischen relativiert⁹⁹, benachteiligt zudem kommende Generationen. Parallel können bei einem Korrekturversuch auch verteilungstheoretische Ziele verfolgt werden, in dem etwa billige Baustoffe aus Rohstoffen für sozial schwächere Schichten für gegenwärtige Generationsangehörige zur Verfügung gestellt werden sollen. Die jeweilige Baukonjunktur hat hierbei erheblichen Einfluss. Ebenso wurde in neueren Untersuchungen¹⁰⁰ auf die Rolle der Bevölkerungsentwicklung bei Modellierungsversuchen hingewiesen. Möglich sind daneben aber auch allokatonsbezogene Erwägungen. Soll etwa ein durch den Rohstoffabbau bereits sehr schwer beanspruchter Landschaftsraum (wie etwa der Niederrhein) dadurch geschont werden, dass etwa ein anderer Raum die Versorgungsfunktion stärker mitübernehmen soll, kann versucht werden, durch Einfluss auf den Markt einen Ausgleichsmechanismus zu schaffen. Auch kann mit dem Bedarfsinstrument versucht werden, unterversorgte Regionen zu versorgen (über Festlegung eines Mindestbedarfs). Schließlich können auch Marktmachtüberlegungen (Monopole, Oligopole) je nach Rohstoff unterschiedliche Verzerrungen des Rohstoffmarktes bewirken. Geht man bei den erschöpflichen abiotischen Rohstoffen hypothetisch von eher gewollten Nachfrageeinschränkungen als von einer Angebotsausweitung aus, spielt auch die Steigerung der Substitutionsmöglichkeiten bei aller Schwierigkeit, die Elastizitäten der Einzelmärkte abzuschätzen, eine große Rolle.¹⁰¹

⁹⁵ Zu unterschiedlichen ökonomischen Indikatoren für Knappheiten für Rohstoffe nach Preisen, Kosten und Renten differenzierend vgl. *Bergstrom/Randall* (2010): *Resource Economics*, S. 48 ff. Die Autoren (a. a. O., S. 52) weisen auch darauf hin, dass energiebedingte Transportkosten einen nicht unerheblichen Einfluss auf die Rohstoffpreise haben.

⁹⁶ *Tietenberg/Lewis* (2009): *Environmental & Natural Resources Economics*, S. 148. Es wird dabei nicht übersehen, dass die Annahme der vollständigen Information des Staates über die externen Effekte in der Realität wohl selten vorliegen wird.

⁹⁷ *Costello/Kolstad* (2015): *Mining and Quasi-Option Value*, NBER Working Papers 21325, National Bureau of Economic Research, Inc., <http://www.nber.org/papers/w21325.pdf>, letzter Zugriff am 04.07.2017; *Jin/Woodland* (2017): *Optimal Growth with Resource Exhaustibility and Pollution Externality*, UNSW Business School Research Paper No. 2017 ECON 09, <http://research.economics.unsw.edu.au/RePEc/papers/2017-09.pdf>, letzter Zugriff am 04.07.2017.

⁹⁸ Zu der Einschätzung gelangte bereits *Endres* (1985): *Umwelt- und Ressourcenökonomie*, S. 159 m. w. N.; vgl. ferner *Bergstrom/Randall* (2010): *Resource Economics*, S. 38 zu verschiedenen Einschätzungen der „Malthusian Doctrine“.

⁹⁹ Vgl. *Endres* (2013): *Umweltökonomie*, S. 358 ff. m. w. N.; *Frondel/Schmidt* (2007): *Von der baldigen Erschöpfung der Rohstoffe und anderen Irrtümern*, *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 57 (2007), Issue 5, S. 88-92.

¹⁰⁰ Vgl. nur etwa *Aronsson/Löfgren* (2010): *Handbook of Environmental Accounting*, S. 243; *Bergstrom/Randall* (2010): *Resource Economics*, S. 243 ff.

¹⁰¹ *Endres* (1985): *Umwelt- und Ressourcenökonomie*, S. 164.

Ob solche staatlichen Korrekturen der Marktgleichgewichte¹⁰² versucht werden sollen, die allesamt Eingriffe in den Markt bedeuten, aber noch nicht automatisch mit planwirtschaftlichen Elementen oder einer wie auch immer gearteten Globalsteuerung gleichgesetzt werden dürfen, ist keine primär rechtswissenschaftliche Frage.¹⁰³

So muss anhand umweltpolitischer Zielsetzungen¹⁰⁴ und ökonomischer Werturteile¹⁰⁵ überlegt werden, ob der Eingriff in den Markt gegenüber nach Gewinnmaximierung strebenden Rohstoffeigentümern gerechtfertigt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schlichte bilaterale Verhandlungslösungen zur effizienten Internalisierung des externen Effektes im Sinne des Coase-Theorems¹⁰⁶ und damit eine Art Selbstheilung des Marktversagens¹⁰⁷ beim Rohstoffabbau schlecht zu realisieren sind – zu unscharf sind die jeweiligen Akteure für Kompensationszahlungen (Schädiger, Geschädigter) abzugrenzen. Auch wirtschaftswissenschaftliche Ansätze zur Bewirtschaftung der Common Pool Resources (Allmendegüter)¹⁰⁸ greifen je nach Verteilung der Eigentumsrechte¹⁰⁹ bei den Rohstoffen nicht oder nur ansatzweise, sind die dem Bergrecht unterliegenden Rohstoffe oder auch die Grundeigentümergebiete doch nicht frei zugänglich. Vielfach sind auch die Verfügungsrechte bezüglich der Ressourcen/Rohstoffe traditionell so fest verankert, dass Änderungen schwierig zu gestalten sind.¹¹⁰ Allerdings kann der Staat ökonomisch und bis zu einem gewissen Grad auch nachhaltigkeitsbezogen begründet eingreifen, nämlich dann, wenn „die durch die erzwungene Internalisierung des externen Effektes erzielbaren Effizienzgewinne größer (sind) als die Transaktionskosten staatlichen Handelns“¹¹¹. Die nicht optimale Berücksichtigung der externen Effekte ist in der Ökonomie als eine der wesentlichsten Ausprägungen der Marktversagenstheorie und damit auch als Regulierungsgrund anerkannt.¹¹² Somit lassen sich ökonomische und auch mehr oder weniger nachhaltigkeitsbezogene Begründungen finden, staatlicherseits Knappheitssignale zu setzen, indem mittels einer zentralen oder eher dezentralen Bedarfsplanung Angebote reduziert werden. Aus ökonomischer Sicht werden

¹⁰² Vgl. *Sturm/Vogt* (2011): Umweltökonomik, S. 6 ff. zu Überschussnachfrage und Überschussangebot.

¹⁰³ In den Experteninterviews wurde insbesondere seitens der Vorhabenträger und zuständigen Behörden hervorgehoben, dass der Bedarf vor allem eine Frage des Marktes und eine staatliche Regulierung hier grundsätzlich problematisch sei; s. näher unten in Kapitel 9.

¹⁰⁴ Vgl. insbesondere Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II, Beschluss des Bundeskabinetts vom 02.03.2016, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.

¹⁰⁵ *Sturm/Vogt* (2011): Umweltökonomik, S. 9.

¹⁰⁶ Vgl. nur etwa *Sturm/Vogt* (2011): Umweltökonomik, S. 39 ff.; *Coase* (1960): The problem of social costs, *Journal of Law and Economics*. Vol. 3 (1960), S. 1–44.

¹⁰⁷ Vgl. hierzu *Stiglitz* (2010): Government Failure vs. Market Failure, in: *Balleisen/Moss* (Hrsg.), *Government and Market*, S. 13 (17 f.).

¹⁰⁸ *Sturm/Vogt* (2011): Umweltökonomik, S. 55 ff.

¹⁰⁹ S. die vor allem an property rights orientierten Modelle bei *Bergstrom/Randall* (2010): *Resource Economics*, S. 165 ff.; *Borissov/Pakhnin* (2014): *Economic Growth and Property Rights on Natural Resources*, CEEES paper CE3S-05/14; Center for Energy and Environmental Economic Studies. – St. Petersburg: EUSP, 2014, https://eu.spb.ru/images/ec_dep/ce3swp/ce3s-05_14.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.

¹¹⁰ Vgl. zur Rolle der unterschiedlichen Gestaltung des Bergrechts im Staat aus internationaler Perspektive *Bastida* (2008): *Mining Law in the Context of Development: An Overview*, in: *Andrews-Speed* (ed.), *International Competition for Resources*, S. 101 ff.

¹¹¹ *Sturm/Vogt* (2011): Umweltökonomik, S. 44.

¹¹² Grundlegend *Fritsch/Wein/Ewers* (2007): *Marktversagen und Wirtschaftspolitik*, 7. Aufl., S. 90 ff.; aus regulierungstheoretischer Perspektive s. *Stiglitz* (2010): *Government Failure vs. Market Failure*, in: *Balleisen/Moss* (Hrsg.), *Government and Market*, S. 13 (19).

üblicherweise Einflussnahmen entweder auf den Preis oder die Mengen unterschieden.¹¹³ Instrumentell lassen sich neben Quoten und Abgaben¹¹⁴ weitere Ansatzpunkte denken, wie die hier präferierte Bedarfsplanung. Selbstverständlich muss der mengenbezogen eingreifende Staat eine Abschätzung treffen, wie viel Mengen reduziert werden sollen.¹¹⁵ Das kann einen iterativen Prozess nach sich ziehen. So hat etwa *Bösch*¹¹⁶ mehr umweltsoziologisch als umweltökonomisch motiviert vorgeschlagen, kollektives Experimentieren mit Knappheit im Sinne eines rekursiven Lernens auch im Bereich der Ressourcennutzung zu wagen und aus „Überraschungen“ positives Kapital wie Innovationsschübe zu schlagen. Nun schwebt ein Realexperiment nicht im rechtsfreien Raum, so dass Aussagen zur rechtlichen Machbarkeit der Bedarfsplanung besondere Bedeutung für die Entscheidungsträger haben. Neben nachhaltigkeitsbegründeten Ansätzen können schließlich flankierend distributive oder auch allokativen Ansätze verfolgt werden – als weitere Hauptzwecke oder als Nebenzweck. Der Eingriff in den Rohstoffabbaumarkt darf, das sei klargestellt, nicht dazu führen, dass der Markt vollkommen durch eine zentrale Steuerung ersetzt wird. Bei der Marktregulierung selbst muss dennoch versucht werden, die Kräfte des Marktes soweit wie möglich und sinnvoll zu nutzen.¹¹⁷ Das bedingt bereits die effizienzsteigernde Wirkung marktwirtschaftlicher Strukturen.

Je nachdem, welche(s) Steuerungsziel(e) der Staat verfolgt um bedarfsorientiert die Ressourceneffizienz zu steigern, wird er unterschiedliche umweltpolitische Instrumente (ordnungsrechtliche, ökonomische, planerische oder bewusstseinsbildende) einsetzen wollen. Diese Studie ist darauf beschränkt, die **planerischen** Handlungsansätze zu beschreiben, so dass insbesondere die möglichen ökonomischen Ansätze (fiskalische Abgaben wie Rohstoffabgaben und -steuern, Fondslösungen, Zinsanreize, Subventionen etc.) ebenso wenig wie eine rein ordnungsrechtliche Herangehensweise (etwa mit einer Deckelung des Rohstoffabbaus) hier nicht untersucht werden können. Sie werden aber, das ist hier klarzustellen, durch die hier unterbreiteten Vorschläge jedenfalls nicht ausgeschlossen.

¹¹³ Vgl. hierzu *Stiglitz* (2010): Government Failure vs. Market Failure, in: Balleisen/Moss (Hrsg.), Government and Market, S. 13 (24 f.): „Prices vs. Quantities“.

¹¹⁴ Vgl. am Beispiel der CO₂-Emissionen *Stiglitz* (2010): Government Failure vs. Market Failure, in: Balleisen/Moss (Hrsg.), Government and Market, S. 13 (24).

¹¹⁵ Vgl. zum Beispiel flottenbezogener Fischereiquoten vgl. *Jeppe Høst*, Market-Based Fisheries Management, Cham 2015, S. 151.

¹¹⁶ *Bösch* (2013): Ressourcen – kollektives Experimentieren mit Knappheit, in: Reller/Marschall/Meißner/Schmidt (Hrsg.), Ressourcenstrategien, S. 182 (187 ff.).

¹¹⁷ *Baumgärtner/Heinrichs/Hofmeister/Schomerus* (2014): Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, in: Heinrichs, Harald/Michelsen, Gerd (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 261 (271).

3 Stellschrauben einer Bedarfsplanung für den heimischen Rohstoffabbau

Die Rohstoffbedarfsplanung ist im Nachgang zu den von Köck *et al.*¹¹⁸ angestellten Grundüberlegungen zweistufig:

- ▶ Die informelle (vorbereitende) Bedarfsplanung sowie die
- ▶ formelle (verbindliche) Bedarfsplanung, die in eine raumordnerische und fachplanerische Umsetzung mündet.

Die gestufte Beurteilung innerhalb der Bedarfsplanung ist aus systematischen Gründen sinnvoll, weil sie wegen des Blicks auf die unterschiedlich weitreichenden Rechtsfolgen, die an die Bedarfsplanung geknüpft sind, unterscheidet.

Die vorliegende Studie unterbreitet folgenden **zweistufigen Vorschlag**:

- ▶ Informelle Bedarfsplanung für *alle* im jeweiligen Planungsraum abgebauten/verwendeten Rohstoffe
- ▶ Formelle Bedarfsplanung für *alle* im jeweiligen Planungsraum abgebauten und verwendeten Rohstoffe mit einer *Fokussierung zunächst auf Kiese/Sande (inkl. Spezialkies und -sand) sowie Natursteine* als größte Rohstoffgruppe.

Bei der Bedarfsplanung wird im Folgenden zwischen der informellen und der formellen differenziert. Für beide Typen gemeinsam müssen methodische Vorfragen geklärt werden.

Ebenfalls geteilt wird in dieser Studie das Grundverständnis von Köck *et al.*¹¹⁹, dass bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung und nicht erst nur in der abschließenden Planfeststellung/Zulassungsentscheidung Überlegungen des Umweltschutzes mit in die Bedarfsplanung einbezogen werden dürfen und sollen. Das gebietet schon der Blick auf das Instrument der Bedarfsplanung als Instrument des Umweltschutzes, das die wertende Anerkennung eines Bedarfes an Rohstoffe decken helfen soll. Ob eine Trennung zwischen Bedürfnis und Bedarf, die ebenfalls in der Studie von Köck *et al.*¹²⁰ vertreten wird, sinnvoll ist, kann hier dahingestellt bleiben. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wird von einer einheitlichen Bedarfsprüfung ausgegangen, an deren Ausgang die Feststellung eines zugrunde zu legenden Bedarfes als planerisches Ergebnis steht.

Diese holistische Herangehensweise ist dem nachhaltigkeitsorientierten Paradigma der strategischen Planung/Steuerung zur Umsetzung von Leitbildern und Zielen verpflichtet, welches in der Planung, einschließlich der Raumplanung, anerkannt ist.¹²¹ Kernelement der strategischen Planung und aus ihr resultierend strategischen (Nachhaltigkeits-)Steuerung¹²² sind Maximen¹²³, hier die der Steige-

¹¹⁸ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 22, 126.

¹¹⁹ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 86.

¹²⁰ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 83.

¹²¹ Baumgärtner/Heinrichs/Hofmeister/Schomerus (2014): Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 261 (310, 313).

¹²² Hervorzuheben ist hier insbesondere die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, vgl. Bundesregierung (Hrsg.) (2016), Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016, Beschluss der Bundesregierung vom 11.01.2017.

¹²³ Raschke/Tils, Politische Strategie, Forschungsjournal NSB, Jg. 21, 1/2008, S. 11 (16) beschreiben die strategische Steuerung mit Maximen wie folgt: „Maximen sind aus Erfahrungen, Reflexionen, Urteilen gewonnene subjektive Handlungsprinzipien, die die hochgradige Komplexität strategischer Operationen drastisch reduzieren und erfolgsorientiert zentrieren. Für strategisches Handeln taugliche Maximen enthalten – wo Sicheres nicht bekannt ist – bewertende Set-

zung der Ressourceneffizienz. Ziel dieser Studie ist es, strategische Handlungsoptionen mit ihrer primär rechtlichen Relevanz im Bereich der Bedarfsplanung aufzuzeigen.

Gefragt ist mithin ein Modell einer Bedarfsplanung, das eine exemplarische Entwicklung skizziert. Dieses Modell muss auf die materiell-rechtlichen Fragestellungen, die zu ihrer Umsetzung bestimmten Institutionen sowie die wesentlichen Verfahrensgestaltungen eingehen. Ebenfalls wurde festgelegt, für welche Rohstoffe die Bedarfsplanung gelten soll. Im Folgenden ist zu klären, wer sie durchführen soll und wer im Wesentlichen die erforderlichen Informationen liefern soll. Gesetzesformulierungen können an dieser Stelle noch nicht geleistet werden. Somit wird auf das Design der gesetzlichen und untergesetzlichen Grundlagen nur dort eingegangen, wo es auf Details ankommt, um die Konzeption weiter zu verdeutlichen.

3.1 Datenlage, Bedarfsermittlung und Abbaumonitoring

Eine wesentliche Voraussetzung für die Bedarfsplanung ist zunächst die **Verbesserung der Datenbasis** insbesondere zur Art und Menge der nachgewiesenen Rohstoffe und etwaige Nutzungspotenziale des Untersuchungsgebietes für den Planungsträger.¹²⁴ Wie oben dargestellt, existieren schon gegenwärtig diverse Anknüpfungspunkte für eine Rohstoffbedarfsanalyse. Mit einer guten informativischen Basis der Ressourcengewinnung gelingt eine flächendeckende Analyse der Rohstoffsituation des Beurteilungsraums. Die Sammlung und Aufbereitung der Daten enthält noch keine planerischen Elemente. Um abwägungsfeste und rechtssichere raumplanerische Festlegungen gewährleisten zu können, ist die Raumordnung auf valide raumbezogene Daten angewiesen. Für oberflächennahe Bodenschätze bietet der Begriff der „vorsorgenden Sicherung“ in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG eine bereits ausreichende Grundlage für die Sammlung der Daten.

Ein wesentlicher Schritt zur Verbesserung der Datenbasis für die Bedarfsplanung im Bereich der Rohstoffe ist die Weiterentwicklung des Lagerstättengesetzes von 1934 zu einem neuen (Bundes-)Gesetz zur Erhebung, Übermittlung und Sicherung geowissenschaftlicher Daten sowie zur öffentlichen Verfügbarkeit geowissenschaftlicher Daten (**Geologiedatengesetz**). Bereits nach dem geltenden Lagerstättengesetz (§ 4) sind alle Bohrungen behördlich anzeigepflichtig und die gewonnenen Daten müssen an den jeweils zuständigen geologischen Dienst des Landes (SGD) übergeben werden (Berichterstattung und Datenübergabe).¹²⁵ Inzwischen wurde seitens der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) eine bundeseinheitliche Bohrpunktekarte veröffentlicht,¹²⁶ die einen bundeseinheitlichen Zugang zu freigegebenen Informationen über alle im Sinne des Lagerstättengesetzes anzeigepflichtigen Bohrungen liefert. Die Internet-Anwendung dient als zentrales Portal der Staatlichen Geologischen Dienste Deutschlands (SGD) und enthält die Daten von rund zwei Millionen ent-

zungen, sollen aber ihrerseits Orientierung vermitteln.“ Vgl. auch *Raschke//Tils* (2011): Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug.

¹²⁴ Vgl. *Seth* (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, 419 (424).

¹²⁵ Vgl. zu den Details Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (Hrsg.), Merkblatt über den Zugang zu Daten der deutschen Erdöl- und Erdgas-Industrie im LBEG-Hannover, Stand Februar 2017, https://www.lbeg.niedersachsen.de/download/Merkblatt_ueber_den_Zugang_zu_Daten_der_deutschen_Erdol-und_Erdgas-Industrie_im_LBEG-Hannover.pdf, letzter Zugriff am 02.09.2017.

¹²⁶ BGR (Hrsg.), Bohrpunktekarte Deutschland, <https://boreholemap.bgr.de>, letzter Zugriff am 02.09.2017.

haltenen Bohrungen. Der derzeit diskutierte Gesetzesentwurf des Bundeswirtschaftsministeriums des Geowissenschaftsdaten-Gesetzes sieht im Sinne einer legislativen Abwägungsentscheidung eine erweiterte Bereitstellung von privat bzw. kommerziell erhobenen Geodaten für verschiedene öffentliche Zwecke vor.

Bevor eigene Vorschläge entwickelt werden, soll mit Blick auf die Datenlage noch ein Blick auf die Bundesebene im **Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums** bereits durchgeführten **Rohstoffbedarfsüberlegungen** geworfen werden:¹²⁷

- ▶ So hat die BGR¹²⁸ 2013 in der sog. Energiestudie 2013 zum 17. Mal seit 1976 „Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen“ untersucht. Basis für den langfristigen Vergleich von Angebot und Nachfrage kann der denkbare Verbrauch der Energieträger bis zum Jahr 2035 nach dem New Policies Scenario der IEA (2013)¹²⁹ sein.
- ▶ Die BGR¹³⁰ hat den Bericht „Deutschland – Rohstoffsituation 2015“ veröffentlicht, der eine Gesamtdarstellung der Situation der nicht erneuerbaren Rohstoffe für Deutschland beinhaltet. Faktoren zur Berechnung der Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft sind u. a. die Wirtschaftsentwicklung, Preisentwicklungen sowie Angebots- und Nachfragetrends. Die BGR ist damit in der Lage, für alle wichtigen mineralischen Rohstoffe recht genau Dargebot und Nachfrage abzuschätzen.
- ▶ Die bei der BGR installierte Deutschen Rohstoffagentur (DERA) informiert über Rohstofffragen und baut nach eigenen Angaben ein webbasiertes Rohstoffinformationssystem¹³¹ auf. In einem Rohstoffmonitoring, so der Auftrag aus dem Koalitionsvertrag, soll „die regelmäßige Beobachtung der Preisentwicklungen und der Angebots- und Nachfragetrends für primäre mineralische Rohstoffe“¹³² geleistet werden. Die DERA-Rohstoffliste 2014 umfasst Produktionsraten von 62 Primärrohstoffen und Handelsdaten (Nettoexporte) von 213 Primärrohstoffen und Zwischenprodukte. Eine der Übersichtsanalysen betrifft die Rohstoffnachfrage: Das Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung über „Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2016“ ist im Auftrag der DERA erstellt worden.¹³³ Kernpunkte sind Verfügbarkeit und Versorgungssicherheit bestimmter Schlüsselrohstoffe (z. B. Seltener Erden). „Das Ziel des Rohstoffmonitorings besteht darin, die Wirtschaft und die Politik über aktuelle Nachfrage-, Angebots- und Preistrends bei primären mineralischen Rohstoffen und Zwischenprodukten der ersten

¹²⁷ Kritik hinsichtlich der Einbeziehung dieser Bedarfsüberlegungen in Zulassungsvorhaben zum Rohstoffabbau wurde seitens der befragten Experten aus dem Kreis der Vorhabenträger und Behörden geäußert; näher dazu unter Kapitel 9.

¹²⁸ BGR (Hrsg.) (2013): Energiestudie 2013. Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen, Hannover 2013, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/Energiestudie_2013.pdf;jsessionid=87D763868DE00260D71BAA9876E955DB.1_cid321?_blob=publicationFile&v=5. Letzter Zugriff am 31.12.2016.

¹²⁹ IEA (Hrsg.) (2013): World Energy Outlook 2013.

¹³⁰ BGR (Hrsg.) (2016): Deutschland – Rohstoffsituation 2015, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2015.pdf?_blob=publicationFile&v=3, Letzter Zugriff am 02.01.2017.

¹³¹ Vgl. unter http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Rohstoffinformationen/rosy/rosy_node.html; Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (Hrsg.) (2014): DERA-Rohstoffliste 2014. Angebotskonzentration bei mineralischen Rohstoffen und Zwischenprodukten potenzielle Preis- und Lieferrisiken, http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-24.pdf?_blob=publicationFile&v=4, letzter Zugriff am 31.12.2016.

¹³² http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Rohstoffinformationen/Monitoring/monitoring_node.html.

¹³³ Marscheider-Weidemann, F., Langkau, S., Hummen, T., Erdmann, L., Tercero Espinoza, L., Angerer, G., Marwede, M. & Benecke, S. (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2016, DERA Rohstoffinformationen 28, https://www.bgr.bund.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?_blob=publicationFile&v=5 letzter Zugriff am 30.11.2018.

*Wertschöpfungsstufen zu informieren. Kritische Entwicklungen auf den internationalen Rohstoffmärkten können dadurch frühzeitig erkannt und mögliche Ausweichstrategien in den Unternehmen entwickeln werden.*¹³⁴

- ▶ Ferner überwacht das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)¹³⁵ den Import von Energieträgern nach Deutschland. Auch darüber sind wertvolle Informationen über die Entwicklung des Bedarfs an bestimmten Ressourcen zu erhalten.

Die vorstehend genannten Analysen des Rohstoffbedarfs stellen erklärtermaßen auf die Sicherung der Versorgung der deutschen Wirtschaft mit preiswerten Ressourcen ab. Sie haben den Umweltschutz nicht zum Ziel. Sie sind auch nicht etwa Teil eines Zulassungsverfahrens für die Gewinnungsvorhaben.

Inhaltlich fällt auf, dass in den auf Einzelrohstoffe bezogenen Detailanalysen etwa der DERA¹³⁶ ausschließlich auf die Marktparameter Angebot und Nachfrage sowie ggf. Preise abgestellt wird.

Praktische Voraussetzung für konkrete Bedarfsplanungsansätze hinsichtlich einzelner Flächen ist ein exaktes und umfassendes **Abbaumonitoring**. Z. B. betreibt Nordrhein-Westfalen ein derartiges, sehr genaues luftbildgestütztes Abgrabungsmonitoring für Lockergestein, etwa für Kiesgruben.¹³⁷ Der Geologische Dienst NRW geht dabei methodisch wie folgt vor:

1. Erfassung der Rohstoffsituation innerhalb der ausgewiesenen BSAB und innerhalb der genehmigten Flächen auf Grundlage digitaler Luftbilder und der digitalen Rohstoffkarte Lockergesteine und eine auf dem Gewinnungsfortschritt basierende, fortlaufende Berechnung des gewonnenen Rohstoffvolumens der vergangenen sechs Jahre,
2. Berechnung des verbleibenden Rohstoffvolumens auf Grundlage der digitalen Rohstoffkarte Lockergesteine und
3. lineare Fortschreibung des Sechs-Jahres-Bedarfs für die Folgejahre – Berechnung der noch verfügbaren Rohstoffvolumina durch Division des Restvolumens durch den Sechs-Jahre-Mittelwert.¹³⁸

Offenbar sind noch nicht alle Rohstoffgruppen vom Abbaumonitoring erfasst, wie die Landesplanungsbehörde NRW im Oktober 2015 feststellte¹³⁹: „Das Abgrabungsmonitoring für Lockergesteinsrohstoffe, das der Geologische Dienst NRW durchführt, enthält die Rohstoffgruppen "Kies/Kiessand", "Sand", "Ton/Schluff" und zukünftig auch noch die Gruppe "Präquartärer Quarzkies/Quarzsand". Nach dieser Aufteilung erhalten die Regionalplanungsbehörden Monitoringdaten für den Planungsprozess

¹³⁴ Ebenda, Vorwort.

¹³⁵ BAFA (Hrsg.) (2013): Erdgas, EnergieINFO, Erdgasimporte, Eschborn Dezember 2013 [Stand: 30.10.2014], <http://www.bafa.de/bafa/de/energie/erdgas/energieinfo/2013/dezember.html>. Letzter Zugriff am 31.12.2016.

¹³⁶ z. B. für Zink: Dörner (2015): Rohstoffrisikobewertung – Zink, in: Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (Hrsg.), DERA-Rohstoffinformationen 25.

¹³⁷ Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016), Landesbericht Abgrabungsmonitoring – Ergebnisse aus den Monitoringberichten der sechs Planungsgebiete Zeitraum 2011 bis 2015, www.nrw.de/landesplanung.http://www.gd.nrw.de/ro_am.htm. letzter Zugriff am 31.12.2016.

¹³⁸ Verband der Bau- und Rohstoffindustrie (vero) (Hrsg.), Geschäftsbericht 2016/2017, <https://www.vero-baustoffe.de/der-verband/publikationen?task=document.viewdoc&id=1128>, letzter Zugriff am 26.08.2017.

¹³⁹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen, Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 442, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 31.08.2017.

und die Festlegung der Abgrabungsbereiche im Regionalplan.“ Somit erscheint die obige¹⁴⁰ Festlegung, die Bedarfsplanung für die regionalabgebauten und verbrauchten Rohstoffe zunächst auf die Lockergestein-Untergruppe der Kiese und Sande (inkl. Spezialkies- und -sand) sowie bei den Festgesteinen auf die Natursteine zu konzentrieren, sinnvoll und machbar.

Das Abgrabungsmonitoring basiert nach einer Beschreibung der Landesplanungsbehörde¹⁴¹

„ausschließlich auf unabhängigen und transparenten Daten. Dies sind Daten aus dem Fachinformationssystem „Oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe NRW“ des Geologischen Dienstes NRW, Orthophotos von GEObasis. NRW (Bezirksregierung Köln, Abt. 7) sowie die zum Zeitpunkt der Erfassung festgelegten "Bereiche zur Sicherung und Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen" (BSAB) der Regionalpläne und die aktuellen durch die jeweiligen Genehmigungsbehörden (Kreise und Bergverwaltung) für die Rohstoffgewinnung genehmigten Flächen sowie ggf. die genehmigte Abbautiefe. Eine darüberhinausgehende Beteiligung z. B. der Genehmigungsbehörden ist nicht vorgesehen und für ein unabhängiges Abgrabungsmonitoring auch nicht nötig.“

Der letztgenannte Aspekt erscheint gerade bei bedingten Raumplanungen und Zwischennutzungen verbesserungsbedürftig. Weshalb durch **eine Einbeziehung der Genehmigungsbehörden** die Unabhängigkeit des Abgrabungsmonitorings gefährdet sein soll, wie es offenbar die Landesregierung NRW befürchtet, ist nicht zu erkennen.

Das Abbaumonitoring NRW, das derzeit noch nicht für Festgestein verfügbar ist, und welches in dem Bundesland zusammen mit den Versorgungszeiträumen die entscheidende Stellschraube für die Bedarfsplanung darstellt (Abschnitt 9.2 des Landesentwicklungsplans NRW 2016), verarbeitet folgende Datengrundlagen, wie der Bundesverband der Kalkindustrie e.V. und vero- Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V. in ihren Stellungnahmen zum Landesentwicklungsplan NRW 2016¹⁴² treffend geschildert haben:

„Für die Fortschreibung sind die Ergebnisse eines luft- und/oder satellitenbildgestützten Rohstoffmonitorings zu berücksichtigen. Es ist landeseinheitlich durch den Geologischen Dienst des Landes NRW durchzuführen. Die Zulassungsbehörden haben dem Geologischen Dienst ihre Erkenntnisse zu übermitteln. Die Ergebnisse der Auswertung sind mit angemessenen Sicherheitszuschlägen zu versehen, um die dauerhafte Belastbarkeit der Bedarfsermittlung zu gewährleisten. Die Ermittlungsergebnisse werden mindestens einmal jährlich veröffentlicht. Die Sicherheitszuschläge sollten durch den Geologischen Dienst in Anlehnung an die in Baden-

¹⁴⁰ Vgl. oben unter 2.2.

¹⁴¹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen, Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 313 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁴² Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 1: Beteiligte Buchstabe A bis F, 05.10.2015, S. 629 f. https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_a_-_f_0.pdf letzter Zugriff am 30.11.2018; S. auch die gleichlautende Stellungnahme von vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1720 ff., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Württemberg gefundene Praxisregelung festgelegt werden. Schließlich ist an dieser Stelle anzumerken, dass die wesentlichen Ergebnisse des Monitorings für die Festgesteine noch gar nicht vorliegen und auch die Erkenntnisse über die rohstoffgeologischen Karten des Geologischen Dienstes bei den Festgesteinen lückenhaft sind bzw. solche Karten gar nicht existieren. Bei den örtlichen Vorkommen werden die Behörden auch zukünftig darauf angewiesen sein, Informationen über Vorkommen und Qualitäten einer Lagerstätte direkt von den Unternehmen zu erhalten. In den Erläuterungen zum Rohstoffmonitoring sollte dies textlich klargestellt werden: "Auch die Erkenntnisse der Gewinnungsunternehmen über die rohstoffgeologische Beschaffenheit und den vorhandenen Mengen einer Lagerstätte sollen berücksichtigt werden"."

Die Frage, ob das luft- und/oder satellitenbildgestützte Abbaumonitoring auch den **Nassabbau** erfassen kann, hat die Landesplanungsbehörde NRW¹⁴³ bejaht.

Vorschlag 1

Schlagwort	Adressat	Details
Einbeziehung der Genehmigungsbehörden in das von den Geologischen Diensten durchgeführte Abbaumonitoring	Landesgesetzgeber der Länder, die eine Regionalplanung durchführen (ausgenommen Stadtstaaten)	Verpflichtende Integration (Benehmungspflicht) der Erkenntnisse der Genehmigungsbehörden in das Rohstoff-Abbaumonitoring, insbesondere der Wasser-, Berg- und Naturschutzbehörden (Beteiligung)

3.2 Festlegung des Rohstoffbedarfs

3.2.1 Makroökonomischer, nachhaltigkeitsorientierter Steuerungsansatz

Für die Festlegung der Rohstoffbedarfe wurde methodisch in Deutschland üblicherweise entweder beim Rohstoffangebot angesetzt (volkswirtschaftliche Herangehensweise) oder eher beim Rohstoffbedarf, der meist unternehmerisch bei der Rohstoffbranche (unternehmerische, betriebswirtschaftlich orientierte Herangehensweise) abgefragt wurde.¹⁴⁴

Der betriebswirtschaftliche Ansatz hat den Vorteil einer recht hohen Genauigkeit der Rohstoffbedarfe: Methodisch wird man auf das sog. Material Requirement Planning (MRP-Planning) zurückgreifen können, das in folgenden Schritten verläuft¹⁴⁵: Zunächst leitet man aus dem Kundenbedarf die Vertriebs- bzw. Lieferplanung ab, was als Ergebnis die auszuliefernde Menge bestimmt. Zweitens erstellt der Betrieb die Produktionsplanung, die als Ergebnis die zu produzierende Menge liefert. Die Produktionsplanung ist Maß der Beschaffungsplanung. Indem man Stücklistenauflösung betreibt, ermittelt man den Sekundär-Materialeinsatz. Dieser ist maßgeblich für die Umsetzung der Produktionspla-

¹⁴³ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 817, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁴⁴ Den letztgenannten Ansatz verfolgt: *Schwarzkopf/Breier/Stoll* (2009): in: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Recyclinggutachten NRW, 15.12.2009, S. 54 ff.

¹⁴⁵ Vgl. *Schwarz/Dießner* (2014): Neue Lösungsansätze zur Qualifizierung der Primärbedarfsplanung – dargestellt anhand typischer Problemstellungen bei Lieferanten der Automobilindustrie, in: Gruber/Günther/Muschol (Hrsg.), Controlling, Compliance und Corporate Governance, S. 121 ff.

nung – als Ergebnis stellt man die zu beschaffende Menge fest. Das Problem besteht regelmäßig in schwankenden Bedarfsänderungen, auf die flexibel reagiert werden muss. Das führt zu Zeitverzögerungen, weshalb die optimierte MRP simultan erfolgen sollte, um möglichst zeitliche Verzögerungen so weit wie möglich zu vermeiden. Die Betrachtung der Materialflüsse innerhalb eines produzierenden Betriebs oder auch einer Branche im Lichte der aus dem Nachhaltigkeitsgedanken heraus verbesserten Ressourceneffektivität/-effizienz führt zu einer Optimierung von Betriebsabläufen (Unternehmenslogistik).¹⁴⁶

Während die an die Betriebswirtschaft angelehnte Vorgehensweise den Vorteil wohl schneller zu erhebender Zahlen aufweist, ist mit ihr kaum eine Steuerung im Sinne der Nachhaltigkeitssteuerung möglich. Das bringt der Landesentwicklungsplan NRW von 2016 mit dem Satz auf den Punkt: „*Planerische Rohstoffsicherung ist die Vorsorge für die Bedarfsdeckung der Volkswirtschaft und sichert nicht einzelne Betriebsstandorte.*“ (Erläuternder Satz zu 9.1-1).¹⁴⁷ Auch die Annahme, dass man mit betriebswirtschaftlichen Annahmen eher den Markt abbilden könnte, stimmt so nicht, wie die marktbezogenen Überlegungen der Makroökonomie gezeigt haben. Ebenso entbehrt der pauschale Vorwurf, die Verteilung der ermittelten Bedarfe auf verschiedene Planungs(zeit)räume funktioniere nicht¹⁴⁸, der Grundlage, wie die obigen intergenerationellen Erwägungen gezeigt haben. Danach dürfen die Bedürfnisse der künftigen Generationen jedenfalls nicht ungebührlich beeinträchtigt werden.¹⁴⁹ Dass „*Bodenschätze in den Planungsräumen nicht gleichmäßig verteilt sind, nicht überall in der gleichen Qualität und Mächtigkeit vorkommen bzw. in bestimmten Planungsräumen überhaupt nicht anstehen*“¹⁵⁰, hindert keine planungsraumübergreifende, strategische Mengenplanung im Lichte der Nachhaltigkeit und ihrer Ressourceneffizienzüberlegungen. Die Nachfrage an Rohstoffen ist daher kein geeigneter Ausgangspunkt für eine Bedarfsplanung. Die Nachfragezahlen können richtigerweise nur ein Anhaltspunkt sein, dass die volkswirtschaftlich angebotenen Mengen nachfragegerecht sind.¹⁵¹ Richtig ist, dass man bei den Versorgungsgebieten der einzelnen Rohstoffgewinnungsvorhaben je nach Rohstoff differenzieren muss, um tatsächliche Entwicklungen abbilden zu können.¹⁵² Orientierung bieten Angaben aus den Meldepflichten für die Abbaumengen der dem Bergrecht unterliegenden sowie den Abfragen der Abbauzahlen für die anderen Rohstoffe.¹⁵³ Sinnvoll erscheint es,

¹⁴⁶ Vgl. eingehend und insbesondere zu den Bewertungsmodellen Krause (2009): Rohstoffplanung und -steuerung – Ein Konzept zur nachhaltigkeitsinduzierten Prozessbewertung, Diss. TU Dortmund, 2009, Dortmund.

¹⁴⁷ Vgl. die Kritik von vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen, Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1715, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁴⁸ Schwarzköpp/Breier/Stoll (2009): in: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Recyclinggutachten NRW, 15.12.2009, S. 56.

¹⁴⁹ S. oben unter 2.3.

¹⁵⁰ Schwarzköpp/Breier/Stoll (2009): in: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Recyclinggutachten NRW, 15.12.2009, S. 56.

¹⁵¹ Das verkennen Schwarzköpp/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018, S. 5, die „auf der Basis des empirischen Verbrauchs mineralischer Primär- und Sekundärrohstoffe (2000 bis 2013) (...) eine quantitative Analyse der Nachfrage nach mineralischen Rohstoffen in Deutschland bis zum Jahr 2035“ unternehmen.

¹⁵² Seth (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, 419 (424).

¹⁵³ Vgl. die Angaben zur Zahlenerhebung am Beispiel der Vulkaneifel in der Antwort des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung zur Kleinen Anfrage „Gesteinsabbau im Landkreis Vul-

zumindest nach bundesweit verteilten Kiesen, Sanden, Natursteinen sowie eher nur regional anzutreffendem Ton, Kaolin und Gips zu differenzieren. Eine weitere Eingrenzung der Zahl dürften die gelagerten Mengen mineralischer Rohstoffe sowie die Rohstoffnachfrage der Baubranche sein. Für letztere liegen seit langem methodische Ansätze der Prognose vor.¹⁵⁴ So lassen sich die absehbaren Bauaktivitäten etwa im Bereich Wohnungsbau und Straßenbau angesichts der Konjunktorentwicklung sowie der wahrscheinlichen Bevölkerungsentwicklung ansatzweise hochrechnen. Die Frage der Standortsicherung von Unternehmen darf richtigerweise bei der Bedarfsermittlung methodisch dagegen keine Rolle spielen.¹⁵⁵

Im Kontext dieser Studie, die einen strategischen Steuerungsansatz im Lichte der Nachhaltigkeitssteigerung verfolgt, muss zwangsläufig vorrangig auf die makroökonomische Sichtweise abgestellt werden. Es kommt pointiert ausgedrückt gerade nicht darauf an, mittels des nachfrageorientierten Ansatzes „*vergleichsweise realistischere Ergebnisse*“¹⁵⁶ zu erzielen, wenn man unter realistisch den Anspruch erhebt, genau die Nachfrage einzelner oder von Gruppen von Marktteilnehmern zu erheben. Selbstverständlich müssen danach – überwiegend umweltökologisch motivierte¹⁵⁷ – Korrekturfaktoren (wie etwa die angestrebte Substitutionsrate) zum Einsatz kommen. Auf diese Weise ist letztlich für die Planung und Rohstoffsicherung künftig ein objektiv nachvollziehbarer Bedarf und nicht das Angebot entscheidend.¹⁵⁸

Wenden wir uns den Voraussetzungen der Bedarfsplanung zu: Sie ist eine Mengensteuerung, so dass Anleihen aus anderen Bedarfsplanungen auch für den Bereich der Ressourcenbedarfsplanung genommen werden können. So heißt es für die Gesundheitsplanung bei Igl¹⁵⁹:

„Die Mengensteuerung setzt die Annahme voraus, dass die Menge der Leistungen, die im Rahmen des Leistungssystems (...) erbracht wird, bezogen auf die Leistungsvoraussetzung der Notwendigkeit einer [Leistung] objektiv bestimmbar und für den jeweiligen Wirtschaftszeitraum vorauskalkulierbar ist. Die Bestimmbarkeit und Vorkalkulierbarkeit des Leistungsbedarfs in Art und Menge stellt demnach die Voraussetzung für die Mengensteuerung dar.“

Auch bei Bauplanungen wird die Bedarfsplanung als unabdingbar angesehen.¹⁶⁰ Am Beispiel der Energieerzeugungsbedarfsplanung wird das aufgezeigte Dilemma als Entscheidung zwischen Markt-

kaneifel“ 3469 v. 18.06.2015, der Abgeordneten *Dietmar Johnen* und *Andreas Hartenfels* (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN), LT-Drs. 16/5268 v. 09.07.2015, <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/5268-16.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁵⁴ *Fleckenstein, K./Hochstrate, K./Knoll, A. et al.*, Prognose der mittel- und langfristigen Nachfrage nach mineralischen Baurohstoffen, Forschungsbericht des BBR, 1998, Vol. 85, S. 1 ff.

¹⁵⁵ *Seth* (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, *Raumforschung und Raumordnung* 2010, 419 (429).

¹⁵⁶ So aber *Schwarzkopp/Breier/Stoll* (2009): in: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), *Recyclinggutachten NRW*, 15.12.2009, S. 58.

¹⁵⁷ Vgl. hierzu unten unter 3.2.3.2

¹⁵⁸ *Hermann* (2016): in: Öko-Institut (Hrsg.), *Deutschland 2049 Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft: Beispielfall: Kies, Instrumente zur Schonung des Rohstoffs „Kies“*, 2. Stakeholder Workshop Berlin, 18.02.2016, Folie 9, <https://www.oeko.de/oekodoc/2529/2016-056-de.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁵⁹ *Igl* (2000): Mengensteuerung im Gesundheitswesen durch Begrenzungen des Zugangs für die Leistungserbringer am Beispiel der ambulanten und stationären „Bedarfsplanung“, *MedR* 2000, 157.

design (Kapazitätsmärkte) und planerischer Steuerung bezeichnet: Ausgehend von der Annahme eines Marktversagens (keine Preissignale zur Schließung von Versorgungslücken) wird angenommen, dass ein Markt geschaffen wird, dessen Kapazitäten dann ausgeschrieben werden, um eine effiziente Leistungsbereitstellung zu gewährleisten.¹⁶¹ Beim Rohstoffabbau, um den es in dieser Studie geht, kann das Marktversagen nach den Eingangsüberlegungen zur Bedarfsplanung¹⁶² primär darin gesehen werden, dass bei der Versorgung mit privaten Gütern die externen Umweltkosten der Rohstoffgewinnung nicht hinreichend internalisiert werden. Ineffizient wird ein Überangebot geschaffen, das vermeidbare Umweltbelastungen und -schäden nach sich zieht. Im Lichte der Ressourceneffizienz geht es zwar auch¹⁶³ um das Schließen einer Versorgungslücke. Darüber hinaus steht die Begrenzung eines umweltschädlichen Vorgangs bei gleichzeitiger Sicherung der Versorgungssicherheit mit Rohstoffen im Fokus. Planerisch-steuernd wird insoweit staatlicherseits eingegriffen, als Überkapazitäten vermieden werden sollen und die Effizienz der Rohstoffversorgung als politische Vorgabe distributiv verbessert werden soll. Zusammengefasst lässt sich also staatliches Handeln oder marktnäheres Eingreifen zur Steuerung des Rohstoffabbaus wirtschaftspolitisch grundsätzlich rechtfertigen, ohne dass damit schon eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung behauptet würde. Wie oben¹⁶⁴ dargestellt, vermögen Nachhaltigkeitsüberlegungen zusätzliche Begründungen für eine steuernde, rohstoffeffizienzsteigernde Bedarfsplanung zu geben: Statt dauerhaft knappe Umweltressourcen als freie Güter zu verstehen, erfolgt eine zunehmend nachhaltigere Nutzung der Umwelt als Inputlieferant und Schadstoffempfänger.¹⁶⁵ Signifikant hierfür ist eine steigende Ressourceneffizienz.

3.2.2 Vorgaben für die Festlegung des Sollzustands

Kernstück der Bedarfsplanung ist regelmäßig die Festlegung des Sollzustands im Sinne einer Bedarfsanalyse.¹⁶⁶ Bei der Bedarfsabschätzung als Kernelement der Bedarfsplanung handelt sich um eine heuristische Funktion, um eine analytische Herangehensweise im Sinne eines Regulierungsinstrumentes des Gewährleistungsstaates.¹⁶⁷ Sie ist nicht auf Verwirklichung ausgerichtet; sie setzt vielmehr Ziele und schätzt die weitere Entwicklung ab.¹⁶⁸ Die Bedarfsplanung hat ferner eine Transparenzfunktion, die die Legitimität der späteren Projekte steigern kann.¹⁶⁹ Sie beschleunigt auch den gesamten Planungsvorgang, muss später doch nicht mehr über die Notwendigkeit des Projektes gestritten werden.¹⁷⁰ Akzeptiert man die Regulierungsfunktion der Bedarfsplanung, erkennt man un-

¹⁶⁰ DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (2016): DIN 18205, Bedarfsplanung im Bauwesen.

¹⁶¹ *Hermes* (2014): Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung – ein Reformvorschlag, ZUR 2014, 259 (265).

¹⁶² Vgl. oben unter 4.1.1.

¹⁶³ Dabei wird nicht übersehen, dass örtlich die Deckung einer regionalen Versorgung durchaus Antrieb einer Bedarfsplanung sein kann.

¹⁶⁴ Vgl. oben unter 2.3.

¹⁶⁵ *Klump* (2013), Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., S. 277.

¹⁶⁶ *Schmitt* (2015): Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, S. 80 f.

¹⁶⁷ *Schmitt* (2015), S. 81, 88.

¹⁶⁸ *Köck* (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (581).

¹⁶⁹ *Schmitt* (2015): Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, S. 87.

¹⁷⁰ *Eding* (2016): Bundesfachplanung und Landesplanung, S. 33.

schwer die Scharnierfunktion zwischen Öffentlichem Wirtschaftsrecht und dem Planungsrecht.¹⁷¹ Bedarfsplanung im Sinne einer planerischen Regulierungsentscheidung reduziert die erhebliche Komplexität des erfassten Wirtschaftsbereiches.¹⁷² Dabei besteht zwischen der Bedarfsplanung und dem Wettbewerbsziel nicht per se ein Widerspruch: Zwar wird durch die Planung eine freie Ressourcenallokation eingeschränkt – das wird aber durch die Gemeinwohlausrichtung der Planung gerechtfertigt.¹⁷³ Zu betonen ist, dass das politische Ziel der Bedarfsplanung neben der „Rationalisierung öffentlicher Infrastrukturentscheidungen“ auch die „Verbesserung der Akzeptanz“ der Entscheidungen ist.¹⁷⁴

Bei der Zielfestlegung spielen die **erklärten Ziele der verstärkten Ressourceneffizienz der Bundesregierung** eine maßgebende Rolle. Wie sie u. a. im Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess) in der Fassung des ProgRess II¹⁷⁵ vom März 2016 deutlich gemacht hat, ist die Ressourceneffizienz nach Vorgabe der Bundesregierung in den nächsten Jahren deutlich zu steigern. Erklärte Ziele sind u. a.

- ▶ die Erhöhung der Effizienz der Lagerstättennutzung und der Nutzung der Rohstoffe¹⁷⁶ sowie
- ▶ der Ausbau der ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft samt dem Recycling ressourcenrelevanter Mengenabfälle.¹⁷⁷

Das Thema der Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Rohstoffabbau ist darin allerdings nicht enthalten, denn das 30-Hektar-Ziel betrifft nur die Siedlungs- und Verkehrsflächen und nicht das Abbauland.

Konkrete Mengenzielvorgaben enthält ProgRess II nicht. Insbesondere wurde das Ziel, den Rohstoffbedarf für inländischen Konsum und Investitionen (kurz „RMC“ – Raw Material Consumption) pro Kopf zu senken, zahlenmäßig nicht unterlegt.¹⁷⁸

Eine weitere wichtige Maßgabe ist die Rohstoffstrategie der Bundesregierung von 2010.¹⁷⁹ Die Bundesregierung geht dabei optimistisch davon aus, dass der Zielkonflikt zwischen Sicherung der Rohstoffversorgung und Senkung der Umweltbelastungen durch Rohstoffabbau im Lichte der Nachhaltigkeit gelöst werden kann. „Die Sicherung der Rohstoffversorgung der Wirtschaft und die Verbesserung der Wirtschaftskraft der Länder“ könne „in Übereinstimmung mit deren regionalen umwelt- und sozialpolitischen Zielsetzungen erreicht werden“, heißt es auf einen Interessenausgleich hinweisend in

¹⁷¹ Schmitt (2015): Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, S. 99.

¹⁷² Schmitt (2015), S. 101.

¹⁷³ Schmitt (2015), S. 103 ff.

¹⁷⁴ Köck (2016): Impulsvortrag: Begriff, Systematisierung & Anforderungsprofil, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 4.

¹⁷⁵ Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II, Beschluss des Bundeskabinetts vom 02.03.2016, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018. S. auch den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 07.07.2016, BT-Drs. 18/9094.

¹⁷⁶ Bundesregierung (Hrsg.) (2016), S. 19.

¹⁷⁷ Bundesregierung (Hrsg.) (2016), S. 26, 28.

¹⁷⁸ ProgRess II verzichtet auf konkrete Zielvorgaben – Kabinett beschließt Erweiterung zum Ressourceneffizienzprogramm ProgRess, Recyclingnews v. 02.03.2016, https://www.recyclingnews.info/politik_und_recht/progress-ii-verzichtet-auf-konkrete-zielvorgaben/, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁷⁹ Bundesregierung (Hrsg.) (2010): Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, <http://www.rohstoffwissen.org/fileadmin/downloads/160720.rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

der Strategie.¹⁸⁰ Wenn auch konkrete Zahlenvorgaben für die bedarfsgerechte Steuerung des Rohstoffabbaus in Deutschland noch fehlen, ist der Rahmen hierfür bereits gesetzt.

Die ressourcenpolitischen Ziele der Bundesregierung im Spannungsfeld einer preisgünstigen Versorgung der Wirtschaft mit Rohstoffen und dem Umweltschutz andererseits sind danach, das kann festgehalten werden, schon jetzt wenigstens in ihren Eckpunkten erkennbar.

Hier, in diesem iterativen Planungsprozess mehrerer Beteiligter,¹⁸¹ spielen Beobachtungen und Annahmen der **demographischen Entwicklung der Bevölkerung** ebenso wie **ökonomische Entwicklungsprognosen** eine wichtige Rolle. In der letztgenannten Disziplin bedeutet Bedarf das Bedürfnis an Wirtschaftsgütern, welches sich auf dem Markt als Nachfrage äußert. Verbraucher sind bereit, für private oder öffentliche Güter Kaufkraft einzusetzen. Der Gewährleistungsstaat hilft mit seiner Rahmensetzung (etwa durch Genehmigungsverfahren) bei der Erbringung privater Güter und stellt teilweise öffentliche Güter sogar selbst her. Einer der Beweggründe für ein Handeln des Staates abseits des Marktmechanismus ist neben dem klassischen Marktversagen die Verfolgung weitergehender sozialer oder umweltbezogener Ziele. Beispiel hierfür ist etwa das Vergaberecht, in dem nun zulässigerweise auch Belange des Umweltschutzes verwirklicht werden können. Bei der so verstandenen Bedarfsplanung handelt sich im Ergebnis um eine normative Bedarfssteuerung, die sich vom ökonomischen Bedarf im engeren Sinne lösen kann und darf.¹⁸² Auf die Prämisse der Nachhaltigkeitssteuerung mit strategischer Planung von mehr Rohstoffeffizienz wurde oben¹⁸³ bereits hingewiesen.

Eine planerische Berücksichtigung von bestimmten öffentlichen Interessen (über Politiklinien /politische Leitentscheidungen, insbesondere der Exekutive) verändert den rechtlichen Rahmen nicht, stellt aber ein alternatives und jederzeit mögliches Modell zur Bedarfsplanung dar. Ein Beispiel aus einem anderen Politikfeld ist die Energiepolitik, die auf Landesebene als Leitentscheidung verankert sei.¹⁸⁴ Die politischen Leitentscheidungen schlagen sich dann bei Befreiungsentscheidungen oder im Rahmen von Bewertungsspielräumen bei Enteignungen etc. nieder.

3.2.3 Weitere Steuerungsfaktoren

Weitere Steuerungsfaktoren einer Rohstoffbedarfsplanung sind neben den festzulegenden Versorgungszeiträumen, die Substitution von Primärrohstoffen durch Recyclingstoffe sowie die demografische Entwicklung bzw. die Wirtschaftsentwicklung.

3.2.3.1 Versorgungszeiträume

Schließlich spielen die **festgelegten Versorgungszeiträume** eine wesentliche Rolle für die Festlegung des Rohstoffbedarfes, weil sie der Bezugsrahmen für die Bedarfsüberlegungen sind.

¹⁸⁰ Bundesregierung (Hrsg.) (2010): Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, S. 12, <http://www.rohstoffwissen.org/fileadmin/downloads/160720.rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁸¹ Eding (2016): Bundesfachplanung und Landesplanung, S. 34.

¹⁸² Vgl. zu dem Begriff: Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (580, 581): „Anerkennung eines Bedürfnisses nach Maßgabe normativer Ziele.“

¹⁸³ Vgl. oben unter 2.3.

¹⁸⁴ Vgl. den Überblick bei BMVI (Hrsg.) (2015): MORO Forschung Regionale Energiekonzepte in Deutschland Bestandsaufnahme, 2015, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/MOROForschung/2015/DL_MORO_Forschung_1_15.pdf?__blob=publicationFile&v=4, letzter Zugriff am 03.07.2017.

Beispielsweise wurden in NRW die Versorgungszeiträume trotz aller Kritik am Landesentwicklungsplan 2016 immer noch weit gefasst.¹⁸⁵ Die zudem getroffene Differenzierung zwischen Locker- und Festgesteinen ergibt sich nach der Landesplanungsbehörde NRW¹⁸⁶ aus den unterschiedlichen Investitionsbedarfen.

Zunächst gab der Geologische Dienst NRW¹⁸⁷ hinsichtlich des Ziels 9.2-5 „Fortschreibung“ zu bedenken:

„Der Geologische Dienst NRW sieht den Versorgungszeitraum von 10 Jahren, den die Flächenausweisungen für Lockergesteinsrohstoffen (BSAB) nicht unterschreiten dürfen (Kap. 9.2-5, S. 120), als kritisch an. Mit den genannten 10 Jahren wird zwar die mittelfristige Versorgung sichergestellt. Es lassen sich damit aber keine wertvollen Rohstoffvorkommen langfristig sichern. Es besteht die Gefahr, dass wertvolle, überregional bedeutsame Rohstoffvorkommen durch die Überplanung mit anderen Nutzungsformen (z. B. Gewerbegebiet, Neubaugebiet) unwiederbringlich für die Rohstoffsicherung verloren gehen. Dies gefährdet die ausreichende Versorgung von Industrie und Gewerbe mit kostengünstigen, heimischen Rohstoffen. Unabhängig vom aktuellen Abtragungsgeschehen ist es ein Gebot der Daseinsvorsorge, volkswirtschaftlich besonders wertvolle Rohstofflagerstätten langfristig vor konkurrierenden Planungen zu schützen, die die Möglichkeit ihrer zukünftigen Nutzung dauerhaft zunichtemachen würden.“

Die IHK NRW¹⁸⁸ kritisierte in ihrer Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan 2016, dass die Zeiträume viel zu kurz bemessen seien:

„Sowohl für Fest- wie für Lockergesteine stellt die Zielformulierung der Versorgungszeiträume eine erhebliche Verschlechterung der derzeitigen Lage dar und trägt weder dem Gesichtspunkt der Rentierlichkeit der hohen Investitionssummen noch der deutlich gesteigerten Dauer von Genehmigungsverfahren Rechnung. Zudem muss die in den Erläuterungen enthaltene Deckelung der Versorgungszeiträume gestrichen werden. Daher plädieren wir nachdrücklich dafür, dass

- bei Festgesteinen der Mindestzeitraum entsprechend der tatsächlichen Gegebenheiten deutlich nach oben hin anzupassen ist, damit weitere Investitionen nicht ausbleiben und dass

¹⁸⁵ Nach dem Entwurf zur Änderung des LEP NRW, Ziff. 9.2.2 (Versorgungszeiträume) sind „mindestens 25 Jahren für Lockergesteine“ (vorher: 20 Jahre) und von „mindestens 35 Jahren für Festgesteine“ vorgesehen, Geplante Änderungen des LEP NRW (Entwurf – Stand: 17. April 2018), s. Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, Geplante Änderungen des LEP NRW (Entwurf – Stand: 17. April 2018), <https://www.wirtschaft.nrw/landesplanung>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁸⁶ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 755, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018: „Beim Abbau von Festgesteinsrohstoffen werden neben der Gewinnungs- und Aufbereitungstechnik für die Zement- und Kalkherstellung zusätzlich Brennöfen benötigt, die mit hohen Investitionskosten verbunden sind. Die differenzierte Betrachtung zwischen Locker- und Festgesteinsrohstoffen hinsichtlich der Versorgungszeiträume wird deshalb beibehalten.“

¹⁸⁷ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015), S. 1797.

¹⁸⁸ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015), S. 1454 f. Ähnlich argumentierte die Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V.: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1684, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

- bei Lockergesteinen eine Erstreckung der im Ziel 9.2-2 genannten Versorgungszeiträume der Lockergesteinsindustrie auf 30 Jahre vorgenommen wird.“

Für die Festgesteine begründete die IHK NRW¹⁸⁹ ihre Forderung wie folgt:

„aa) Die Zielformulierung stellt eine Verschlechterung der derzeitigen Planungspraxis dar. Die Festgesteinsindustrie in NRW konnte sich bislang auf einen Versorgungszeitraum von 50 Jahren verlassen, da in den Regionalplänen neben den sogenannten BSAB auch noch sog. Reservegebiete festgesetzt werden konnten und auch wurden, um den Unternehmen die notwendige Investitions- und Planungssicherheit zu geben.

Dieses soll nach dem Willen des Gesetzgebers zukünftig so nicht mehr möglich sein. Zwar wird im Ziel 9.2-2 von einem Mindestversorgungszeitraum (hier: 35 Jahre) gesprochen, diese, aus Sicht der Wirtschaft positiv zu bewertende Formulierung, wird allerdings durch den Absatz zwei der Erläuterung konterkariert. Danach soll von diesem Mindestversorgungszeitraum bei der Aufstellung neuer Regionalpläne nicht wesentlich nach oben abgewichen werden. Vielmehr soll sogar eine Unterschreitung des Zeitraums möglich sein. Das bedeutet aber auch, dass der Versorgungszeitraum für Festgestein zukünftig nur noch bei maximal 35 Jahren liegen wird. Solch ein Zeitraum ist insbesondere wegen der hohen Investitionskosten und zunehmend länger andauernden Genehmigungsverfahren zu kurz gegriffen.

Die Produkte der Kalkindustrie, die vor Ort durch kapitalintensive Aufbereitungs- und Veredelungsprozesse gewonnen werden, zeichnen sich durch einen hohen Investitionsbedarf aus. Dieser liegt bei den verarbeitenden Werken, die dem Gewinnungsprozess angeschlossen sind, im bis zu dreistelligen Millionen Euro-Bereich. Bereits Anfang 2005 wurde der Investitionsbedarf für ein Zementwerk mit durchschnittlich 150 Mio. Euro veranschlagt (siehe Rohstoffbericht NRW von Dezember 2005, Anhang B, S. 23). An Standorten, an denen im Zusammenhang mit der Zementproduktion beispielsweise auch Transportbetonwerke und/oder Betonfertigteilwerke errichtet werden, liegt dieser noch höher. Hinzu kommen Investitionen für Aufbereitungsanlagen und Maschinen im Tagebau in nicht unerheblicher Höhe.

Mittlerweile fällt dieser Investitionsbedarf aber deutlich höher aus. Denn die Unternehmen müssen den gestiegenen Anforderungen des Immissionsschutz- und Naturschutzrechtes Rechnung tragen. So müssen an den Standorten regelmäßig erhebliche Investitionen im Bereich des Umweltschutzes getätigt, werden, zum einen um wettbewerbsfähig zu sein, zum anderen aber auch, um alle anwendbaren Gesetze einhalten zu können (Legal Compliance). Darüber hinaus können neue Genehmigungen seit der Novellierung des BNatSchG nur noch mittels erheblicher Aufwendungen umgesetzt werden.

Des Weiteren verursachen Grunderwerb, Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie naturschutzfachliche Ausgleichsregelungen einen immer größeren zeitlichen, personellen und monetären Aufwand. Denn allein für die Gewinnung von Bodenschätzen müssen vielfältige Genehmigungen auf der Basis unterschiedlicher Fachgesetze (beispielsweise Bergrecht, Abgrabungsrecht, Wasserecht oder Immissionsschutzrecht und Naturschutzrecht) bei den jeweils zuständi-

¹⁸⁹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1639 ff., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

gen Behörden eingeholt werden. Je nach Komplexität kann ein Verfahren 10 Jahre und länger dauern.

Hinzu kommen Unwägbarkeiten beim Erwerb von Grundstücken. Denn aufgrund der Einzigartigkeit der Lagerstätten müssen ganz speziell geeignete Grundstücke erworben werden. Die Verhandlung mit den Grundstückseigentümern kann sich dabei über mehrere Jahre hinziehen. Auch die Kosten für den Erwerb der Grundstücke sind in den letzten Jahren dramatisch angestiegen, da die Festgesteinsindustrie hier indirektem Wettbewerb mit der Energiewirtschaft steht (nachwachsende Rohstoffe, Energiewende) und sich dieser Wettbewerb absehbar noch weiter verschärfen wird.

Vor dem Hintergrund des Vorgenannten ist der zweite Absatz der Erläuterung zu streichen, da er dem eigentlichen Zielgedanken des Mindestzeitraumes von 35 Jahren, der für die Planungs- und Investitionssicherheit unabdingbar ist, entgegensteht.

bb) Will das Land an diesem Absatz festhalten, ist Folgendes sicherzustellen: Bezogen auf den ersten Satz ist eine Formulierung zu wählen, die auf der Ebene von Regionalplänen für Festgestein ein Abweichen nach oben um bis zu 15 Jahre ermöglicht, beispielsweise durch die zusätzliche Ausweisung von Reservegebieten, um einen Versorgungszeitraum von 50 Jahren anzustreben. Mindestens muss aber sichergestellt werden, dass im Fortschreibungsprozess von Regionalplänen bereits auf Regionalplanebene gesicherte BSAB im Zuge einer Regionalplanfortschreibung nicht zurückgenommen werden dürfen. Aus dem zweiten Satz muss deutlich hervorgehen, dass eine Unterschreitung der Zeiträume nur dann möglich ist, wenn es keine ausreichend geeigneten Flächen gibt, die aus fachrechtlich zwingenden Gründen nicht zur Verfügung stehen.

cc) Des Weiteren teilen wir die Ansicht der Landesregierung ebenfalls nicht, ein Zeitraum von mindestens 25 Jahren (siehe Absatz 3 der Erläuterung zu Ziel 9.2-2) gebe den Unternehmen ausreichend Planungssicherheit. Soll mit der Zielerläuterung auch den Belangen der Wirtschaft Rechnung getragen werden, ist der im dritten Absatz des Erläuterungstextes erwähnte Mindestzeitraum entsprechend der tatsächlichen Gegebenheiten deutlich nach oben anzupassen, damit weitere Investitionen nicht ausbleiben.“

Für die Lockergesteine argumentierte die IHK NRW¹⁹⁰ wie folgt:

„aa) Das Ziel 9.2-2 differenziert in erheblichem Ausmaß bei den Versorgungszeiträumen zwischen Locker- und Festgesteinen. Für Erstere steht lediglich ein Zeitraum von (mindestens) 20 Jahren in Rede. Für Letztere werden (mindestens) 35 Jahre genannt. Obgleich der Entwurf insoweit von Mindestzeiträumen spricht, wird in den Erläuterungen betont, dass im Falle neuer Re-

¹⁹⁰ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1641 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018. Ähnlich argumentierte die Wirtschaftsvereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., S. 1696 f., Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1696 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018. Vgl. auch vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1729.

gionalpläne davon nicht wesentlich nach oben abgewichen werden soll. Der Abbau von Lockergesteinen dürfte daher künftig auf nicht deutlich mehr als 20 Jahre beschränkt werden. Hieraus ergibt sich im Vergleich zur bisherigen Handhabung, die Planungssicherheit für zweimal 25 Jahre zu gewähren, eine deutliche Minderung.

Die Rechtfertigung einer solchen Minderung kann seitens der Wirtschaft nicht geteilt werden. Denn die Unternehmen der Kies- und Sandgewinnung müssen substantielle Investitionen im zweistelligen Millionenbereich tätigen. Diese müssen selbstverständlich die betriebswirtschaftlichen Amortisationsvorgaben erfüllen. Wir verweisen ferner auf die zu erwartenden äußerst negativen Auswirkungen der signifikanten Verringerung der Versorgungszeiträume in den Fällen der Gewinnung von hochwertigen Industriemineralien wie zum Beispiel Quarzkiese. Diese sind für die Folgeindustrien, etwa im Bereich der Glas-, Stahl- und Gießereiindustrie, für eine Versorgung des nordrhein-westfälischen Marktes unverzichtbar. Daher sind diese Industriezweige essentiell darauf angewiesen, dass ihre bedeutenden Investitionen gerade in die Verarbeitungs- und Fertigungsanlagen durch eine angemessene Planungssicherheit hinsichtlich des Versorgungshorizontes der entsprechenden Rohstoffe entsprochen wird. Dies verdeutlicht noch einmal, in welchem engem und direktem Zusammenhang Planungssicherheit und zukünftige Investitionsbereitschaft stehen. Zudem ist die Relation zwischen der Größe des betroffenen Unternehmens und dem Investitionsvolumen zu beachten. Im Falle der typischerweise kleinen Kies- und Sandunternehmen ist das Investitionsvolumen regelmäßig überdurchschnittlich hoch (vgl. Rohstoffsicherungskonzept Hessen, 15.11.2006, S. 33; Rohstoffprogramm Bayern, Mai 2002, S. 99 ff.).

Auch der Rohstoffbericht NRW vom Dezember 2005 erkennt dies an. Danach entfallen auf die Lockergesteinsindustrie 0,83 bis 1,45 Mrd. € Wird der Versorgungszeitraum auf lediglich 20 Jahren beschränkt, ergeben sich signifikante Ungewissheiten hinsichtlich der Rentabilität notwendiger Investitionen. Bereits die Planungs- und Genehmigungsverfahren verursachen einen erheblich zeitlichen Aufwand, der sich vor allem wenn auch nicht nur aus den mannigfaltigen natur- und habitatschutzrechtlichen Anforderungen ergibt. Allein die Vorbereitung eines Abbauprojekts erfordert zahlreiche Schritte. Das Genehmigungsverfahren dauert in der Praxis oftmals bis zu zehn Jahre, in einzelnen Fällen sogar 20 Jahre. Trägt man zudem der Dauer gerichtlicher Verfahren Rechnung, deren Wahrscheinlichkeit durch die Stärkung der Position der Umweltvereinigungen im Verwaltungsprozess eher zu- als abnimmt, so ergibt sich, dass die notwendige Investitions- und Planungssicherheit auch bei einem Zeitraum von 20 Jahren nicht gewährleistet wird. Erforderlich ist demgegenüber ein mindestens 25 bis 30-jähriger Versorgungszeitraum für Lockergesteine (so zum Beispiel das Rohstoffsicherungskonzept Hessen, a. a. O.; das Rohstoffprogramm Bayern, a. a. O., S. 99, gibt 30 Jahre vor; der Landesentwicklungsplan Entwurf 2012 des Freistaates Sachsen, S. 131, differenziert zwischen 20 Jahren für den kurzfristigen Bedarf und 30 Jahren für den langfristigen Bedarf) (Rohstoffsicherung in Nordrhein-Westfalen Arbeitsbericht 12/2005, Anhang B, S. B 22, 23).

bb) Zudem ist das auf Seite 122 des Entwurfs vorgesehene Verfahren hinsichtlich der Bedarfsermittlung bedenklich. Legt man diesem eine Berechnung anhand vergangenheitsbezogener Annahmen im Zuge des Monitorings zugrunde, können sich zunächst gravierende Unsicherheiten ergeben. Eine andauernde Investitions- und Planungssicherheit wird zudem gerade nicht erreicht, wenn man als Ausgangspunkt lediglich kurzfristige Entwicklungen wählt. Vielmehr sollte bereits auf der Landesplanungsebene Vorsorge für eine im jeweiligen Einzelfall von allen Beteiligten für sinnvoll erachtete nachträgliche Abweichung von der Bedarfsplanung getroffen werden. Zu denken ist insoweit beispielsweise an einen allgemein akzeptierten Härtefall (Beispiel: Unternehmensaufgabe aufgrund fehlender Flächen) oder etwa zur Ermöglichung sogenannter synergetischer Projekte, etwa die Rohstoffentnahme zur Durchführung von Hochwasserschutzmaßnahmen. Eine hierdurch bedingte erleichterte Planabweichung ohne aufwendiges Zielab-

weichungsverfahren liegt nach unserer Ansicht auch im Sinne der übergeordneten Landesinteressen etwa zur Stärkung des Mittelstandes oder der Bewältigung von Hochwasser als Phänomen des Klimawandels. Angesichts dessen erscheint es empfehlenswert, zur Sicherung der notwendigen nachhaltigen Handlungsweise auf eine Bedarfsakzessorietät zu verzichten.

Zumindest ist die zu wählende Methodik zu überdenken. In Frage käme zum Beispiel der flächenbezogene Sicherheitszuschlag, der auch in Baden-Württemberg angewandt wird, um den Unsicherheiten prognostischer Handlungsweisen zu begegnen. Hierbei erfolgt eine Kombination durch die Festlegung von Abbau- und Sicherungsgebieten (vgl. Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg, Stufe 2, Nachhaltige Rohstoffsicherung, November 2004, S. 31). Erreicht wird damit ein Planungshorizont von etwa 30 Jahren, der hinreichend verlässlich ist. Auch wäre zu erwägen, das Modell der Reservegebietsausweisungen für die Zeit nach den Vorranggebieten wieder aufzugreifen, die für 25 Jahre gesichert sind. Jedenfalls ist der Planungshorizont für die Lockergestein abgrabende Industrie substantiell zu erweitern. Dies gilt unabhängig davon, ob räumliche oder zeitliche Handlungsinstrumente Gegenstand der Überlegungen sind.

cc) Zu dem im LEP in diesem Zusammenhang erwähnten Braunkohletagebau betonen wir, dass nach den Erfahrungen aus der Praxis dort nur sehr wenige Optionen zur gebündelten Rohstoffgewinnung bestehen. Es fehlt regelmäßig an der Qualität und Mächtigkeit, um wirtschaftliche Abgrabungen zu ermöglichen. Das für den Abbau der Braunkohle selbst nicht notwendige Lockermaterial wird im Übrigen für bergbaunahe Tätigkeiten (Verfüllung, Modellierung, Rekultivierung) in Anspruch genommen.

Wir plädieren daher nachdrücklich für eine Festlegung der im Ziel 9.2-2 genannten Versorgungszeiträume der Lockergesteinsindustrie auf 30 Jahre.“

Die Landesregierung NRW hat diese grundrechtlich begründete Kritik zu Recht zurückgewiesen:

„Mit der Verkürzung der Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche im Regionalplan wurde eine Fortschreibungsverpflichtung eingeführt. Diese verhindert, dass Versorgungszeiträume völlig aufgezehrt werden. Damit wird eine untere Sicherheit für die Rohstoffsicherung verbindlich festgelegt. Entsprechend den Erläuterungen ist mit einer Fortschreibung so rechtzeitig zu beginnen, dass die Zeiträume von 10 Jahren für Lockergesteine und 25 Jahren für Festgesteine nicht unterschritten werden; das heißt, der regionalplanerische Vorlauf ist zusätzlich zu berücksichtigen.

Die Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche von 20 Jahren für Lockergesteinsrohstoffe und 35 Jahren für Festgesteinsrohstoffe werden als ausreichend erachtet und beibehalten.“

Die mit einer Fortschreibungspflicht gekoppelte Festlegung wird in dieser Studie für sinnvoll erachtet. Es wird allerdings darauf hingewiesen, dass mittelfristig bei einer Verbesserung der Planungsgrundlagen (u. a. genauere Abschätzung der Substitutionsmöglichkeiten oder der Bedarfe) eine Verkürzung der Versorgungszeiträume möglich erscheint. Sie stünde im Einklang mit Forderungen nach einer weiteren Verkürzung der Versorgungszeiträume, etwa durch vom Rohstoffabbau besonders betroffene Landkreise wie z. B. Kleve.¹⁹¹

¹⁹¹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 313, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018: Forderung Kreis Kleve „z. B. auf 15 Jahre für Lo-

3.2.3.2 Substitution durch Sekundärrohstoffe

Nicht zuletzt muss die Menge des auf dem Rohstoffmarkt verfügbaren **Recyclingmaterials** in die Planungen einschließlich der Regionalplanung miteinbezogen werden. In einer oft zitierten Studie,¹⁹² die 2009 durch das Land NRW in Auftrag gegeben wurde, wurde die **Substitution von Primärrohstoffen** durch Recyclingbaustoffe in NRW mit dem Planungshorizont bis 2025 untersucht. Die Studie folgt dem unternehmensbezogenen Bedarfsbegriff, bezieht aber Ergebnisse des Abbaumonitorings mit ein. Sie kommt zum Ergebnis, dass in dem Bundesland, das ca. 22 % des deutschen Gesamtbedarfes verbraucht, ca. 8-9 % des Baurohstoffbedarfes an mineralischen Primärbaustoffbedarfes durch Recyclingbaustoffe substituiert werden können und weitere 9 % durch industrielle Nebenprodukte ersetzt werden können. Ferner wird angenommen, dass „die Substitutionsquote (...) sich zukünftig nicht wesentlich erhöhen lassen (wird), da ausreichende mineralische Bauabfallmengen für zusätzliches Recycling und weitere industrielle Nebenprodukte (geeignete Aschen und Schlacken) als Ersatzbaustoffe nicht zur Verfügung stehen.“¹⁹³

Bei der BGR-Erhebung 2012 wurde ermittelt, dass in Deutschland 96,1 % des Straßenaufbruchs und 78,3 % des Bauschutts recycelt werden.¹⁹⁴ Während teilweise für mineralische Rohstoffe der Substitutionsanteil bei ca. 15 % gesehen wird,¹⁹⁵ dürfte die tatsächlich mögliche Quote darüber liegen. Für eine grundsätzlich optimistischere Sichtweise spricht schon, dass vom Interessenverband der Hersteller mineralischer Rohstoffe eher diffus mit „bautechnischen und bauhygienischen Aspekten“¹⁹⁶ argumentiert wird, um eine höhere Quote abzulehnen. Beispielsweise geht die Bundesregierung für Beton davon aus, dass bis zu 45 % der Primär-Gesteinskörnungen durch Sekundärmaterialien substi-

ckergesteine und 30 Jahre für Festgesteine. Es wird vorgeschlagen, die Versorgungszeiträume in der Zielsetzung entsprechend zu verkürzen.“

¹⁹² Schwarz Copp/Breier/Stoll (2009): in: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Recyclinggutachten NRW, 15.12.2009.

¹⁹³ Schwarz Copp/Breier/Stoll (2009), S. 92.

¹⁹⁴ BGR (Hrsg.) (2016): Deutschland – Rohstoffsituation 2015, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2015.pdf?blob=publicationFile&v=3. letzter Zugriff am 30.11.2018, S. 27 unter Hinweis auf Arge Kreislaufwirtschaft Bau (2015): Mineralische Bauabfälle Monitoring 2012, Berlin, <http://kreislaufwirtschaft-bau.de/Arge/Bericht-9.pdf>, letzter Zugriff am 27.10.2016.

¹⁹⁵ So aber BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 21, die von einer Substitutionsquote in Höhe von lediglich ca. 15% ausgehen. Ähnlich: Andreas Börner; Erhard Bornhöft; Friedrich Häfner et al. (2012): in: BGR (Hrsg.), Steine- und Erden-Rohstoffe in der Bundesrepublik Deutschland, Geologisches Jahrbuch SD10, S. 273: „Der Anteil solcher wiederaufbereiteten Baustoffe an der Gesamtmenge der eingesetzten Gesteinskörnungen beträgt in Deutschland mehr als 10 % (Arge KWtB 2007).“ Auch das Rohstoffprogramm der Bundesregierung ProgRess I von 2012 geht von einem Anteil von ca. 15 % aus, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_broschuere_de_bf.pdf/, S. 51, letzter Zugriff am 30.11.2018. Das Gleiche gilt für DIW (Hrsg.) (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und -Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Berlin, S. 47.

¹⁹⁶ Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V. (Hrsg.) (2016), Presserklärung 4/2016: „Rohstoffwende Deutschland 2049 Öko-Institut argumentiert wiederholt an Fakten vorbei“, <http://www.bv-miro.org/pressecenter/pressemitteilungen/>, letzter Zugriff am 31.12.2016.

tuiert werden können.¹⁹⁷ Die aufgestellten kreislaufwirtschaftlichen Indikatoren und Ziele¹⁹⁸ sehen beim Ansatzpunkt der „Erhöhung des Einsatzes von Recycling-Baustoffen – Recycling-Gesteinskörnungen als Betonzuschlagsstoff“ folgerichtig für den Indikator „Einsatzquote von Recycling-Gesteinskörnungen als Betonzuschlagsstoff am Gesamtaufkommen an mineralischen Recycling-Baustoffen“ als Ziel eine „deutliche Erhöhung bis 2030“ vor. Beim Ansatzpunkt „Steigerung des hochwertigen Einsatzes von Recycling-Baustoffen – Ausschleusung von Gips aus Bau- und Abbruchabfällen und Etablierung des Recyclings“ wird für den Indikator „Rezyklatanteil in der Gipsplattenherstellung (Gipskarton)“ ebenfalls als Ziel eine „deutliche Erhöhung bis 2030“ angestrebt.

Eine 2016 im Auftrag des bbs durchgeführte Studie¹⁹⁹ dämpft Erwartungen nach einer steigenden Substitutionsrate. Begründet wird das aber vorrangig mit dem energiewendebedingten Rückgang des Kalk- bzw. Kalksteineinsatzes in der Rauchgasentschwefelung von nahezu zwei Dritteln (Industrienebenprodukte):

„Der Einsatz von Sekundärrohstoffen leistet einen wichtigen Beitrag zur Substitution primärer Rohstoffe und trägt so aktiv zur Ressourcenschonung bei. Im Betrachtungszeitraum sinkt – bei weiterhin hoher Verwertungsquote – die relative Bedeutung der Sekundärrohstoffe (Substitutionsquote) von 15,1 % in 2013 auf 14,1 % (oberes Szenario) bzw. 15,0 % (unteres Szenario) in 2035, da insbesondere die Energiewende zu einem geringeren Aufkommen an Kraftwerksnebenprodukten führt. Für die anderen industriellen Nebenprodukte kann mit Blick auf die entsprechenden Produktionsprozesse nicht mit einer starken Ausweitung des Angebots gerechnet werden. Das Aufkommen an Recyclingbaustoffen wird – in Abhängigkeit von der Abbruchtätigkeit – je nach Szenario bis 2035 um rund 15 % steigen bzw. stabil bleiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die hohe Verwertungsquote auch bei den mineralischen Bauabfällen, die bereits heute bei über 90 % liegt, nur noch geringfügig zu steigern sein dürfte.“

Entgegenzutreten ist der pauschalen Einschätzung,²⁰⁰ Substitution und Recycling seien (noch) nicht bei der regionalplanerischen Mengensteuerung zu berücksichtigen, weil die zu erwartenden Steigerungsraten auf diesen Feldern noch nicht ausreichen. Besteht auch Unsicherheit über die mittelfristig tatsächlich zu erreichende Substitutionsquote, so muss schon allein mit Rücksicht auf die Verwertungspflicht der Bau- und Abbruchabfälle (§ 7 Abs. 2-4 KrWG) eine Berücksichtigung der Substitution von Rohstoffabbau durch recyceltes Material dringend erfolgen.²⁰¹

Der hier angenommenen Pflicht zur Berücksichtigung der Substitution kann nicht entgegengehalten werden, die Prognose sei schwierig und dürfe deshalb nicht als Planungsbelang in die Regionalplanung einbezogen werden. Planung als solche ist genau die Antwort auf Unsicherheiten bei der Abschätzung der künftigen Entwicklung. Die Frage ist vielmehr, wie gewiss die Erwartungen sein müssen, um einen berücksichtigungsfähigen Belang in der Raumplanung (§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG) darstellen

¹⁹⁷ Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II, Beschluss des Bundeskabinetts vom 02.03.2016, S. 37, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

¹⁹⁸ Bundesregierung (Hrsg.) (2016), S. 42.

¹⁹⁹ Schwarzkopp/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016): in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, S. 3, 27 u. Fn. 17, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁰⁰ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 78.

²⁰¹ Vgl. auch die diesbezüglichen Aussagen der Umweltverbände in den Experteninterviews unter Kapitel 9.1.

zu dürfen. Das Bundesverwaltungsgericht²⁰² hat hier eine Grenzziehung versucht, indem es reine Hoffnungen zu Recht ausgegrenzt hat. Danach seien „*ungewisse Zukunftserwartungen*“ nicht schutzwürdig, diesen komme kein rechtliches Gewicht zu. In dem baurechtlichen Verfahren ging es um die Hoffnung eines Grundstückseigentümers, die Gemeinde werde die Bebauung eines Außenbereichsgrundstücks durch den Erlass eines Bebauungsplans ermöglichen. Die Abschätzung von Substitutionsraten, zudem durch die öffentliche Hand, ist von solchen Spekulationen Privater weit entfernt. Sie ist eng mit der Abfallwirtschaftsplanung (§ 21 KrWG) verbunden, die ein verpflichtendes Instrument des Kreislaufwirtschaftsrechts darstellt. Zudem gilt die Förderungspflicht für das Recycling und die sonstige Verwertung der Bau- und Abbruchabfälle nach § 14 Abs. 3 KrWG, so dass diesbezügliche Planungen erkennbar und schutzwürdig sind. Prognoseentscheidungen über die Entwicklungen der Substitution müssen danach in der Abwägung der Raumordnungsplanung gem. § 7 Abs. 2 S. 1 ROG relevant sein.

Dabei schadet es nicht, dass die möglichen Effekte der geplanten Ersatzbaustoffverordnung auf die Substitution von Primärrohstoffen im Baubereich noch nicht genau feststehen. Das Bundeskabinett hat am 03.05.2017 den Entwurf der „*Verordnung zur Regelung des Einbaus von mineralischen Ersatzbaustoffen in technischen Bauwerken und zur Änderung der Bundes-Bodenschutz-Verordnung*“ (Ersatzbaustoffverordnung – EBV) beschlossen²⁰³, der auf dem Referentenentwurf v. 07.02.2017²⁰⁴ basiert. Nun sollen Bundestag und Bundesrat zustimmen. Regelungsgegenstand sind nach Auffassung des BMUB²⁰⁵ mineralische Abfälle in einer Größenordnung von ca. 240 Mio. t. Konkret geht es um mineralische Bau- und Abbruchabfälle (198 Mio. t) und darunter wiederum Boden und Steine (118 Mio. t) sowie 38 Mio. t Aschen und Schlacken aus thermischen Prozessen und industriellen Produktionsprozessen.²⁰⁶ Ziel der Verordnung ist es „*deren Verwertung (und ggf. Beseitigung) so zu steuern, dass den Anforderungen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen an ein nachhaltiges und ressourceneffizientes Wirtschaften bestmöglich entsprochen und der Schutz von Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet wird*“. Hervorgehoben werden die „*beiden wichtigsten Verwertungswege für mineralische Abfälle*“, nämlich „*das Recycling, also die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke, sowie die sonstige stoffliche Verwertung in Form der Verfüllung von Tagebauen*“. Die EBV soll „*dazu beitragen, die Akzeptanz von mineralischen Ersatzbaustoffen insgesamt zu verbessern und die bereits gegenwärtig vergleichsweise hohe Wiederverwendungs- und Recyclingquote von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen, Gleisschotter sowie Aschen und Schlacken, wo möglich und sinnvoll, weiter zu erhöhen*.“²⁰⁷ Anliegen der EBV ist es, die Anforderungen sowohl „*an den Schutz des Menschen sowie des Bodens und des Grundwassers*“ verbindlich zu regeln. Damit soll das unverbindliche Regelwerke der LAGA-Mitteilung 20 und die „*Technische Regel Boden*“ abgelöst werden. Eines der wesentlichen Ziele der in der sog. Mantelverordnung vorgesehenen Regelungen ist es, die im Sinne des § 6 KrWG bestmögliche Verwertung von mineralischen Abfällen zu gewährleisten. Damit soll einer „*Stoffstromverschiebung von 10 bis 13 Mio. t in Richtung Deponierung (...) für die Entsorgung von*

²⁰² BVerwG, Beschl. v. 22.12.2016, 4 BN 17.16, BeckRS 2016, 112080 Rn. 9 unter Hinweis u. a. auf Urtr. v. 23.08.1996, 4 A 29.95, Buchholz 407.4 § 19 FStrG Nr. 8 = juris Rn. 31.

²⁰³ Vgl. BT-Drs. 18/12213 v. 03.05.2017.

²⁰⁴ Vgl. die Verordnungsbegründung, S. 1, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Gesetze/mantelv_vorblatt_begrueundung.pdf, letzter Zugriff am 02.07.2017.

²⁰⁵ BT-Drs. 18/12213 v. 03.05.2017, S. 1.

²⁰⁶ BT-Drs. 18/12213 v. 03.05.2017, S. 209.

²⁰⁷ BT-Drs. 18/12213 v. 03.05.2017, S. 217.

Bodenaushub und Bauschutt“ vorgebeugt werden.²⁰⁸ „Darüber hinaus“, so heißt es in der Begründung²⁰⁹ weiter, „ist davon auszugehen, dass die Ersatzbaustoffverordnung dazu beiträgt, die Akzeptanz von mineralischen Ersatzbaustoffen insgesamt zu verbessern und damit auch weitere Absatzmöglichkeiten für die Hersteller dieser Baustoffe zu eröffnen.“ Nach gegenwärtigem Stand (November 2018) wurde der Entwurf der sog. Mantelverordnung noch nicht verabschiedet.

3.2.3.3 Demografischer Wandel und Wirtschaftsentwicklung

Neben der Substitution gewinnt die **Berücksichtigung des demografischen Wandels bzw. der Wirtschaftsentwicklung** für die Ressourcen-Bedarfsplanung mehr und mehr an Bedeutung. Wie die eigenen Nachfrage- oder Absatzplanungen der Verbände der Rohstoffindustrie²¹⁰ belegen, wird unter Heranziehung von Konjunkturszenarien versucht, den Bedarf und die Absatzmöglichkeiten für einzelne Rohstoffe bzw. Rohstoffgruppen in einem Zeitraum einigermaßen realistisch abzuschätzen. Ebenso verfügen die Statistischen Landesämter sowie regionale und lokale öffentliche Wirtschaftsförderungsgesellschaften über Schätzungen der Bevölkerungsentwicklung²¹¹ und Wirtschaftsentwicklung²¹² ihrer Regionen. Daran hängt auch die Abschätzung der Siedlungsentwicklung, die wegen der Bautätigkeiten Auswirkungen auf den Rohstoffbedarf hat.

²⁰⁸ BT-Drs. 18/12213 v. 03.05.2017, S. 243.

²⁰⁹ BT-Drs. 18/12213 v. 03.05.2017, S. 3.

²¹⁰ *Schwarz Copp/Drescher/Gornig/Blazejczak* (2016) in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 20.07.2017.

²¹¹ Vgl. etwa den Bericht der Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ im Rahmen des Demografieipfels vom 16.03.2017, S. 38-43, http://www.demografieportal.de/SharedDocs/Arbeitsgruppen/DE/2014/Ergebnisse/AG_D_Ergebnisbericht.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 30.11.2018; Bundesinstitut für Bevölkerungsentwicklung (Hrsg.) (2016): Regionale Aspekte des demografischen Wandels, http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschueren/regionale_aspekte_2015.html, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²¹² Vgl. etwa für die niedersächsischen Regionen die Regionalanalyse-Arbeiten des Niedersächsisches Instituts für Wirtschaftsforschung e.V. i. L. an der Leibniz Universität Hannover (NIW) (bis 2016) bzw. jetzt des Centers für Wirtschaftspolitische Studien (CWS) der Universität Hannover.

4 Informelle Bedarfsplanung

Eine informelle Bedarfsplanung²¹³ zeichnet sich dadurch aus, dass sie zwar planerische Elemente aufweist (dadurch unterscheidet sie sich von der reinen Potenzialanalyse), dass sie aber hinsichtlich ihres Ergebnisses keine Rechtsverbindlichkeit beansprucht. Sie ist informell, d. h. nicht an ein bestimmtes, zuvor festgelegtes Verfahren gebunden. Sie schließt nicht mit einer formellen Bedarfsfeststellung ab. Beispiele für eine informelle Bedarfsplanung sind etwa die Krankenhausplanung, die Hochwasserrisikomanagementpläne sowie teilweise die Schulentwicklungspläne.

Materielle Ressourcenbedarfsermittlungen können nicht allein auf rechtswissenschaftlicher Ebene getroffen werden, sondern setzen hochspezialisierten überdisziplinären Sachverstand voraus, sodass an dieser Stelle nur punktuell auf die Methoden zur Bedarfsermittlung eingegangen werden kann. Die Planungsbehörden müssen hierfür mit allen Trägern öffentlicher Interessen zusammenarbeiten, Konjunkturprognosen, Infrastrukturvorhaben, technologische Entwicklung, Konsumverhalten, Recyclingmaterial-Quoten in der Bauindustrie und vieles mehr einbeziehen. Für derartige Prozesse eignen sich in besonderer Weise informelle Planungsverfahren, wie sie etwa für die Erstellung regionaler Energiekonzepte durchgeführt werden.²¹⁴

Zumindest im Bereich der Bauleitpläne sind die informellen städtebaulichen Planungen in § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB erwähnt und damit gesetzlich anerkannt.²¹⁵ Gleiches gilt für § 14 ROG. Daher ist das Instrument der informellen Planung weniger neu als man denken könnte²¹⁶. Auch § 2 Abs. 2 der 9. BImSchV bietet gesetzliche Ansatzpunkte für informale Vorverfahren vor dem eigentlichen Verwaltungsverfahren. Schließlich gibt die 2013 durch das sog. Planungsvereinheitlichungsgesetz eingeführte „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ (§ 25 Abs. 3 VwVfG) Anlass zur Reflektion informeller Vorplanungen. „Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“, so heißt es in einem Verwaltungsleitfaden²¹⁷ zutreffend,

„soll nach § 25 Abs. 3 VwVfG regelmäßig bereits im Vorfeld und damit außerhalb des Verwaltungsverfahrens im engeren Sinne stattfinden. Beide Phasen sind deshalb rechtlich getrennt. Zwar geht die sozialwissenschaftliche Forschung davon aus, dass informelle Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den Beteiligten an Bedeutung gewinnen, wenn sie im formalen Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind und die Ergebnisse für die weiteren Planungsschritte verbindlich sind. Nach der gesetzlichen Regelung erschöpft sich allerdings die Verzahnung darin, dass das Ergebnis der durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung der Zulassungsbehörde vorzulegen ist.“

²¹³ Vgl. zu dieser Unterscheidung und zum Folgenden Köck (2016): Impulsvortrag: Begriff, Systematisierung & Anforderungsprofil, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 3.

²¹⁴ Gawron, Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 1, NuR 2014, 21 ff.; Gawron, Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 2, NuR 2014, 88 ff.

²¹⁵ vgl. etwa nur Uechtritz, (2010): Die Bedeutung informeller Planungen für die Bauleitplanung und für Genehmigungsentscheidungen, ZfBR 2010, 646; Winkler (2015): Vom Bauleitplan zum "Masterplan"? Informelle Konzepte im Baurecht, in: Geis/Winkler/Bickenbach (Hrsg.), Von der Kultur der Verfassung, S. 573-582.

²¹⁶ Vgl. die Hinweise auf die Entwicklung bei: Albert (2000): Informelle Kooperationen als Aufgabe der Regionalplanung, S. 12; Koll-Schretzenmayer (2000): Wie funktioniert Raumplanung? DISP 141 (2000), S. 2; Prieb (1995): Von der Planung zur Moderation – Aktuelle Herausforderungen für die Angewandte Geographie, Geogr. Rdsch. (1995), 546 ff.

²¹⁷ Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster (Hrsg.) (o.J.): Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 11, <http://www.brd.nrw.de/umweltschutz/pdf/Leitfaden-fruehe-OeB.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

In der Literatur²¹⁸ sind weitere positiv verlaufene Beispiele für informelle Infrastrukturplanungen per Dialogforen dokumentiert (Feste Fehmarnbeltquerung und Schiene Nord). Auch in der Phase vor der eigentlichen Durchführung von Raumordnungsverfahren werden z. B. in Niedersachsen (Nds.) je nach Umfang des Vorhabens informelle Informationstermine für Öffentlichkeit und Träger öffentlicher Belange (TöB) durchgeführt.²¹⁹

4.1 Ausgestaltungsmöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen

4.1.1 Landes- und Regionalebene (Informelle Regionalplanung)

Informelle Planung tritt insbesondere auf Ebene der Regionalplanung²²⁰ zunehmend neben formelle Planungsinstrumente und -verfahren. Der Nutzen informeller Planungsinstrumente ist anerkannt: *„Sie sind damit (...) in hohem Maße geeignet, einen Beitrag zum kooperativen Handeln zu leisten, nicht zuletzt aufgrund der damit einhergehenden Selbstbindung der involvierten Akteure. Deshalb sind komplementär zum formellen Regionalplan für den guten regionalen Prozess Neuerungen und Änderungen im informellen Bereich notwendig, insbesondere mit Blick auf den Einsatz informeller Planungsinstrumente und die Einbeziehung von Akteuren.“*²²¹ In einer neuen MORO-Studie²²² wird ein Überblick über die informellen Instrumente unter Beteiligung der Regionalplanung in diversen Bereichen der Daseinsvorsorge gegeben, wonach die Träger der Regionalplanung *„insbesondere themenübergreifend und zum Daseinsvorsorgebereich Energieversorgung informelle Instrumente einsetzen. Speziell auf die anderen Daseinsvorsorgebereiche fokussierte, informelle Instrumente werden hingegen kaum eingesetzt, obwohl ROG und Landesplanungsgesetze den Einsatz ermöglichen.“*

Informelle Instrumente stehen in einem Ergänzungsverhältnis zu formellen Instrumenten²²³ und drücken ein geändertes Steuerungsverständnis des Staates aus, der sich nunmehr vielfach mehr als Mittler denn als Entscheider²²⁴ sieht. *„Neue Herausforderungen, Chancen und Konzepte führen zur Hinterfragung klassischer Instrumente und zu Forderungen nach dem Einsatz sog. „weicher Instrumen-*

²¹⁸ Lindloff/Lisetska/Stender-Vorwachs (2017): Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastruktur, ETR 1/2 2017, 42 (46) zum ROV.

²¹⁹ Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013), Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung - Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, S. 18, http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²²⁰ Danielzyk (1995): Regionalisierte Entwicklungsstrategien – „modisches“ Phänomen oder neuer Politikansatz?, in: Momm et al. (Hrsg.), Regionalisierte Entwicklungsstrategien. Beispiele und Perspektiven integrierter Regionalentwicklung in Ost- und Westdeutschland. Bonn, S. 9; auch so gut wie alle Experteninterviews bestätigten die hohe Bedeutung der Regionalplanung für die Bedarfsplanung, dazu unten unter 9.

²²¹ Baumgart/David/Diehl et al. (2013): Planen in der Zukunft, in: Baumgart, Sabine/Terfrüchte, Thomas, Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL 6, S. 5 (12).

²²² Danielzyk/Thimm/Ritzinger (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, BMVI Online Publikation Nr. 3/2017, Mai 2017, S. 101 ff., <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²²³ BMVBS (Hrsg.), BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung (2010), http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/01_start.html?nn=439950¬First=true&docId=439648, letzter Zugriff am 30.11.2018: *„ergänzen sich gegenseitig hinsichtlich der Verwirklichung der räumlichen Entwicklungsaufgabe“.*

²²⁴ Fürst (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus regionale Governance, Informationen zur Raumentwicklung 2003, 441 ff.; Fürst (1996): Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat, in: Claussen, B et al. (Hrsg.), Zukunftsaufgabe Moderation. Herausforderung in der Raum- und Umweltplanung. Frankfurt/Main, S. 6; Selle (1999): Neue Planungskultur – Raumplanung auf dem Weg zum kooperativen Handeln?, in: Schmals (Hrsg.), Was ist Raumplanung?, S. 221 ff.

te“ oder „informeller Planungen“ in der Praxis.“²²⁵ Wenn man weiche Formen der (Selbst-)steuerung²²⁶ in regionalen Zusammenhängen in den Vordergrund stellt, lässt sich mit Blick auf das Wirken (inzwischen aufgelöster) britischer Entwicklungsgesellschaften auch von Regional Governance mit territorialen (gebietsspezifischen) bzw. funktionalen (projektbezogenen) Bezügen sprechen.²²⁷ Aus Deutschland sind die Beispiele der Planungsverbände zu nennen.²²⁸ Im Optimalfall entwickeln sich Formen des Politiklernens²²⁹, wie seit längerem in der Governanceforschung bekannt sind.

Die Frage der „völlig verschiedene(n) Bindungswirkung von in informellen Verfahren erzielten Übereinkünften einerseits und von Festsetzungen der förmlichen Regionalplanung andererseits“ hat Gawron²³⁰ am Beispiel von Energiekonzept und Regionalplan herausgearbeitet: „Während erstes keine Verbindlichkeit erzeugen kann, verfügt die Regionalplanung über ein variantenreiches Repertoire sowohl an Stufen der Verbindlichkeit von festgelegten Erfordernissen der Raumordnung (§§ 3–5 ROG) als auch an Sanktionsmöglichkeiten in Fällen der Abweichung (§§ 6 und 14 ROG). Schließlich sind den Trägern der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung, weitgehende Prüfungsrechte (Umweltprüfung – § 9 ROG; Raumordnungsverfahren – § 15 ROG), mitunterpflichtige Teilnahme an Genehmigungs-Planfeststellungsverfahren eingeräumt.“

Für die Frage der Selbstbindung der informellen Planung ist zunächst die Beschränkung auf die Beteiligten zu sehen. Es gilt das Prinzip der Freiwilligkeit, so dass die Beteiligten jederzeit aussteigen können. Dennoch darf die politische „Bindungswirkung“ einer politischen Planung nicht unterschätzt werden, wie nachfolgende Beispiele zeigen.

Ein Beispiel eines solchen informellen Planungsansatzes neben einem regulären formellen Planfeststellungsverfahren war das Regionale Dialogforum zum Frankfurter Flughafen. Es wurde als Ergebnis eines Mediationsverfahrens 2000 durch die Hessische Landesregierung gegründet und erarbeitete u. a. Maßnahmen zum aktiven Lärmschutz, welche die Flugverkehrswirtschaft schließlich akzeptierte.²³¹ Das parallele Zusammenspiel eines formellen Planfeststellungsverfahrens mit einem informellen Raumordnungsverfahren, einem regionalen Dialogforum mit 26 Mitgliedern und Fondsfinanzierung, hat sich bewährt.²³² Selbstverständnis des Forums war die informelle, voraussetzungslose und er-

²²⁵ Ludwig (2005): Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung, RuR 5/2005, 319-329 (321); Kraus (2008): Zum Einsatz weicher Instrumente in der staatlichen Landes- und Regionalplanung, UPR 2008, 46 ff. Vgl. auch die gleichgerichtete Einschätzung der sächsischen Landesplanungsbehörde, Sächsisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.), Landesentwicklung – Informelle Planungsinstrumente der regionalen Ebene, <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/2362.htm>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²²⁶ Zur diskursiven weichen Steuerung vgl. Arndt/Richter (2009): Steuerung durch diskursive Praktiken, in: Göhler/Hoppner/ De La Rosa (Hrsg.), Weiche Steuerung: Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, S. 27 ff.

²²⁷ Fürst (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus regionale Governance, Informationen zur Raumentwicklung 2003, 441 (442).

²²⁸ Knieling (2003): Kooperative Regionalplanung und regionale Governance, Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, Informationen zur Raumentwicklung 2003, 463 ff.; Fürst (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus regionale Governance, Informationen zur Raumentwicklung 2003, 441 (445).

²²⁹ Fürst (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus regionale Governance, Informationen zur Raumentwicklung 2003, 441 (447): „lernende Region“.

²³⁰ Gawron, Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 2, NuR 2014, 88 (96).

²³¹ Külzer (2009): Formelle und informelle Instrumente: Inwieweit können sie sich sinnvoll ergänzen? Raumplanung und Raumordnung (RuR) 4/2009, 318.

²³² Diese Beurteilung ändert sich auch nicht dadurch, dass der Planfeststellungsbeschluss letztlich vom Ergebnis des Dialogforums abwich (was später vom Bundesverwaltungsgericht korrigiert wurde, s. BVerwG, Urteil vom 04. April 2012 – 4 C 8/09, 4 C 9/09, 4 C 1/10, 4 C 2/10, 4 C 3/10, 4 C 4/10, 4 C 5/10, 4 C 6/10 –, BVerwGE 142, 234, Rn. 193).

gebnisoffene Diskussion über die zukünftige Entwicklung des Flughafens²³³, womit es kein Mediationsverfahren an sich darstellte.

Unter „informeller“ Planung ist eine Sammelbezeichnung für alle Formen raumbezogenen Planens zu verstehen, die von autorisierten öffentlichen Stellen allein oder gemeinsam mit Privaten betrieben werden und die nicht mit einem rechtsförmigen Planwerk abschließen oder ein im ROG genanntes Instrument zur Verwirklichung der Raumordnung darstellen.²³⁴ Ohne den Instrumentenbegriff zu eng zu fassen, werden unter „informeller Planung“ *„Planungen und Verfahren verstanden, die auf Konsenserzielung und Kooperation zwischen den regionalen Akteuren abzielen“*²³⁵. Informelle Planungen beziehen Behörden, Politik und Betroffene in Planungsprozesse ein, und entfalten trotz fehlender Rechtsqualität der Planungsergebnisse in vielen Fällen eine höhere politisch-ethische Bindungskraft als verbindliche Planungen, wenn sie konsensual zwischen den Betroffenen zustande gekommen sind. Die quantitativen und qualitativen Ergebnisse dieser informellen Planungen können bei der Aufstellung verbindlicher Regionalpläne Berücksichtigung finden. Eine Pflicht zur Berücksichtigung besteht rechtlich gesehen nicht. Folgerichtig enthalten die Landesplanungsgesetze allenfalls eine Ermächtigung für die Träger der Regionalplanung, weitere koordinierende Aufgaben wie Rohstoffforen oder -dialoge durchzuführen (vgl. z. B. § 14 Abs. 3 S. 3 des rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetzes²³⁶).

Auch wenn die Teilnehmerzahl regelmäßig beschränkt ist, **sind die Rohstoffkonzepte als Ergebnisse eines informellen Diskurses** dennoch grundsätzlich geeignet, zur verbesserten demokratischen Legitimation²³⁷ der gesamten Rohstoffplanung beizutragen. Auf diesem Wege würden landesweite bzw. regionale Bedarfsplanungen geschaffen, die breiter abgesichert sind. Z. B. sind auch private Rohstoffunternehmen vertreten, die nicht oder noch nicht Beteiligte eines Raumordnungsverfahrens oder nicht Antragsteller eines späteren Abbaugenehmigungsverfahrens sind.

Der Fokus in diesem Abschnitt liegt auf den auf der Landesebene oder unterhalb davon angesiedelten Rohstoffforen, die sich mit regional oder überregional relevanten Rohstoffen befassen. Anders gesagt, sind seltene Importrohstoffe nicht Gegenstand dieser Foren und damit auch dieses Abschnittes.²³⁸

Zunächst ist bei der Bestandsaufnahme auf die Landesebene zu schauen: Als Orientierungsrahmen für den formalen Planungsprozess hat beispielsweise das Land Baden-Württemberg bereits 2004 ein **Rohstoffsicherungskonzept** vorgestellt.²³⁹ Es beschränkt sich nicht auf die Darlegung der wirt-

²³³ Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main (Hrsg.) (2004): Geschäftsordnung des Regionalen Dialogforums vom 19. März 2004.

²³⁴ Gawron (2014): Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 1, NuR 2014, 21 (22). Ähnlich Uechtritz (2010): Die Bedeutung informeller Planungen für die Bauleitplanung und für Genehmigungsentscheidungen, ZfBR 2010, 646 f.

²³⁵ Zeck (1999): Spezielle Aufgaben der Planung, in: ALR (Hrsg.), Grundriss der Landes- und Regionalplanung, S. 208.

²³⁶ Dort heißt es: *„Mit Zustimmung der obersten Landesplanungsbehörde kann die Planungsgemeinschaft weitere konzeptionelle oder koordinierende Aufgaben übernehmen, soweit ein Zusammenhang mit der Regionalplanung besteht.“*

²³⁷ Vgl. zu den verschiedenen Legitimitätskonzepten im Governancezusammenhang Schmelzle (2011): Evaluating Governance, Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens? Working Paper Series No. 26, November 2011, S. 6 ff., http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp26/SFB-Governance-Working-Paper-26.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²³⁸ Dazu s. den folgenden Abschnitt mit Fokus auf der nationalen Ebene (Bundesebene).

²³⁹ Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004): Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg Stufe 2 „Nachhaltige Rohstoffsicherung“, Stuttgart, <http://www.boa-bw.de/downloads/frei/bsz359571964/0/rohstoffsicherungskonzept1062.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

schaftlichen Relevanz der Rohstoffe, sondern trifft auch Aussagen zur anzustrebenden Nachhaltigkeit.²⁴⁰ Ferner beschreibt es anzustrebende Verbesserungen u. a. bei der geowissenschaftlichen Wissensgrundlage. Neben klassischen Rohstoffberichten spricht das Rohstoffsicherungskonzept ausdrücklich den „Runden Tisch Rohstoffsicherung“ an. Ähnlich hat auch Hessen nicht nur ein Rohstoffsicherungskonzept²⁴¹ erarbeitet, sondern im Rahmen der Umweltallianz Hessen auch ein Dialogforum Rohstoffwirtschaft verankert. Dort arbeiten u. a. Vertreter der betroffenen Wirtschaft und Verwaltung zusammen an rohstoffsicherungs- und abbaurelevanten Problemthemen, wie z. B. Natura 2000, Abbaufüllung oder Rohstoffsicherung in den Regionalplänen. Weitere Bundesländer (z. B. Sachsen²⁴²) haben eine Rohstoffstrategie beschlossen, die teils jedoch wenig mehr als eine Bestandsaufnahme beinhaltet. In anderen Bundesländern, z. B. Niedersachsen, wird die Entwicklung einer Rohstoffstrategie diskutiert.²⁴³

Die regionalplanerische informelle Rohstoffplanung könnte für die Steuerung des Abbaus von Rohstoffen in der Form eines **Rohstoffkonzeptes** erfolgen.²⁴⁴ Mit diesem rechtlich nicht verbindlichen Konzept lassen sich im Vorfeld der Aufstellung landesplanerischer Regionalpläne Konflikte aufzeigen. Im Zuge der Aufstellung des Rohstoffkonzeptes könnten mit den Akteuren Möglichkeiten zur Verringerung oder Vermeidung von Nutzungskonflikten diskutiert werden. Regionale Rohstoffkonzepte dienen mithin der Konfliktvermeidung – die bestimmten konfliktreichen Gebiete durch die Regionalplanung können vorsorgend als Ausschlussgebiete²⁴⁵ für andere Nutzungen behandelt werden. Je nach konkreter Ausgestaltung müssen dabei jedoch die Anforderungen aus der Rechtsprechung an Konzentrationszonenkonzepte²⁴⁶ beachtet werden, wenn man sich im Einzelfall der entsprechenden Ausschlusswirkung von Konzentrationszonenkonzepten annähert.

Beispiele im oben genannten Sinne sind die Rohstoffkonzepte in den Regionalen Planungsverbänden des Regierungsbezirks Unterfranken (z. B. Region Bayerischer Untermain, Region Würzburg), die intensiven Abstimmungs- und Abwägungsverfahren unterlagen. Gleiches gilt für das Rohstoffsicherungskonzept Rheinhessen-Nahe in Rheinland-Pfalz²⁴⁷ sowie das Rohstoffsicherungskonzept Trier-Saarburg.²⁴⁸ In Rheinland-Pfalz wurde 2016 ferner ein Lösungsdialog für die Vulkaneifel gegrün-

²⁴⁰ Auf die 2016 vorgestellte Ressourceneffizienzstrategie, die u. a. nur generelle Aussagen zur Sicherung der Rohstoffversorgung enthält (10.1) soll hier nur hingewiesen werden.

²⁴¹ Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2007): Rohstoffsicherung in Hessen, 2. Aufl., http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/geologie/rohstoffe/RSK_0407_3.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁴² Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.) (2012): Rohstoffstrategie für Sachsen, 9/2012, http://www.smwa.sachsen.de/download/SMWA_BR_Rohstoffstrategie_ES_3VL.pdf, letzter Zugriff am 26.08.2017.

²⁴³ Unternehmerverbände Niedersachsen (UVN) (Hrsg.), UVN Position: Bekenntnis zu Erdgas und heimischen Rohstoffen, 1.3.2017, <https://www.uvn-online.de/uvn-position-bekanntnis-zu-erdgas-und-heimischen-rohstoffen/>, letzter Zugriff am 30.11.2018; NIHK (Hrsg.), NIHK fordert ein niedersächsisches Rohstoffkonzept, <http://ihk-emen.de/servicemarken/presse/Pressemitteilungen/Rohstoffsicherung/2350448>, Pressemitteilung Nr. 4536, letzter Zugriff am 20.08.2017.

²⁴⁴ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 96.

²⁴⁵ Zur rechtlichen Zulässigkeit vgl. unten 5.1.6.2 sowie im ersten Band unter 5.2.3.4.

²⁴⁶ Vgl. unten 5.1.6.2.

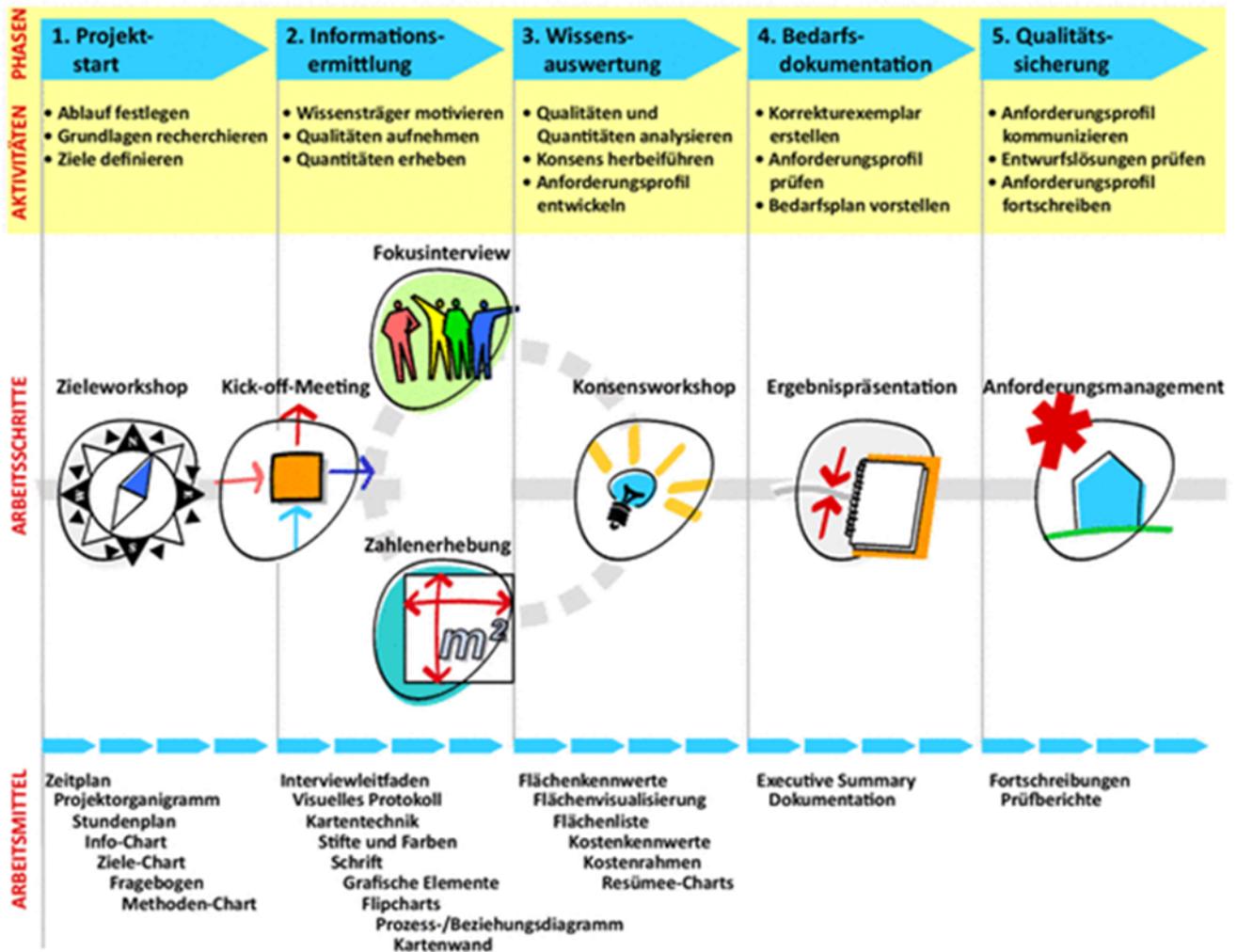
²⁴⁷ Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (Hrsg.) (2015): Regionale Rohstoffsicherung, Juni 2015, http://www.plg-region-trier.de/upload/PGRN_Rohstoffe_Bericht_20150714_web_5962.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁴⁸ Planungsgemeinschaft Trier-Saarburg (Hrsg.) (2016): Planungsgemeinschaft stellt Weichen für Rohstoffdialog, Presserklärung vom 08.03.2016, http://www.plg-region-trier.de/upload/PI_ProjektFort080316-web_5411.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.

det.²⁴⁹ Aus NRW ist als Beispiel das Regionale Rohstoffsicherungskonzept für die ausschließlich Festgesteinslagerstätten aufweisende Planungsregion Arnsberg²⁵⁰ zu nennen.

Eine strukturierte informelle Bedarfsplanung, die am Bedarf eines oder mehrerer Nutzer festgemacht ist, kann wie folgt aussehen:

Abbildung 2: Beispiel einer strukturierten informellen Bedarfsplanung in sieben Arbeitsschritten



Quelle: Hodulak/Schramm (2011): Nutzerorientierte Bedarfsplanung, S. 66, Abb. 55 Phasen und Aktivitäten.

Die aufgezählten sieben Arbeitsschritte können zu einem zwischen den Beteiligten abgestimmten, konsensualen informellen Bedarfsplan für regional gewonnene sowie regional verbrauchte Rohstoffe führen.

²⁴⁹ Bundesverband Keramische Rohstoffe und Industriemineralien e.V. (Hrsg.), Jahresbericht 2016/2017, S. 6, <http://BKRI.de/downloads/geschaeftsberichte/2016.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁵⁰ Bezirksregierung Arnsberg (Hrsg.), Regionalplanung Rohstoffsicherung, http://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplanung_rohstoffsicherung/, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Der Bundesgesetzgeber ist Forderungen in der Literatur²⁵¹ nachgekommen, die Moderationsfunktion der Regionalplanung durch eine explizitere Betonung in § 13 Abs. 1 ROG a. F. (= § 14 ROG 2017) besser zu formulieren. *„Eine konkrete Nennung in bundesweiten Rechtsgrundlagen kann zu einer Kompetenzstärkung der Regionalplanung führen. Die Regionalplanung sollte die Aufgabe erhalten, aktiv auf die Fachplanungsträger und weitere relevante Akteure zuzugehen und die Koordination der unterschiedlichen Interessen im Sinne einer möglichst effizienten flächendeckenden Daseinsvorsorge zu verantworten.“* Diesem Vorschlag schließt sich diese Studie mit Blick auf die informelle Regionalplanung des Rohstoffabbaus grundsätzlich an. Zu sehen ist jedoch, dass die ROG-Novelle 2017 in § 14 ROG nicht nur die regionenüberschreitende raumordnerische Zusammenarbeit ausdrücklich zulässt, sondern in § 14 Abs. 2 S. 1 ROG die informellen Arten der Zusammenarbeit ausdrücklich nennt und damit hervorhebt. Nach der Gesetzesbegründung²⁵² *„soll die ausdrückliche Nennung der Wörter „formelle und informelle Arten der“ der steigenden Bedeutung der informellen Planung in der Raumordnung Rechnung tragen. Dementsprechend soll die explizite Nennung im Gesetzestext eine Anstoßfunktion für die Regionalplaner vor Ort ausüben, sich im Bereich der informellen Planung stärker zu engagieren.“*

In der MORO-Studie kommen Danielzyk/Thimm/Ritzinger²⁵³ für die informelle Regionalplanung der Daseinsvorsorge zu folgenden Handlungsempfehlungen:

„Informelle Instrumente mit vernetzendem Charakter sollten gestärkt und möglichst in verbindliche, langfristige Kooperationsformen überführt werden. Informelle Abstimmungen können durch formelle Instrumente, wie Teilpläne und landesplanerische Verträge, abgesichert werden. Instrumente, wie Förderungen oder vertragliche Selbstbindungen, können die Durchsetzungsfähigkeit der Konzepte gewährleisten. Ein ebenfalls wichtiger Aspekt ist die Verstetigung von Instrumenten nach Auslauf der Förderung.“

Über die regionalplanerische Ebene hinaus, sollte es den Ländern offenstehen, auch landesweite Rohstoffforen einzurichten, wenn die Gegebenheiten des Landes (Usus, Struktur) eine solche Vorgehensweise nahelegen.²⁵⁴ Die informelle Rohstoffbedarfsplanung im Rahmen der Landes- und/oder Regionalplanung sollte dahingehend geändert werden, dass die Rohstoffdialogforen eine verstetigte Form der Zusammenarbeit erhalten, etwa in Form eines landesplanerischen Vertrags mit den Akteuren. Dadurch wird die Zusammenarbeit über eine einzige Planungsperiode hinaus verstetigt. Die vertragliche Selbstbindung des Landes bzw. des Regionalplanträgers sollte sich auf die Kooperation an sich und nicht auf Ergebnisse der Rohstoffdialoge beziehen. Die vertragliche Regelung hat ferner den Vorteil, dass eine Rechtsgrundlage u. a. für Reisekostenerstattungen sowie Verwaltungsausgaben im Sinne des Haushaltsrechtes geschaffen wird.

Allerdings lassen sich auch Argumente gegen eine Aufnahme regionaler Rohstoffdialogforen in die Landesplanungsgesetze anführen. Bedenken werden wegen des zusätzlichen Aufwands erhoben. So seien die formellen Planungsverfahren hinreichend und ohnehin schon schwierig genug sauber durchzuführen. Dann noch Vereinbarungen aus informellen Foren in die formelle Planung einarbeiten und zugleich die hohen Anforderungen der Gerichte an Konzentrationszonenkonzepte erfüllen zu

²⁵¹ Danielzyk/Thimm/Ritzinger (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017, Mai 2017, S. 131, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁵² BT-Drs. 18/10883, S. 53.

²⁵³ Danielzyk/Thimm/Ritzinger (2017), S. 131.

²⁵⁴ Beispielsweise wurde in Sachsen am 06.09.2017 unter Federführung der DERA und der IHK Chemnitz ein „Rohstoff-Dialog Sachsen“ gestartet, vgl. <https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Downloads/Rohstoff-Dialog%20Sachsen-2017.pdf?blob=publicationFile&v=2>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

müssen, könne die Regionalplanung überfordern. Zudem sei es ein Sonderweg, den es in anderen Bereichen nicht gebe. Wenn es sachlich nötig, personell durchführbar und machbar ist, führe die Regionalplanung auch jetzt schon informelle Runden durch. Dies solle aber nicht gesetzlich vorgegeben werden.²⁵⁵

Trotz dieser Bedenken wird daran festgehalten, Rohstoffdialoge als Teil einer informellen Bedarfsplanung auch gesetzlich zu verankern. Immerhin bietet sich hierdurch die Chance, in einem auf Konsens ausgerichteten verfahren künftige Rechtsstreite zu vermeiden.

Vorschlag 2

Schlagwort	Adressat	Details
Verstetigung der Rohstoffdialogforen als informelle Rohstoffbedarfsplanungen, ggf. durch landesplanerischen Vertrag mit den Akteuren	Landesgesetzgeber der Länder, die eine Regionalplanung durchführen, bzw. ggf. aller Länder für länderweite Dialogforen	Aufnahme der Verstetigung der regionalen Rohstoffdialogforen als informelle Rohstoffbedarfsplanungen in die Landesplanungsgesetze, ggf. gekoppelt mit landesplanerischem Vertrag mit den Akteuren; je nach Umständen auch überregionale oder landesweite Rohstoffdialogforen

4.1.2 Bundesebene

Zusätzlich zur skizzierten informellen Ebene auf der Regionalebene ließe sich an eine **bundesweite informelle Rohstoffplanung in Gestalt von Rohstoffdialogen mit dem Ergebnis eines Rohstoffkonzeptes** denken.²⁵⁶ Die bundesweite informelle Rohstoffplanung kommt nicht für primär regional abgebaute oder verbrauchte Rohstoffe in Betracht, sondern für solche von überregionaler Bedeutung. Dabei handelt es sich um die dem BBergG unterfallenden Rohstoffe. Bei diesen Rohstoffen, insbesondere bei den Energieträgern, kommt es weniger auf regionale Besonderheiten, sondern vielmehr auf grenzübergreifende, volkswirtschaftliche Erwägungen an. Gemeint sind sowohl gesamtstaatliche als auch internationale Rohstoffversorgungsaspekte. Zudem spielt bei einigen dieser Rohstoffe der Import- bzw. Exportfaktor eine große Rolle, sind also internationale, wenn nicht sogar regelmäßig globale Überlegungen unabdingbar. Beispiele sind seltene Metalle oder Erden.

Dem Bund steht die Gesetzgebungskompetenz für eine Weiterentwicklung des Raumordnungsgesetzes zu: Das Raumordnungsrecht weist bereits heute solide Ansätze für die Berücksichtigung des Ressourcenschutzes auf. Eine Erweiterung der ressourcenbezogenen Regelungen der Raumordnung ist verfassungsrechtlich unbedenklich, weil in der Regel keine parzellenscharfen Festlegungen getroffen werden, und aus Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG folgt, dass das ROG keinen abweichungsfesten Kern aufweist, sodass die Länder eigenständige Regelungen treffen können. Für die Änderung des ROG steht dem Bund seit der Verfassungsreform die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG zu.

²⁵⁵ So Stimmen aus der regionalplanerischen Praxis.

²⁵⁶ Vgl. die Äußerung eines Behördenvertreters in den durchgeführten Interviews, dass der Bedarf – wenn überhaupt – auf Bundesebene gesteuert werden solle, dazu unten unter 9.1.

Institutionelles Vorbild für eine national operierende Einrichtung könnte die in Großbritannien, konkret in England und Wales, existierende National Aggregate Coordinating Group sein, die die Gesamtversorgung der Aggregates in England²⁵⁷ überwacht. Auch in Österreich wurde bereits 2012 eine „*Österreichische Rohstoffallianz*“ installiert, die als Plattform von Stakeholdern unter Federführung des österreichischen Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft (BMWFW) u. a. eine wichtige Rolle u. a. bei der Entwicklung der Österreichischen Rohstoffstrategie gespielt hat.²⁵⁸ Die Strategie darf nicht mit dem bereits 2010 erstellten Rohstoffplan verwechselt werden, der von den Bundesländern in raumordnungsrechtliche Instrumentarien implementiert wird. In der „*Österreichischen Rohstoffallianz*“ besteht neben einer Lenkungsgruppe (Lenkung sowie Verabschiedung von Handlungsempfehlungen zur Zielerreichung) eine Technische Arbeitsgruppe (Fachdialog und Ausarbeitung der Handlungsempfehlungen). Teilnehmer der Allianz, die sich als Spiegelgremium zur Europäischen Innovationspartnerschaft für Rohstoffe versteht, sind neben Industrievertretern (Primärrohstoff- und Sekundärrohstoffbranche), Interessenvertretungen (Industriellenvereinigung, Wirtschaftskammer), die Wissenschaft und Wissenschaftsförderungsinstitutionen sowie die öffentliche Verwaltung (mehrere Bundesministerien). Im Sinne einer besseren Ausgewogenheit wäre hier angebracht gewesen, neben bergbau- und technischen Aspekten auch Vertreter des Umwelt- und Ressourcenschutzes einzubeziehen.

Zu sehen ist, dass bei den hier relevanten abiotischen Rohstoffen bereits zwei deutschlandweite industriebezogene Rohstoffausschüsse existieren (beim Bund der deutschen Industrie sowie beim Verband der Automobilindustrie). Im erstgenannten BDI-Rohstoffausschuss erarbeiten seit 2007 ca. 40 Vertreter der rohstoffgewinnenden, der rohstoffverarbeitenden und der Recycling-Industrie die rohstoffpolitischen Positionen des Verbandes. Genannt werden soll ferner der Arbeitsausschuss Rohstoffpolitik des Verbands Deutscher Metallhändler e.V. (VDM), in dem der NE-Metallgroßhandel und die NE-Metall-Recycling-Wirtschaft organisiert sind. Damit verfügt zumindest die Wirtschaft über bundesweit organisierte Strukturen zur Erörterung des Rohstoffbedarfes.

Auf der ministeriellen Seite wurde seitens des BMWi neben anderen Beratungsangeboten der Interministerielle Ausschuss (IMA) Rohstoffe gegründet, der für die Industrie mit dem Monitoring kritischer Rohstoffe Informationen über Angebots- und Nachfragetrends für primäre mineralische Rohstoffe bereitstellt. Dadurch sollen laut BMWi potenzielle Preis- und Lieferrisiken sowie Fehlentwicklungen auf den Rohstoffmärkten frühzeitig zu erkennen sein.²⁵⁹ Hinzuweisen ist weiter auf den von BMU und UBA eingerichteten projektbegleitenden Beirat für Umweltfragen der Rohstoffpolitik, der sich aus Vertretern von Ministerien (BMU, BMWi, BMZ, BMF, AA), Behörden (z. B. BGR), Rohstoffimporteuren, rohstoffintensiven Unternehmen, BDI und kleineren Bau-, Steine- und Erdenverbänden sowie NGO's zusammensetzt. Dessen Ziel ist die Kommunikation und Diskussion von Ressortforschungsergebnissen sowie die Förderung von Akzeptanz für eine umwelt- und ressourcenverantwort-

²⁵⁷ Vgl. auch die Empfehlungen des UK Minerals Forum (Hrsg.) (2014): Final Report Future Minerals Scenarios for the UK, UK Minerals Forum Working Group 2013-14, July 2014, S. 24 f., http://www.british-aggregates.co.uk/news/doc158_UKMF%20wg%20Future%20Minerals%20Scenarios%20July%202014.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁵⁸ BMWFW (Hrsg.) (2015): Die Österreichische Rohstoffstrategie, http://www.vivis.de/phocadownload/Download/2015_rur/2015_RuR_47-54_Holnsteiner.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁵⁹ BMWi (Hrsg.): Dossier Moderne Industriepolitik, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/moderne-industriepolitik.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

tungsvolle Rohstoffgewinnung. Der Beirat dient auch als Plattform zur Diskussion von Weiterentwicklungsansätzen des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms Progress.²⁶⁰

In einem bundesweit aufgestellten Rohstoffrat kann auch für solche Rohstoffe ein Rohstoffkonzept aufgestellt werden, das zwar informell aber dennoch nicht ohne politische Steuerungswirkung ist. Dabei ließen sich Strukturelemente der regionalen Rohstoffplanung entsprechend auf die Bundesebene übertragen. Wichtig ist vor allem die Zuarbeit der BGR für die Erarbeitung der Grundlagen eines nationalen Rohstoffkonzeptes.

Vorschlag 3

Schlagwort	Adressat	Details
Bundesweite informelle Rohstoffplanung für überregional relevante Rohstoffe in Gestalt von Rohstoffdialogen mit dem Ergebnis eines Rohstoffkonzeptes in Weiterentwicklung des § 14 ROG	Bundesgesetzgeber (ROG) + Bundesregierung	Informelle Rohstoffdialoge auf Bundesebene für nicht nur regional abgebaute oder verbrauchte Rohstoffe (insbes. Importrohstoffe) Optimalfall: Rohstoffkonzepte für diese Gruppe von Rohstoffen als Ergebnisse eines informellen Diskurses (Rohstoffdialoge) auf Bundesebene mit allen Akteuren (BMW, BMU, BGR, UBA u. a.)

4.2 Zusammenspiel der informellen und der formellen Bedarfsplanung

Für das **Zusammenspiel von informeller und formeller Bedarfsplanung** gelten folgende Überlegungen: Die konsensual in den Rohstoffdialogen festgelegten Inhalte der informellen Bedarfsplanung für den Rohstoffabbau sind per se für die formelle Bedarfsplanung nicht verbindlich. Das ergibt sich schon aus ihrem informellen, d. h. rechtlich nicht verbindlichen Charakter. Wären sie es, könnte man nicht mehr von einer informellen Planung sprechen. Die Planungsträger der Raumordnung sowie der Fachplanung sind aber selbstverständlich frei, die Ergebnisse der informellen Rohstoffplanung zum Gegenstand ihrer späteren, verfahrensgeleiteten Planung zu erklären. Auch können sie, wenn es ihnen rechtlich oder politisch opportun erscheint, von den Ergebnissen der informellen Bedarfsplanung abweichen.

Bereits im Zusammenhang mit den informellen Energiekonzepten wurde in der Literatur²⁶¹ darauf hingewiesen, dass die Frage einer etwaigen Übernahme mit den leitenden Interessen der informellen und formellen Planung zusammenhängt. Die Frage sei komplexer als die Label „Privatnützigkeit“ einerseits und „Interessenneutralität“ der Regionalplanung als Ausdruck für Allgemeinwohl“ zu verwenden. Ferner bestehe die Gefahr, dass *„in der engen Kooperation zwischen Behörden und einem selektiven Kreis an Adressaten (...) vor allem im Vollzug Übereinkünfte erzielt, die zugunsten privilegierter Interessen ausgehen und Gefahr laufen, den Intentionen der Planungs-, Energie- und Umweltgesetze oder anderer Regelwerke nicht mehr zu entsprechen.“* Die Schlussfolgerung, *„die Informalität des Aus-*

²⁶⁰ S. <https://www.umweltbundesamt.de/umweltfragen-der-rohstoffpolitik-0>, letzter Zugriff am 18.11.2018.

²⁶¹ Gawron, Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 2, NuR 2014, 88 (96) unter Hinweis auf Tomerius, Kooperatives Verwaltungshandeln und Demokratieprinzip, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1997, S. 289 ff.

handlungsprozesses fördert in vielfacher Weise selektive Interessensberücksichtigung und ist damit wenig geeignet, eine gegnerisch eingestellte (Teil-)Öffentlichkeit zu neutralisieren“²⁶², erscheint dennoch zu restriktiv. Wie die oben zitierten Beispiele aus der Rohstoffabbau-Regionalplanung belegen, gelingt dieser sehr wohl ein diskursiver Abschluss und damit zugleich ein Interessensausgleich. Das liegt augenscheinlich daran, dass die am Sprechakt festgemachte Steuerung kraft Argumenten zu handlungskordinierenden Bewegungen der Akteure führen kann.²⁶³ Damit, also mit der Handlungskoordination infolge informeller Prozesse, wird die stark formalisierte Verfahrensleitung²⁶⁴ durch Raumordnungsverfahren nicht überflüssig. Vielmehr ergänzen sich beide Instrumente, das eine nicht-hierarchisch das andere hierarchisch²⁶⁵, gegenseitig in ihrer Wirkung. Denn in der Governanceforschung ist seit langem anerkannt, dass „eine Untersuchung des Beitrags der Rechtsordnung zu Governance das Zusammenspiel mit anderen institutionalisierten Formen der Handlungskoordination zu beachten“ hat.²⁶⁶ Das (Raumordnungs-)Recht steht bei Betrachtung des institutionellen Governance-Sets nicht allein; es wird längst durch weiche Steuerungsansätze flankiert. Dass nicht-hierarchische Steuerung oftmals durch nachfolgende hierarchische erst ermöglicht oder wenigstens stark befördert wird – in der Governanceforschung wird das üblicherweise als „*shadow of hierarchy*“²⁶⁷ bezeichnet und meist mit Blick auf private Firmen und ihre Rolle bei der Verwaltung vor allem öffentlicher Güter betrachtet – schadet vom Output her gesehen nicht.

Damit sind auch zumindest für den Rohstoffabbau Bedenken gegen eine „*Moderatorenrolle der Regionalplanung*“ sowie pauschale Kritik an den „*politischen Kosten, die an die Stelle institutioneller und institutionalisierter Regelsysteme treten*“²⁶⁸ stark relativiert. Auf den erhöhten Personalbedarf für eine informelle Rohstoffplanung wurde allerdings oben bereits hingewiesen.

Soweit die informellen Rohstoffkonzepte tatsächlich Eingang in die Festlegungen der Regionalplanung finden, ist damit eine Bindung nachfolgender Planungen und Zulassungen verbunden, soweit eine entsprechende Raumordnungsklausel existiert.²⁶⁹ Resultate der planerischen Festlegungen durch Träger der Regionalplanung sind hingegen von allen öffentlichen Stellen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG), darüber hinaus je nach Ausgestaltung des Raumordnungsrechts teilweise sogar zu beachten. Liegen die Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG vor, ist der Adressatenkreis, also

²⁶² Gawron, Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 2, NuR 2014, 88 (97).

²⁶³ De La Rosa/Gädecke (2009): Steuerung durch Argumente, in: Göhler/Hoppner/De La Rosa (Hrsg.), Weiche Steuerung: Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, S. 74 ff.

²⁶⁴ Auf die prozedurale Verzahnung der informellen Raumplanung mit Raumordnungsverfahren wird unter 5.2.1 (Partizipation) eingegangen.

²⁶⁵ Zu den Modi der Handlungskoordination vgl. Draude/Schmelzle/Risse (2012): Grundbegriffe der Governanceforschung, SFB-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens, Working Paper Series Nr. 36, Juni 2012, S. 13, http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp36/SFB-Governance-Working-Paper-36.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁶⁶ Wrase (2013): Wie wirkt Recht? Überlegungen zur Rechtswirkungsforschung unter den Bedingungen konsolidierter und begrenzter Staatlichkeit, SFB-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit Working Paper Series Nr. 57 Juni 2013, S. 12, http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp57/SFB-Governance-Working-Paper-57.pdf, letzter Zugriff am 24.08.2017, unter Hinweis auf Kötter (2008): Rechtsordnung und Regelungsstrukturen: der Beitrag einer entscheidungs- und wirkungsorientierten Rechtswissenschaft zur Governanceforschung, in: De La Rosa/Höpner/Kötter (Hrsg.): Transdisziplinäre Governanceforschung. Gemeinsam hinter den Staat blicken, S. 211(220).

²⁶⁷ Vgl. Börzel (2010): Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? SFB-Governance Working Paper Series, No. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2010; Héritier/Lehmkuhl (2008): Introduction – The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, Jnl Publ. Pol. 28 (1), 1-17, <https://www.alexandria.unisg.ch/47419/1/the%20shadow%20of%20hierarchy.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁶⁸ Gawron, Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 2, NuR 2014, 88 (97).

²⁶⁹ Gawron, 88 (96).

der Kreis durch Planungen der öffentlichen Hand Betroffenen, gar auf bestimmte (natürliche und juristische) Personen des Privatrechts ausgedehnt. Das bedeutet für die informelle Rohstoffplanung, dass etwa Mengengerüste oder Gebietseinstufungen im Moment der Übernahme durch den Planungs-träger in die Regionalplanung gleichsam in rechtliche Wirkung erstarken, indem sie dann von den öffentlichen Stellen mindestens zu berücksichtigen sind. Sollte in das ROG eine entsprechende Klausel aufgenommen werden oder das Landesrecht eine solche enthalten, müssten die Vorgaben ggf. sogar beachtet werden.

5 Formelle (verbindliche) Bedarfsplanung für regional gewonnene und verbrauchte Rohstoffe

Neben der eben skizzierten informellen Bedarfsplanung beobachten wir im geltenden Recht Fälle der formellen (d. h. verfahrensfestgelegten) Bedarfsprüfung.²⁷⁰ Es handelt sich um formale Feststellungen des Bedarfes an bestimmten Gütern, die sodann bindende Grundlage für nachfolgende Planungs- oder Zulassungsstufen sind. Hierbei kann zwischen sektoral ansetzenden Bedarfsabschätzungen mit Fokus auf Einrichtungen der Daseinsvorsorge (u. a. Verkehrswege und Netzausbau) und allen anderen (weiteren) Bedarfsplanungen (u. a. Raumordnung und Landesplanung, Planfeststellung) unterschieden werden.²⁷¹

Was formell ist in der Regionalplanung, umschreiben *Danielzyk/Thimm/Ritzinger*²⁷² in ihrer MORO-Untersuchung über informelle und formelle Instrumente der Regionalplanung:

„Als formelle Instrumente der Regionalplanung werden die Regionalpläne, Teilpläne und Teilfortschreibungen mit den darin festgelegten textlichen und zeichnerischen Zielen und Grundsätzen sowie nachrichtlichen Übernahmen verstanden. In der vorliegenden Untersuchung werden zudem auch textliche und zeichnerische Festlegungen aus Landesentwicklungsplänen und Aussagen aus den Landesplanungsgesetzen als formelle Instrumente betrachtet, da sie von der Regionalplanung zu berücksichtigen sind. Weitere Instrumente, die in den Landesplanungsgesetzen als Instrumente zur Verwirklichung von Raumordnung und Landesplanung definiert sind, werden nachrichtlich aufgeführt.“

Im folgenden Abschnitt ist nun zu überlegen, wie und in welchen Rechtsgebieten eine formelle Bedarfsplanung für den Abbau bestimmter Ressourcen eingeführt werden könnte. Dabei wird ein gestuftes Vorgehen zugrunde gelegt. Der Anwendungsbereich der informellen Bedarfsplanung für den Rohstoffabbau sollte wie oben begründet nicht auf einzelne Rohstoffe begrenzt sein. Die formelle Rohstoffbedarfsplanung in Gestalt einer weiterentwickelten Regionalplanung soll zunächst auf regional bedeutsame Grundeigentümergebietsschätze ohne Import-Export-Bezug, d. h. auf *Kiese/Sande* sowie *Natursteine* als größte Rohstoffgruppen fokussiert werden. Darauf kann eine Ausdehnung auf *die dem BBergG unterworfenen Rohstoffe* erwogen werden.

Diese Studie empfiehlt, die bestehende raumordnerische Regionalplanung im Sinne einer Bedarfsplanung für alle regional abgebauten und vermarkteten Rohstoffe zu nutzen. Auf eine nachgeschaltete Bedarfsplanung im Bergrecht wird verzichtet. Gleichzeitig sieht sie **nicht** vor, neben der Regionalplanung und der bergrechtlichen Zulassung noch eine weitere gesonderte (formelle) Rohstoffbedarfsplanung einzuführen.

²⁷⁰ Hier wird der Systematik von Köck (2016, Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (583)) gefolgt.

²⁷¹ Damit wird hier nicht zwischen der wenig trennscharfen Differenzierung zwischen Bedarfsplanung im engeren und im weiteren Sinne unterschieden, wie sie Köck (2016, Impulsvortrag: Begriff, Systematisierung & Anforderungsprofil, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, S. 4) zu entwickeln versucht hat. Ablehnend auch Winter (2016) Kommentar zum Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht – Begriff, Systematisierung & Anforderungsprofil, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 4.

²⁷² *Danielzyk/Thimm/Ritzinger* (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017, Mai 2017, S. 131, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

5.1 Raumordnungsrechtliche formelle Bedarfsplanung für die erfassten Rohstoffe

Nach Überlegungen zur Stärkung der moderierenden Funktion der Regionalplanung für eine bedarfsorientierte Rohstoffplanung werden die mengenbezogenen Entscheidungsnotwendigkeiten und daraus folgenden Verfahrensabläufe skizziert. Zusätzlich soll die Möglichkeit landesgesetzlicher quantifizierter Vorgaben diskutiert werden. Schließlich erfolgt eine kurze Zusammenfassung zur raumordnerischen Bedarfsplanung.

5.1.1 Keine Erweiterung der Bundesraumordnung um eine Rohstoffbedarfsplanung

Zu überlegen ist zunächst, ob eine raumordnerische Regelung auf Bundesebene, also eine Bedarfsplanung auf gesamtstaatlicher Ebene, verwirklicht werden sollte, um eine bedarfsgerechtere Gewinnung von Rohstoffen zu unterstützen. § 17 Abs. 1 ROG erlaubt grundsätzlich eine Raumordnung des Bundes. Danach kann das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (...) einzelne Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 für die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes (...) durch Grundsätze in einem Raumordnungsplan konkretisieren. Nach § 17 Abs. 2 Satz 1 ROG kann das BMVI Raumordnungspläne für das Bundesgebiet mit Festlegungen zu länderübergreifenden Standortkonzepten für See- und Binnenhäfen sowie für Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung als Rechtsverordnung aufstellen, soweit dies für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Bundesgebietes unter nationalen oder europäischen Gesichtspunkten erforderlich ist. Die Raumordnungspläne nach Satz 1 entfalten allerdings erst seit der am 29.11.2017 in Kraft getretenen ROG-Änderung (vgl. § 5 Abs. 4 ROG) eine Bindungswirkung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Länder. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 ROG sind 1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie 2. Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen. Damit ist das Raumordnungsrecht grundsätzlich geeignet, (auch unterirdische) Konflikte zu lösen. Denkbar wäre, neben der Verkehrsplanung in § 17 Abs. 2 ROG einen neuen Absatz 3 für eine Bergbauplanung einzufügen.

Nach der Einschätzung des Beirates für Raumordnung²⁷³ komme der Rohstoffabbau als Anwendungsfeld für die Bundesraumordnung in Betracht, in der Ziele festgelegt werden könnten. Der Beirat für Raumordnung nimmt einen gesamtstaatlichen Handlungsbedarf an:²⁷⁴

„Aktivitäten des Bundes sind insbesondere dort gefragt, wo sich sachinhaltlich ein erheblicher Handlungsdruck abzeichnet, der sich nicht nur auf kleinere Teilräume der Bundesrepublik beschränkt und in wesentlichem Maße allein auf den nachfolgenden Handlungsebenen lösen ließe, sondern der bundesweit und über die Staatsgrenzen der Bundesrepublik hinaus erkennbar ist. Ebenso können sich Handlungserfordernisse für die Bundesrepublik auch aus dem europäischen Rahmen ergeben und eine Gesamtpositionierung und länderübergreifende Sicht innerhalb Deutschlands erfordern.“

Der Beirat für Raumordnung²⁷⁵ stellt ferner darauf ab, dass „bei mineralischen Rohstoffen, die im Bundesgebiet selten zu finden sind“, „eine ausschließlich regionale oder landesweite Steuerung, rasch

²⁷³ Beirat für Raumordnung (Hrsg.) (2009): Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG, Stellungnahme, 29.06.2009, https://www.bmvi.de/blaetterkatalog/catalogs/220926/pdf/save/bk_1.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁷⁴ Beirat für Raumordnung (Hrsg.) (2009), S. 3.

an Grenzen stoßen“ könne. Selbst bei den Rohstoffen Kies und Sand zwingen, so der Beirat, u. a. die vielfältigen Import- und Export-Beziehungen zu „bundesweit einheitliche(n) fachliche(n) Grundlagen zur Abschätzung des Bedarfs und zur Einschätzung bundesweit bedeutsamer Herkunftsräume und ggf. zu Substitutionsmöglichkeiten“. Roßnagel/Hentschel²⁷⁶ haben die Raumordnung in den Ländern als überfordert gesehen, wenn sie überregional am Bedarf ausgerichtet werden soll. Zumindest bei überregionalen und weltweit bedeutsamen Rohstoffe dürfte, so die beiden Autoren, „gegen eine Orientierung des Bedarfs an diesen Rohstoffen allein an der Bundesrepublik Deutschland, an einem Bundesland oder sogar an nur einer Planungsregion die weltweite gegenseitige Abhängigkeit der Staaten von knappen Rohstoffen sprechen.“ Eine isolierte Betrachtung nur des deutschen Bedarfes an Rohstoffen als begrenztem Raum mache keinen Sinn. Zudem könne der Effekt, „Rohstoffe, die in Deutschland knapp sind, in erster Linie aus dem Import zu decken und allenfalls sekundär eine Selbstversorgung aus eigenen Rohstoffvorkommen in Betracht zu ziehen, (...) gravierende Probleme in der weltweiten Rohstoffversorgung und im internationalen Handel aufwerfen.“ Schließlich wird auf das Problem verwiesen, verlässliche Bedarfsprognosen für den internationalen Rohstoffbedarf aufzustellen. Roßnagel/Hentschel²⁷⁷ folgern, dass auch eine gesetzgeberische Vorgabe, dass die Raumplanung sich an dem Bedarf in Deutschland zu orientieren hätte, scheitern müsse. „Der Bedarf für eine Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung in Deutschland (wäre) verlässlich nicht zu bestimmen.“ Die Regionalplanung mit ihrer Rohstoffbedarfsplanung soll demgegenüber nach der in dieser Studie vertretenen Ansicht lediglich für regional abgebaute und verbrauchte mineralische Rohstoffe stattfinden. Damit sind die Weltmarktüberlegungen u. a. für seltene Erden und knappe Import-Metalle ohnehin nicht Gegenstand der Bedarfserwägungen und eine Überforderung der Regionalplanung in diesem Punkt nicht zu befürchten.

Eine andere, davon zu trennende Frage ist die nach der Notwendigkeit einer Bundesraumordnung für den Abbau mineralischer Rohstoffe im regionalen Planungsraum und seinen Außenbeziehungen zu Nachbarregionen. Die Konsequenz, dass nach dem Willen des Beirates für Raumordnung eine Bundesraumordnung bei „bundesweit seltenen mineralischen Rohstoffen, nichtmineralischen Rohstoffen und (beim) Export und Import von Rohstoffen“ stattfinden solle²⁷⁸, wird in dieser Studie als zu weitgehend angesehen und daher nicht geteilt. Wegen des bei den mengenmäßig größten Rohstoffgruppen ganz überwiegenden regionalen oder gar lokalen Bezugs des Rohstoffabbaus sowie der fehlenden Vernetzungsfunktion erscheint eine bundesweite Raumordnungs-Bedarfsplanung nicht wirklich notwendig.²⁷⁹ Zwar wurde insbesondere bei Kies und Sand auf Export- und Import-Beziehungen (vor

²⁷⁵ Beirat für Raumordnung (Hrsg.) (2009): Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG, Stellungnahme, 29.06.2009, S. 8, https://www.bmvi.de/blaetterkatalog/catalogs/220926/pdf/save/bk_1.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁷⁶ Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 61.

²⁷⁷ Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 61.

²⁷⁸ Beirat für Raumordnung (Hrsg.) (2009): Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG, Stellungnahme, 29.06.2009, S. 9, https://www.bmvi.de/blaetterkatalog/catalogs/220926/pdf/save/bk_1.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018

²⁷⁹ So schon bereits Schulze/Keimeyer (2014): PolRes AP 2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse Nr. 2: Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesam-

allem zwischen NRW und den Niederlanden) hingewiesen. Beispiel hierfür sind Streitigkeiten z. B. zwischen dem Regierungsbezirk Düsseldorf und den niederländischen Nachbarn um die angeblich restriktive Ausbeutung niederländischer Rohstoffquellen von Kies und Sanden zulasten des Niederrheins.²⁸⁰ Jedoch überwiegen diese Exportmengen die in der Region bzw. in Deutschland verbleibenden Mengen bei weitem nicht. Auch in der bereits geführten Diskussion innerhalb der Bundesressorts²⁸¹ wurden für in Deutschland seltene mineralische Rohstoffe keine Beispiele gegeben. So konnte „im Rahmen dieses Workshops nicht geklärt werden (...), welche standortgebundenen Rohstoffe als „von nationaler Bedeutung“ klassifiziert werden müssten.“²⁸² Wie Spannowsky²⁸³ zu Recht deutlich gemacht hat, sei „die Identifizierung der Rohstoffe, denen in Bezug auf die gesamtäumliche Entwicklung besondere Bedeutung beizumessen sei, (...) jedoch Voraussetzung für entsprechende räumliche Aussagen.“ Auch die Einschätzung, dass „Rohstoffsicherung (...) auch länderübergreifend betrieben werden müsse, da die Bedarfsdeckung aufgrund der Lagerstättensituation nicht bei allen Rohstoffen innerhalb der Ländergrenzen möglich“ sei²⁸⁴ und die daraus vermeintlich gezogene Schlussfolgerung eines „Erfordernis(es) einer Koordinierung auf der Bundesebene“ vermögen nicht zu überzeugen. Dass ein Vorgang länderübergreifend erfolgt, vermag allein das Handeln des Bundes und erst recht die institutionalisierte Bundesraumordnung nicht als notwendig erscheinen lassen. Das gilt, zumal bereits vielfältige länderübergreifende Aktivitäten existieren²⁸⁵, ohne, dass deswegen eine Bundes-

tes, FKZ: 3711 93 103, März 2014, Dessau, S. 10. Zurückhaltend auch Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 297: „kommt als Aufgabe in Betracht“.

²⁸⁰ Vgl. den Bericht von Seth (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, Volume 68, Issue 5, pp 419–431 (425); Kragt (2007): Baurohstoffversorgung in den Niederlanden, in: Natur- und Umweltschutz-Akademie Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Kiesabbau am Niederrhein – Quo vadis? Recklinghausen, 19-22. = NUA-Heft, r. 1.

²⁸¹ Vgl. Spannowsky (2011), BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung – Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011, Krausenstraße 17-20, Berlin, S. 294 ff., http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/Download_Handbuch.pdf?blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁸² Das Beispiel Gas, das der BMWi-Vertreter als Beispiel für einen Rohstoff einbrachte, der nur in einem Bundesland vorkomme (zit. in: Spannowsky, a.a.O., S. 295), ist als Energierohstoff nicht Gegenstand dieser Studie.

²⁸³ Spannowsky (2011), BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung – Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011, Krausenstraße 17-20, Berlin, S. 294, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/Download_Handbuch.pdf?blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁸⁴ Spannowsky (2011), BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung – Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011, Krausenstraße 17-20, Berlin, S. 126, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/Download_Handbuch.pdf?blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁸⁵ Hier ist auch auf bereits koordinierende, grenzübergreifende Aktivitäten hinzuweisen, vgl. vor allem die Arbeiten der Deutsch-Niederländischen Raumordnungskommission (Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission Unterkommission Nord/Nederlands-Duitse Commissie voor der Ruimtelijke Ordening Subcommissie Noord, Raumordnerische Schwerpunktthemen, Leitbilder und Leitlinien für den nördlichen deutsch-niederländischen Grenzraum 2014, Schwerpunktthema 5 Ressourcen und Energie), die Aktivitäten der AG Raumordnung der Deutsch-Französisch-Schweizerischen Oberrheinkonferenz, Punkt III 6 (Raumentwicklung und Raumbewachung) der Erklärung von Ham-

raumordnung erforderlich wäre. Zwar mögen bestimmte Baurohstoffe (Qualitäten) auch innerhalb Deutschlands knapp sein, Standorte räumlich konzentriert sein und deshalb auch innerhalb von Deutschland überregional gehandelt und transportiert werden. So verweisen Köck/Bovet/Fischer *et al.*²⁸⁶ darauf, dass „in Hessen Kies in bestimmter Körnung nicht vorhanden“ sei, sondern dass „dieser (...) per Schiff über den Rhein, insbesondere aus Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und dem Elsass importiert“ werde. Daraus lässt sich aber nicht automatisch die Notwendigkeit gesamtstaatlichen Handelns schließen. So ist der gesamtstaatliche Druck zum Handeln bei den gängigen Abbaurohstoffen (vgl. oben Tabelle 2 und Abbildung 2) nicht zu erkennen. Ferner ist nicht anzunehmen, dass die Raumordnung der Länder (Regionalplanung) nicht auch länderübergreifende Planungsnotwendigkeiten für die Räume behandeln können. Dem zur Ausdehnung der Bundesraumordnung alternativen Apell Spannowskys²⁸⁷, einen „Handlungsauftrag an die Länder zu richten, entsprechende Rohstoffe von überregionaler Bedeutung für den Gesamtraum zu definieren und durch räumliche Ausweisung in den Raumordnungsplänen der Länder zu sichern“, kann demgegenüber gefolgt werden.

Im Ergebnis wird daher davon abgeraten, die Rohstoffbedarfsplanung mittels einer Bundesraumordnung vorzunehmen.

5.1.2 Bundesgesetzliche Nachsteuerung: Zielfestlegungen und Rohstoffklausel

Kein Änderungsbedarf besteht hinsichtlich der gesetzlichen **Zielfestlegung der Raumordnung**: Die Leitvorstellung des ROG ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen schafft. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG formuliert als ersten Grundsatz der Raumordnung einen Auftrag zum Schutz der Ressourcen. Danach sind „Entwicklungspotenziale [...] zu sichern und Ressourcen nachhaltig zu schützen“. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 4 ROG können Planungsträger hierfür „regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung“ einbeziehen.

Wie in der MORO-Studie²⁸⁸ dargelegt, werden als Ziele der durch die Länder durchgeführten Landes- und Regionalplanung „besonders häufig die bedarfsgerechte Ausweisung sowie die langfristige Rohstoffsicherung genannt.“ Dort ist ebenfalls ausgeführt, dass Vorgaben zur „langfristigen Rohstoffsicherung“ durch neun der Bundesländer im Vordergrund stehen. Die bedarfsgerechte oder -orientierte

bach zur deutsch-französischen Zusammenarbeit in den Grenzregionen vom 06.04.2017 sowie den Beschluss zur Erarbeitung von gemeinsamen programmatischen Vorstellungen der Raumentwicklung für die deutsch-polnische Grenzregion (21.10.2014, Ausschuss für Raumordnung der Deutsch-Polnischen Regierungskommission für regionale und grenznahe Zusammenarbeit), ohne dass gleich eine Bundesraumordnung erforderlich wäre.

²⁸⁶ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017): Die Bedarfsplanung als Instrument, S. 276 u. a. unter Hinweis auf VGH Hessen, Urt. v. 07.07.2015, 2 A 177/15, Hessenrecht – Rn. 80.

²⁸⁷ Spannowsky (2011), BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung – Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011, Krausenstraße 17-20, Berlin, S. 295, https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsätze/Download_Handbuch.pdf?blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 30.11.2018.

²⁸⁸ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 40.

Zielerreichung steht neben dem Rohstoffsicherungszweck und entbindet nicht von der Notwendigkeit einer langfristigen Sicherung der Rohstoffversorgung.

Die **Rohstoffklausel in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG** hat schon allein aufgrund ihrer stringenten Formulierung hohe Bindungswirkung, ist aber in der Abwägung überwindbar.²⁸⁹ Die Klausel war nach dem Gesetzentwurf aus 2008 zur Neufassung des ROG²⁹⁰ noch an die Bedarfsprognoseregelung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 4 gekoppelt. Sie wurde letztlich auf Druck der Rohstoffverbände wieder vom Bedarfsprognoseansatz entkoppelt.²⁹¹ Das Argument, eine solche Festlegung hätte in rohstoffreichen Regionen zu weit gegriffen²⁹², verfängt schon deshalb nicht, weil mit der Kopplung an den objektiven Bedarf noch nicht zwangsläufig ein starkes Restringieren verbunden ist. Die Äußerung der Bundesregierung im Gesetzgebungsverfahren²⁹³, nach der der Bedarfsprognoseansatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 4 ROG keinen *direkten* Bezug zur Rohstoffregelung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG habe und es sich bei Bedarfsprognosen lediglich um mögliche Festlegungskriterien handle, besagt nach einem Umkehrschluss allerdings, dass sehr wohl auch auf Bedarfsprognosen abgestellt werden kann. Richtig ist aber auch, dass aus dieser Klausel nicht zugleich eine Pflicht zur Ermittlung des Bedarfs an bestimmten Rohstoffen im Rahmen der Raumordnung abgeleitet werden kann. Vielmehr ist die Bedarfsprognose dazu da, „eine informative Grundlage für die Raumplanung schaffen.“²⁹⁴

Zum einen empfehlen sich vor dem Hintergrund des Art. 20a GG Bedarfsprognosen, die am *objektiven* Rohstoffbedarf in einer Planungsregion – zu den Kriterien wurde bereits oben (3.2) ausgeführt – ausgerichtet sind.²⁹⁵ Damit würden Bedarfsprognosen, die allein angebots- und nachfrage- bzw. verbrauchsorientiert sind, der Vergangenheit angehören. Die Normwertung des § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG als „*Ressourcenschutzverpflichtung*“ – auch im Zusammenspiel mit § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 4 ROG – ist derzeit nicht sachgerecht. Ihr kann in der jetzigen Konstruktion kein besonderer Mehrwert aus Ressourcenschutzsicht zukommen. Zwar ist es den Planungsträgern wie ausgeführt nicht verwehrt, unter Verweis auf die Schutzklausel in Nr. 1 ausdrücklich auch Bedarfserwägungen bei der Ausweisung von Flächen für den Rohstoffabbau einzubeziehen. Der so vorgehende Planungsträger setzt sich aber wegen der „Abbaubezogenheit“ der Vorschrift leicht dem Vorwurf aus, er betreibe eine „Verhinderungsplanung“. Somit dürfte für einen bedarfsplanenden Planungsträger derzeit im Einzelfall ein besonderer Rechtfertigungsaufwand vonnöten sein, für den im Regelfall kaum ein Wille vorhanden sein dürfte.

Daher liegt es nahe, derartige Unklarheiten über eine gesonderte Raumordnungsklausel aufzulösen.²⁹⁶ Mit dem Artikelgesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften von 2017²⁹⁷ wur-

²⁸⁹ Vgl. hierzu auch *Keimeyer/Gailhofer/Sanden/Schomerus/Teßmer/Westphal*, Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung (INSTRO) – Teilband 1, Kap. 5.3.3.

²⁹⁰ Der Entwurf der BReg zur Neufassung des ROG und zur Änderung anderer Vorschriften (E-GeROG) v. 08.08.2008, BR-Drs. 563/08 enthielt noch nicht die Worte „vorsorgende“ [Sicherung] und „geordnete“ [Aufsuchung].

²⁹¹ *Sanden/Schomerus/Schulze* (2012): Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 201 mit Verweis auf: *bbs*, Leitfaden, S. 24.

²⁹² *Seth* (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, Volume 68, Issue 5, 419 (422).

²⁹³ BT-Drs. 16/10332 v. 24.9.2008, S. 1 zu Nr. 3.

²⁹⁴ *Roßnagel/Hentschel* (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 28.

²⁹⁵ *Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze* (2012): Ressourcenschutzrecht, ZUR 2012, 523 (529).

²⁹⁶ Hierfür auch schon die MKRO, Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09.03.2016. S. 26; s. auch *Schulze/Keimeyer/Janssen/Bartel/Seifert* (2015): Unterirdische Raumplanung, Teilvorhaben 2: planerische und rechtliche Aspekte, Texte 57/2015 des Umweltbundesamts, S. 75.

²⁹⁷ BGBl. I S. 1245.

de folgerichtig durch Einfügen eines neuen Satzes 2 in § 48 Abs. 2 BBergG eine Raumordnungsklausel normiert, nach der bei raumbedeutsamen Vorhaben i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG bei der Prüfung der öffentlichen Interessen nach § 48 Abs. 2 Satz 1 auch Ziele der Raumordnung zu beachten sind. In Kraft ist diese Neuerung am 29.11.2017 getreten. Man kann sich fragen, ob es sich hierbei um eine bloße deklaratorische, einen bestehenden *status legalis* bestätigende, oder um eine qualifizierte Raumordnungsklausel mit weitergehenden Bindungswirkungen handelt. Die Antwort hierauf hängt vom ursprünglichen Standpunkt ab. Wurde eine Bindung an die Ziele der Raumordnung abgelehnt, wäre die Ergänzung als qualifizierte, wurde eine Bindung, wie inzwischen von der Rechtsprechung und auch weitgehend der Literatur bejaht, angenommen, wäre sie als deklaratorische Klausel einzuordnen.

Darüber hinaus ist zu erwägen, die Rohstoffklausel in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG nun endlich mittels einer Gesetzesänderung im ROG an die bereits vorhandene Bedarfsprognoseregulierung in Nr. 1 S. 4 zu koppeln. Eine Stärkung des Ressourcenschutzpotenzials des § 2 Abs. 2 ROG könnte allerdings dadurch erfolgen, dass in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG explizit das Kriterium des „objektiven Bedarfs“ als Festlegungsgrundlage und in Nr. 6 auch die sparsame Rohstoffnutzung aufgenommen wird.²⁹⁸

Vorschlag 4

Schlagwort	Adressat	Details
Einfügen des Kriteriums des „objektiven Bedarfs“ und der sparsamen Ressourcennutzung in die Grundsätze der Raumordnung (Kopplung der Rohstoffklausel in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG an die Bedarfsprognoseregulierung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 4 ROG)	Bundesgesetzgeber (ROG)	Stärkung des Ressourcenschutzpotenzials des § 2 Abs. 2 ROG soll dadurch erfolgen, dass in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG explizit das Kriterium des „objektiven Bedarfs“ als Festlegungsgrundlage und in Nr. 6 auch die sparsame Ressourcennutzung aufgenommen wird Legaldefinition des „objektiven Rohstoffbedarf in einer Planungsregion“ anhand der entwickelten Kriterien in § 3 Abs. 1 ROG

5.1.3 Stärkung der Regionalplanung hin zu einer bedarfsorientierten Rohstoffplanung

Bis zur Neufassung des ROG mit Wirkung vom 29.11.2017 sah das ROG lediglich in einer Soll-Vorschrift vor, dass die Raumordnungspläne Festlegungen zur Freiraumstruktur enthalten sollen, insbesondere zu (§ 8 Abs. 5 Nr. 2 b ROG a. F.) „Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen“. Ferner gebot § 8 Abs. 6 ROG a. F., ebenfalls eine Soll-Vorschrift, dass die „Raumordnungspläne (...) auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 enthalten (sollen), die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich

²⁹⁸ Ebenda.

sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.²⁹⁹ Beim Merkmal „zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich“ musste man die bestehende Kollision von Nutzungsansprüchen für den Freiraum sehen. Gerade in Gebieten, die schon heute durch den Rohstoffabbau besonders betroffen sind, wird man die Erforderlichkeit nicht verneinen können. Für das gesamte Landesgebiet ist eine solche Annahme erheblich schwerer zu begründen. Eine bundesgesetzliche Pflicht der Länder zur aktiven Bodenschätzeplanung ist derzeit aus alledem – wenn überhaupt – wohl nur mit Mühe abzuleiten.³⁰⁰ Die 2017 erfolgte Neufassung in Gestalt des heutigen § 13 ROG hat am Charakter der Soll-Vorschrift für Festlegungen zur Freiraumstruktur nichts geändert. § 8 Abs. 6 ROG a. F. wurde § 7 Abs. 3 und 4 (neu) ROG, weil die Regelung sowohl für Raumordnungspläne des Bundes als auch der Länder gilt.³⁰¹ Weil § 7 Abs. 4 ROG n. F. die eben genannte Erforderlichkeitsklausel unverändert übernommen hat, gelten die getroffenen Aussagen nach wie vor.

Bei einer hier angedachten Weiterentwicklung der Regionalplanung zu einer Ebene, auf der aufgrund einer Bedarfsplanung gegebenenfalls auch verbindliche Abbaubeschränkungen und Primärrohstoffverknappungen zugunsten des Ressourcenschutzes festgesetzt werden sollen, ist eingangs zu hinterfragen, ob die Regionalplanung diese Rolle überhaupt effektiv übernehmen kann. Hintergrund ist, dass die Regionalplanung strukturell und personell sowie durch ordnungspolitische Aufgabenkataloge gebunden ist:

- ▶ Dabei gerät die Regionalplanung bereits heute in Verteilungskonflikte zwischen untergeordneten Planungsträgern und damit in einen Sog „*negativer Koordination*“³⁰², sodass sich Regionalplanung oft in der Begrenzung von Einzelinteressen erschöpft, statt zu einer planvollen Steuerung und Entwicklung des Raumes in der Lage zu sein. Als Beispiel sei hier eine Planung zum Ausschluss von Abgrabungen in einem bestimmten Plangebiet genannt. Das BVerwG³⁰³ hat den Ausschluss von Abgrabungen in Teilen des Gebiets eines Regionalplans jedenfalls dann für ein rechtmäßiges Ziel der Raumordnung erachtet, wenn die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts³⁰⁴ zu Konzentrationszonen für Windenergieanlagen aufgestellten Grundsätze beachtet werden. Der Regionalplan kann demnach ein Gesamtkonzept von Positiv- und Negativflächen enthalten.³⁰⁵
- ▶ Ferner wird betont³⁰⁶, dass die Regionalplanung wie auch die Bauleitplanung „*als überfachliche Planungen eine Sonderstellung ein(nehmen). Deren gesetzliche Grundlagen beziehen sich nicht nur auf die Planung des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten*

²⁹⁹ Die Ermächtigungsgrundlage für die Sicherung durch Grundsätze der Raumordnung sieht *Schulte* (1996, Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegeinnung, S. 190 f.) in den zielförmigen Vorranggebieten, die argumentum a maiore ad minus auch zu grundsatzförmigen Festlegungen legitimiere.

³⁰⁰ Vgl. zu §§ 2 Abs. 1 Nr. 9, 4 Abs. 3 ROG a. F. *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegeinnung, S. 184 f., 190, der die Verpflichtung aus der Pflicht der Länder zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung ableiten will.

³⁰¹ Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 10883, S. 51.

³⁰² *Diller* (2012): Regionalentwicklung – Entstehung und Instrumentierung, in: Weick/Germer/Albrecht/Wernig (Hrsg.), Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen, ARL-Arbeitsbericht Nr. 4, S. 11 (14).

³⁰³ BVerwG, Beschluss vom 18.01.2011 – 7 B 19/10 –, NuR 2011, 284-292 = ZfB 2011, 92-105 = NVwZ 2011, 812-820; s. auch OVG NW, Urteil vom 26.09.2013 – 16 A 1295/08 –, juris; VGH München, Urteil v. 23.02.2017 – 2 N 15.279, <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2017-N-107869?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁰⁴ In Anschluss u. a. an Urteile v. 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 – BVerwGE 117, 287, v. 13.03.2003 – BVerwG 4 C 4.02 – BVerwGE 118, 33 und v. 24.01.2008 – BVerwG 4 CN 2.07 – Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 376). (Rn.32)

³⁰⁵ OVG NW, Urt. v. 26.09.2013 – 16 A 1295/08 –, juris, Ls. 5.

³⁰⁶ *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 316.

natürlichen Ressource. Es handelt sich insbesondere um überfachliche Planungen, die viele Aspekte in Einklang bringen müssen“, so Köck/Bovet/Fischer et al. Ähnlich äußern Roßnagel/Hentschel³⁰⁷ Zweifel, ob die Raumordnungsplanung mit dieser komplexen Aufgabe nicht überfordert wäre.

Diese ressourcenbedingten und handlungslogischen Sachzwänge der Regionalplanung sind in einer Gesamtschau jedoch kein Grund, der Regionalplanung die Fähigkeit abzuspochen, den Bereich des Rohstoffabbaus als Feld der Regionalplanung zu bearbeiten. Im Gegenteil, eine Stärkung der Regionalplanung wird als Erfolgsgarant für die künftige Raumordnung³⁰⁸ betrachtet. Der Erfolg beruhe nach Fürst³⁰⁹ *„auf der Koordinationskraft von Regionen, der Umsetzungsstärke der Regionalplanung (höhere gesellschaftliche Sichtbarkeit über Projekte), der gesellschaftlichen Mehrwertfunktion regionalplanerischer interdisziplinärer Koordination, wirksamen neuen Governance-Arrangements und der wirksameren Emotionalisierbarkeit und gesellschaftlichen Mobilisierbarkeit (place-making, visioning).“*

Die am Ressourcen- und Umweltschutz orientierte Rohstoffpolitik soll durch die auf der der Fachplanung vorgeschalteten Ebene der Raumordnung stattfindende ressourcenschutzorientierte Grobsteuerung³¹⁰ des Rohstoffabbaus verwirklicht werden. Die Steuerung sollte nicht erst auf Ebene der Zulassung des einzelnen bergbaulichen Abbauvorhabens erfolgen, sondern in einem wesentlich früheren Stadium. Dafür bietet sich die Raumordnung an, die verstärkt und neu ausgerichtet werden kann.

Damit könnte dem Gestaltungsauftrag der Raumordnung aus den Leitbildern der Raumordnung gem. MKRO-Beschluss vom 09.03.2016 nähergekommen werden. Danach soll sowohl im Tagebau als auch unter Tage *„der Abbau von Rohstoffen (...) auch in Zukunft mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen, wie etwa der Siedlungsentwicklung oder der Gestaltung von Kulturlandschaften, abgestimmt und auf geeigneten Flächen durch Raumordnungspläne gesichert werden. Zum Schutz der Naturgüter und für die raumverträgliche Nutzung standortgebundener Bodenschätze bedarf es weiterhin einer vorsorgenden räumlichen und zeitlichen Koordination“*. Das steht im Einklang mit der Rohstoffstrategie der Bundesregierung von 2010. Darin fordert die Bundesregierung, Möglichkeiten zu entwickeln, wie die erkundeten, bedeutsamen Lagerstätten in Einklang mit anderen Raumansprüchen (z. B. Siedlungsbau, Infrastrukturplanungen, Kategorien des Natur- und Umweltschutzes) unter gleichrangiger Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Aspekte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und der Nationalen Biodiversitätsstrategie einer Nutzung zugeführt werden können und postuliert, dass Landschaftsgestaltung, Naherholung, Umweltbiotope und Rohstoffabbau, verbunden mit der Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze, nicht zwangsläufig konträre Zielsetzungen sein müssen. Dies könne aber nur unter Einbeziehung aller Beteiligten und begleitet durch einen kontinuierlichen Dialog mit den zuständigen Stellen in den Ländern gelingen.³¹¹

Damit wird hier die Auffassung vertreten, dass die auf die Steuerung einer nachhaltigen Anordnung von Nutzungen des Raumes ausgerichtete Raumordnung geeignet ist, der nachhaltigen Rohstoffge-

³⁰⁷ Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 62.

³⁰⁸ Fürst (2014), Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?, in: Küpper/Levin-Keitel/Maus et al. (Hrsg.), Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, Arbeitsbericht der ARL, Nr. 8, S. 50.

³⁰⁹ Fürst, ebenda, S. 50.

³¹⁰ Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze (2012, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge) sprechen von „ressourcenschutzrechtlichem Korrektiv“, ZUR 2012, 523 (527).

³¹¹ Bundesregierung (Hrsg.) (2010), Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen, <http://www.rohstoffwissen.org/fileadmin/downloads/160720.rohstoffstrategie-der-bundesregierung.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

winnung zu dienen. Dabei wird nicht verkannt, dass es nicht zu den ureigenen Aufgaben der Raumordnung gehörte, für eine (möglichst) gerechte Verteilung von Rohstoffen als öffentlichen Gütern zu sorgen. Weitgehend offen lässt das Raumordnungsrecht die Frage, wer versorgt werden soll, welche Stoffströme also genau gesteuert werden sollen. Dieses Dilemma kann dadurch beseitigt werden, dass der Einstieg in eine integrierte Raum- und Umweltplanung versucht wird, mit der sich leichter strategische Ziele verwirklichen lassen. So wird empfohlen, räumliche Planung und Umwelt- und Ressourcenplanung bewusst nicht zu trennen, sondern zu kombinieren und auch in ihren Problemverständnissen wechselseitig aufeinander zu bewegen.³¹² So sollen Elemente des Stoffstrom- und Ressourcenmanagements in die räumliche Planung integriert werden.³¹³ Diese Vorgehensweise würde die in Deutschland übliche Trennung zwischen Generalplanung und Fachplanung zumindest zum Teil (soweit es um dem BBergG unterliegende Rohstoffe geht) aufheben, was einen Paradigmenwechsel bedeutet. Der hätte auch institutionelle Konsequenzen, weil bisher u. a. Regionalplaner und Bergämter nicht personenidentisch sind.³¹⁴ Selbstverständlich erfordert „die Wahrnehmung von stärker zu koordinierenden Aufgaben – über die reinen Pflichtaufgaben hinaus – eine entsprechende Personalausstattung der Regionalplanung“.³¹⁵ Für die notwendige Sachausstattung gilt Entsprechendes.

Es stellt sich die Frage, wie durch eine **Neuausrichtung der Raumordnungspolitik eine Weiterentwicklung der Bedarfsplanung** bewerkstelligt werden kann. Statt bisher nur die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen als auch die vorsorgende Rohstoffsicherung in den Landesraumordnungsplänen zu regeln, müssten die Länder eine Bedarfsplanung des Rohstoffabbaus vornehmen. Durch eine restriktivere Ausweisung soll eine moderate Verknappung bezogen auf den einzelnen Rohstoff / die einzelne Lagerstätte erreicht werden. Innerhalb dieses Rahmens haben die Unternehmen weiterhin einen freien Zugriff auf die Bodenschätze. In dafür geeigneten Fällen kann die Bedarfsplanung aber auch in Richtung einer Kontingentierung für einzelne Abnehmer-/Abnehmergruppen gehen. Die bisher strikte Differenzierung (Dualismus) zwischen kurzfristigen Rohstoffbedarfen der Rohstoffgewinnung einerseits und der langfristigen, eher bedarfsunabhängigen Sicherung der Rohstoffversorgung andererseits muss durch eine Bedarfssteuerung ersetzt werden. Dabei müssen die freigegebenen Abbauflächen so bemessen werden, dass wirtschaftliche Anreize für den vermehrten Einsatz von Recyclingbaustoffen gesetzt werden. Am Ende dieses auf der Zeitschiene „gleitenden“ Planungsprozesses steht die langfristige Sicherung von Lagerstätten. So sollte am objektiven Bedarf, nach Möglichkeit auch unter Berücksichtigung von Exportquoten und verfügbaren Substitutionspo-

³¹² Baumgärtner/Heinrichs/Hofmeister/Schomerus (2014): Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 261 (315); Hofmeister (2008): Raum- und Umweltplanung, Tutzing Materialien (2008), S. 55-56; Hofmeister (2004): Raum- und Umweltplanung, in: Heitkötter/Schneider (Hrsg.), Zeitpolitisches Glossar, S. 55-56.

³¹³ So bereits Hofmeister/Hübner (1991): Stoff- und Energiebilanzen als Instrument der räumlichen Planung, ARL-Beiträge 118, ARL; Hofmeister (2011): Anforderungen eines sozial-ökologischen Stoffstrommanagements an technische Ver- und Entsorgungssysteme, in: Tietz/Hübner (Hrsg.), Zukunftsfähige Infrastruktur und Regionalentwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte (FuS) Nr. 235 ARL S. 176 ff.; Kanning (2001): Umweltbilanzen: Instrumente einer zukünftigen Regionalplanung?, UVP Spezial 17.

³¹⁴ Baumgärtner/Heinrichs/Hofmeister/Schomerus (2014): Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 261 (311); Hofmeister (2011): Anforderungen eines sozial-ökologischen Stoffstrommanagements an technische Ver- und Entsorgungssysteme, in: Tietz/Hübner (Hrsg.), Zukunftsfähige Infrastruktur und Regionalentwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte (FuS) Nr. 235, ARL, S. 176 ff.

³¹⁵ Danielzyk/Thimm/Ritzinger (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017, Mai 2017, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3>, S. 131, letzter Zugriff am 30.11.2018.

tentialen, orientiert, hinreichend langfristig geplant werden, welche Rohstoffmengen regional³¹⁶ frühestens freigegeben werden können. Dieser Paradigmenwechsel stellt eine große Herausforderung dar. In die richtige Richtung gehen bereits neuere Landesentwicklungspläne (wie etwa der von NRW), der u. a. Aspekte der Substitution (Kapitel 9.1.) von Abbaurohstoffen aktiv aufgreift.

Zum Daseinsvorsorgebereich Rohstoffversorgung treffen nur vier Bundesländer³¹⁷ in ihren Landesplanungsgesetzen Festlegungen (i. S. v. Grundsätzen, Untersagungen, inhaltliche Vorgaben und Leitvorstellungen).³¹⁸ Alle Bundesländer treffen textliche Festlegungen (Ziele) in ihren Landesentwicklungsplänen (LEPs). Dagegen verwenden nur einige Bundesländer zusätzlich auch Planzeichen (Ziele) (z. B. Schwerpunktraum für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe) in ihren LEPs. Eine Durchsicht aller Regionalpläne in den Bundesländern kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Die weitaus überwiegende Mehrheit der Geologischen Dienste der Länder schätzt nach der MORO-Studie³¹⁹ „das aktuelle landes- und regionalplanerische Instrumentarium zur langfristigen Rohstoffsicherung als geeignet“ ein, „lediglich zwei halten es für nicht geeignet. Als Gründe wurden genannt, dass eine flächenhafte Ausweisung zum Schutz und zur Sicherung von Rohstoffpotenzialen für die langfristige Versorgung kaum stattfindet, aber auch, dass die Rohstoffsicherung im Abwägungsprozess der Regionalplanung oftmals gegenüber anderen Belangen nicht angemessen gewichtet wird.“

Auch die MORO-Studie³²⁰ hat sich u. a. mit der Frage intensiv auseinandergesetzt, ob und inwieweit die Landesplanung sich derzeit mit Bedarfsaspekten auseinandersetzt. Dabei stellte sich heraus, dass echte Zielvorgaben für die Regionalplanung weitgehend fehlen:

„Einige Raumordnungspläne auf Länderebene machen konkrete Aussagen dazu, ob insbesondere die Festlegung von Gebieten zur Rohstoffgewinnung auf Ebene der Regionalplanung bedarfsorientiert zu erfolgen hat. Dabei ist zu unterscheiden, ob die Aussagen Ziel- oder lediglich Grundsatzcharakter aufweisen.“

In Thüringen erfolgt die Auswahl der „Räume mit besonderem Koordinierungsbedarf“ gemäß den ROG-Vorgaben für die Teilaufgabe der vorsorgenden Rohstoffsicherung zunächst bedarfsunabhängig (TMLV 2014: B zu 6.3.2 G). Innerhalb dieser Räume soll der „kurz- bis mittelfris-

³¹⁶ Auch Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 28, empfehlen, eine regional aufgestellte Bedarfsplanung in die Raumordnung zu integrieren, während sie eine überregionale Rohstoffplanung für kaum umsetzbar halten.

³¹⁷ Regelungen enthalten in: BW, BY, MV, TH; Fehlanzeige: BB, HE, NI, NW, RP, SH, SL, SN, ST + Stadtstaaten BE, HB, HH.

³¹⁸ Beispielsweise heißt es im mecklenburgisch-vorpommerschen Landesplanungsgesetz (LPIG) In der Fassung der Bekanntmachung v. 5.5.1998 (GVBl. M-V 1998, S. 503), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 18.05.2016 (GVBl. M-V S. 258) bei den Grundsätzen der Raumordnung unter § 2 Nr. 11: „Den Erfordernissen der Erkundung, Sicherung und Gewinnung heimischer Rohstoffe ist unter Berücksichtigung des Umwelt- und Landschaftsschutzes Rechnung zu tragen. Abbau- und damit im Zusammenhang stehende Ablagerungsflächen sind als Teil der Landschaft zu gestalten bzw. einer ökologisch vertretbaren und die Landschaft so wenig wie möglich beeinträchtigenden Zweckbestimmung zuzuführen.“ Als Inhaltvorgabe für die regionalen Raumordnungsprogramme heißt es in § 8 Abs. 2: „(2) In den regionalen Raumentwicklungsprogrammen sind insbesondere die zentralen Orte der Nahbereichsstufe, die regionalen Achsen sowie Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete mindestens für die Fachbereiche Natur und Landschaft, Tourismus, Landwirtschaft, Küsten- und Hochwasserschutz, Trinkwasser- und Rohstoffsicherung (Herv. d. Verf.) und Eignungsgebiete für Windenergienutzung auszuweisen. Sofern Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete im Landesraumentwicklungsprogramm ausgewiesen worden sind, können sie gemäß den dortigen Regelungen konkretisiert werden.“

³¹⁹ BMV/BBSR (Hrsg.), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 46; kritisch hinsichtlich der langfristigen Sicherung auch Schröder, Norbert; Vulpius, Bert (2016): Rohstoffsicherung und Landesplanung. Anforderungen an die Umsetzung in den Bundesländern, in: PLANERIN 4_16: 66-68.

³²⁰ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 62.

tigen Rohstoffgewinnung im Umfang des unter Berücksichtigung der Substituierungsmöglichkeiten nachgewiesenen Bedarfs und im Übrigen der langfristigen Sicherung der Rohstoffpotenziale bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen das notwendige Gewicht beigemessen werden“ (6.3.2 G). Ganz konkret bedeutet dies, dass Vorrang- und Vorbehaltsgebiete „Rohstoffgewinnung“ für eine kurz- bis mittelfristige Nutzung vorgesehen und bedarfsorientiert auszuweisen sind, Vorranggebiete „vorsorgende Rohstoffsicherung“ hingegen eine langfristige und vorsorgende Sicherung zum Ziel haben, die bedarfsunabhängig erfolgt (6.3.5 und 6.3.6 V sowie Begründung).

Im LEP Bayern wird bezüglich der Bedarfsorientierung zwischen der Art der Bodenschätze unterschieden. So sind in den Regionalplänen gemäß Z 5.2.1 „Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Gewinnung von Steinen und Erden für den regionalen und überregionalen Bedarf festzulegen“. Gemäß Begründung ist daraus abzuleiten, dass diese Rohstoffe „für den regionalen und überregionalen Bedarf mindestens für den Zeithorizont der Regionalpläne bedarfsabhängig“ als „VRG und VBG Bodenschätze“ zu sichern sind. Die Sicherung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für die Gewinnung von Industriemineralen und metallischen Bodenschätzen hat hingegen bedarfsunabhängig und langfristig als „VRG und VBG hochwertige Bodenschätze“ zu erfolgen (vgl. 5.2.1 Z sowie Begründung). Somit werden in Bayern bei der Bedarfsorientierung indirekt auch Aspekte wie Qualität und Seltenheit berücksichtigt.

Im LEP Baden-Württemberg weist die Begründung zu G 5.2.1 auf eine an Bedarfsprognosen orientierte Versorgung hin: „Die Sicherstellung einer bedarfsgerechten und verbrauchernahen Versorgung mit oberflächennahen Rohstoffen ist daher eine zentrale Aufgabe der Landes- und Regionalplanung. Diese Aufgabe kann nur erfüllt werden, wenn der heimischen Rohstoffindustrie die Entwicklungsmöglichkeiten geboten werden, die einer realistischen Prognose der Rohstoffnachfrage entsprechen“. Gleiches gilt für den sächsischen LEP, der in der Begründung zu Z 4.2.3.1 betont, dass „für die Festlegung dieser Gebiete [VR für den Rohstoffabbau] [...] die Sicherung der Rohstoffversorgung für den kurzfristigen Bedarf (Zeitraum ca. 20 bis 30 Jahre) zu betrachten [ist]. Durch den Umfang der Festlegungen ist eine sichere, bedarfsorientierte, regional ausgewogene Versorgung in diesem Zeitraum zu gewährleisten“.

Niedersachsen sieht im LROP zwar keine Bedarfsorientierung vor, macht aber umgekehrt die Festlegung von „Vorranggebieten Rohstoffsicherung“ in Regionalen Raumordnungsprogrammen davon abhängig, dass Abbauvorräte für 20 Jahre in „Vorranggebieten Rohstoffgewinnung“ lagern (siehe LROP-Entwurf 2016, NMELV 2016).

Pionier dürfte Baden-Württemberg sein. So schreibt das baden-württembergische Wirtschaftsministerium im Rohstoffsicherungskonzept unter dem Schlagwort der „Verbesserung der bedarfsorientierten Bemessung von Abbau- und Sicherungsgebieten“:³²¹

„Nach § 11 Abs. 3 LplG erfolgen Festlegungen im Regionalplan u. a. nur, soweit es für die Entwicklung und Ordnung der räumlichen Struktur der Region (Regionalbedeutsamkeit) erforderlich ist. Die Erforderlichkeit von Vorranggebieten für Rohstoffabbau und -sicherung wird mit Hilfe einer Bedarfsprognose für am Markt absetzbaren Rohstoff der jeweiligen Art ermittelt. Die regionalplanerische Festlegung stellt die prognostizierte Bedarfsdeckung planerisch sicher. Die

³²¹ Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004): Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg Stufe 2 „Nachhaltige Rohstoffsicherung“, Stuttgart, S. 27-29, http://www.geokoffer.de/download/broschuere_rohstoffsicherungskonzept.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.

festgelegten Gebiete sollen die am Markt benötigte Bedarfsdeckungsmenge im Planungszeitraum repräsentieren.

Eine immanente Unschärfe von Rohstoffprognosen hat das Wirtschaftsministerium schon bisher bei der Genehmigung von Regionalplänen in ständiger Praxis zugestanden.

Nachdem das LGRB nunmehr fachlich begründete, quantitative Werte für die lagerstättegeologisch begründeten Zuschläge vorlegt (siehe Anlage), geht das Wirtschaftsministerium davon aus, dass diese von den Regionalverbänden bei ihrer Planung zu Grunde gelegt werden.

Grundsätzlich sind weitere Unwägbarkeiten aus der Grundstücksverfügbarkeit und weiterer Kriterien in Genehmigungsverfahren im Rahmen der planerischen Gesamtabwägung zu berücksichtigen. Als Folge können weitere Sicherheitszuschläge für bestimmte Standorte gemacht oder weitere Vorranggebiete für Rohstoffabbau und -sicherung festgelegt werden.

Aufgabe der Rohstoffsicherung durch die Regionalplanung ist die Sicherung der Flächen, die für die Befriedigung der Nachfrage, die voraussichtlich im Planungszeitraum entstehen wird, erforderlich ist. Der Planung sind die Prognosewerte zu Grunde zu legen, bei denen anzunehmen ist, dass diese Aufgabe erfüllt werden wird.

In diesem Rahmen sind fachlich begründete Sicherheitszuschläge hilfreich.“

Darin sind erste Versuche zu sehen, die Landesplanung im Rohstoffbereich eher bedarfsabhängig zu gestalten. Von einer Ausrichtung der Landesplanung am im Lichte der Nachhaltigkeit bestimmte Bedarfe ist man allerdings noch weit entfernt. Der jeweilige Bedarf an Rohstoffen ist dort und auch in der Regionalplanung derzeit noch nur ein Bezugspunkt unter vielen, den es zu berücksichtigen gilt.³²² Zudem gilt der Bedarf eher als Indikator für die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung. Die Chance, über dem objektiven Bedarf im oben beschriebenen Sinne liegende und damit aus Sicht der Versorgungssicherheit unnötige Rohstoffabbauvorhaben zurückzustellen oder zu verhindern, wird damit derzeit vergeben. Der Landkreis Leer hat sich z. B. durch eine am Vermeidungsgebot orientierte Steuerung neuer Ausweisungen von Abbaugebieten in Gestalt einer Konzentration auf wenige, landschaftsschonend an vorhandenen Abbaustellen angekoppelte Abbauvorhaben hervorgetan.³²³ Insbesondere sollte in der Bedarfsanalyse die Berücksichtigung der Substitution von mineralischen Rohstoffen durch Recyclingmaterial zwingend zu beachten sein. Tatsächlich gibt es erst in ca. der Hälfte der Flächenländer (konkret in den sechs Ländern Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen) Grundsätze zur Substitutionsmöglichkeit und ihre Relevanz für die Ausweisung neuer Rohstoffgewinnungsgebiete; Niedersachsen weist immerhin eine auf eine Berücksichtigung der Substitutionsmöglichkeit gerichtete Zielbestimmung auf.³²⁴ Auch in den eigentlich als Vorrang formulierten Länderklauseln fällt eine eher defensive Ausrichtung auf. So heißt es etwa im LEP Schleswig-Holstein 2010 (5 G): „Zur Minimierung der Inanspruchnahme von Abbaufächen sollen bestehende Möglichkeiten zur Wiederverwertung von Sekundärrohstoffen verstärkt genutzt und weitere Verwendungsmöglichkeiten für Sekundärrohstoffe ent-

³²² Als Negativbeispiel mag der Regionalplan Mittlerer Oberrhein 2003, Fortschreibung des Kapitels 3.3.6 Oberflächennahe Rohstoffe, Textteil und Begründung, S. 18, gelten. Dort wird zwar unter „Oberflächennahe Rohstoffe“ zwar von „bedarfsorientierte(n) regionalplanerische(n) Sicherung von regionalbedeutsamen abbauwürdigen Vorkommen oberflächennaher Rohstoffe“ gesprochen, es findet sich aber danach nirgendwo eine Bedarfsentwicklungsprognose.

Landkreis Leer (Hrsg.) (2006): Regionales Raumordnungsprogramm 2006, http://www.landkreis-leer.de/media/custom/58_1326_1.PDF?1160411418, letzter Zugriff am 31.12.2016, S. 23 ff. Zur Frage der Rechtmäßigkeit des betreffenden Raumordnungsprogramms vgl. aber 5.1.6.5.

³²⁴ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 68.

wickelt werden.“ Die als Sollvorschrift konstruierte Norm lässt eine strikte Vorrangformulierung vermissen. Sie würde mit der Abfallhierarchie, die die Verwertung von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen vor die Beseitigung setzt, harmonisieren.

Gegen eine Hinwendung zur Bedarfsorientierung regt sich **Widerstand**. Die vorsorgende Rohstoffsicherung dürfe sich, so argumentiert etwa die rheinland-pfälzische IHK,³²⁵ „nicht nur am Bedarf ausrichten, sondern auch an den gewinnbaren Lagerstätten. Denn: Eine reine bedarfsorientierte Planung würde gegenwärtige Marktteilnehmer begünstigen, dadurch ein Hindernis für den freien Markt darstellen und steigende Exportpotenziale nicht berücksichtigen.“ Die beklagte Begünstigung der gegenwärtigen Marktteilnehmer muss allerdings zu einem gewissen Grad in Kauf genommen werden, wenn man einen mehrjährigen Bezugsrahmen der Vergangenheit für die mehrjährige Prognose der Zukunft auswählt.

Die Rohstoffverbände fordern die Ausweisung letztabgewogener Vorranggebiete, optional als Vorbehaltsgebiet mit einem Geltungszeitraum über 25 Jahren bei Rohstoffen mit sehr hohem Investitionsbedarf. Für die vorsorgende Rohstoffsicherung, die als defizitär eingeschätzt wird, werden zeitlich unbefristete und bedarfsunabhängige Festlegungen verlangt. Es könnten, so der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs), räumliche Schwerpunkte für überregional bzw. regional bedeutsame oder nur begrenzt vorhandene Rohstoffe gesetzt oder auch „Räume mit besonderem Koordinierungsbedarf aufgrund sich überschneidender Nutzungsinteressen“ ausgewiesen werden.³²⁶ Diese Forderungen mögen aus der Sicht eines Wirtschaftsverbandes isoliert nachvollziehbar sein; sie berücksichtigen aber nicht die geforderte Neuausrichtung zu einer bedarfsgesteuerten Rohstoffgewinnung. Gegen jede Änderung bei der Raumordnung wendet sich der Bundesverband Mineralische Rohstoffe (MIRO)³²⁷, der davon ausgeht, dass die Rohstoffindustrie lediglich bedarfsdeckend, aber nicht bedarfsweckend agiere.

Durch die hier³²⁸ vorgeschlagene Kopplung der Rohstoffklausel in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG an die Bedarfsprognoseregelung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 4 ROG müsste eine **Trendwende in den Landesplanungen** mit den oben genannten Prämissen hinzubekommen sein.

Zu prüfen ist darüber hinaus, ob die bereits vorliegenden Vorschläge von *Danielzyk/Thimm/Ritzinger*³²⁹ zur **bundesrechtlichen Verbesserung der formellen Regionalplanung** für die Daseinsvorsorge weitere nutzbare Ansätze auch für den Bereich des Rohstoffabbaus enthalten. Dort heißt es:

³²⁵ IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2013): Rohstoffpolitisches Positionspapier: Rohstoffversorgung in Rheinland-Pfalz langfristig sichern, Sieben Weichenstellungen hin zu einer nachhaltigen Sicherung der Versorgung mit heimischen Rohstoffen, Juni 2013, S. 4, <http://www.ihk-arbeitsgemeinschaft-rlp.de/blob/agpfalz/Positionen/Anhaengsel/Positionspapiere/1504992/b4efd9a5779af91efc8f3b452899d8d0/Positionspapier-Rohstoffversorgung072013-data.pdf>, letzter Zugriff am 31.12.2016.

³²⁶ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 78 unter Bezugnahme auf ein Schreiben des bbs vom 25.05.2016.

³²⁷ Bundesverband Mineralische Rohstoffe (Hrsg.) (2016): Pressemitteilung 4/2016: Rohstoffwende Deutschland 2049 Öko-Institut argumentiert wiederholt an Fakten vorbei, <http://www.bv-miro.org/pressecenter/pressemitteilungen/>. Letzter Zugriff am 01.07.2016.

³²⁸ S. oben unter 6.1.2.

³²⁹ *Danielzyk/Thimm/Ritzinger* (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017, Mai 2017, S. 130 f., <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3>, letzter Zugriff am 21.08.2017.

„Eine koordinierende Steuerung durch Regionalplanung ist in Bezug auf die Daseinsvorsorge insbesondere sinnvoll, da Versorgungen durch unterschiedliche sektorale Fachplanungen integriert und abgestimmt, Interessen zur Nutzung von Grund und Boden abgewogen sowie Konflikte in Bezug auf die Nutzung von Flächen gelöst werden können. (...) Ein zentraler Ansatz zur verbesserten Abstimmung sektoraler Fachplanungen durch die Regionalplanung kann eine Stärkung ihrer Koordinierungsfunktion sein. Die Moderationsfunktion der Regionalplanung ist sowohl aufgrund der integrierten Sicht auf die Daseinsvorsorge sinnvoll, als auch aufgrund der guten Datenbasis auf regionaler Ebene. Zwar ist diese Funktion in gewissem Maß bereits in § 13 (1) ROG formuliert, sie sollte jedoch noch expliziter betont werden. Eine konkrete Nennung in bundesweiten Rechtsgrundlagen kann zu einer Kompetenzstärkung der Regionalplanung führen. Die Regionalplanung sollte die Aufgabe erhalten, aktiv auf die Fachplanungsträger und weitere relevante Akteure zuzugehen und die Koordination der unterschiedlichen Interessen im Sinne einer möglichst effizienten flächendeckenden Daseinsvorsorge zu verantworten.“

Zusammengefasst: Die Steuerung des Rohstoffabbaus durch die Raumordnung auf regionaler Ebene hat sich demnach in vielen Fällen praktisch bewährt. Auch in der raumplanerischen Literatur³³⁰ wird eine starke und unabhängige Regionalplanung als Erfolgsgarant der Allokation von Flächen für den Rohstoffabbau eingeschätzt. Mithin schließt sich diese Studie der o.g. Forderung nach der Stärkung der Koordinierungsfunktion der Regionalplanung an. Vorgeschlagen wird konkret die Einführung einer aktiven Rohstoffplanung auf Regionalplanebene. So sollte eine rechtliche Verpflichtung bestehen, dass die Planungsträger der Regionalplanung entweder ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan erstellen (müssen). Inhalte sollten zum einen allgemeine Festlegungen sowie zum anderen auch konkrete Gebietsfestlegungen sein. Das würde über die teils bestehende Verpflichtung in den Landesplanungsgesetzen (z. B. § 8 Abs. 2 Nr. 6 LPlG BW) hinausgehen, „Bereiche zur Sicherung von Rohstoffvorkommen“ auszuweisen. Hierzu ließe sich eine entsprechende Verpflichtung zur Erstellung einer flächendeckenden aktiven Rohstoffplanung als Vorgabe für die Landesplanung im ROG verankern. Als Regelungsort böte sich § 13 ROG an, der in Abs. 5 Nr. 2 b) bereits gewisse Vorgaben für die Regionalplanung enthält, jedoch nur im Zusammenhang mit der Freiraumnutzung von der vorsorgenden Sicherung sowie der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen spricht. Allerdings sollte der Vorschlag auf alle eine Regionalplanung durchführenden Bundesländer (also außer den Stadtstaaten) begrenzt sein. Sollte der primäre Vorschlag einer Änderung des § 13 ROG nicht realisierbar sein, wird hilfsweise der Vorschlag der Ergänzung des § 14 Abs. 1 ROG unterstützt. § 14 Abs. 1 ROG, der die Regeln der Raumordnerischen Zusammenarbeit enthält, besteht nur aus einer abstrakten Beschreibung der Zusammenarbeit. Insbesondere die Eingangsformulierung „Zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen“ erscheint zu defensiv. Es wird daher hilfsweise vorgeschlagen, die Moderationsfunktion der Regionalplanung im Hinblick auf die Sicherung der Rohstoffversorgung als Beispiel der Daseinsvorsorge in § 14 Abs. 1 ROG ausdrücklich zu nennen.

Mit Blick auf etwaige Vorbehalte einzelner Bundesländer, eine solche aktive Rohstoffplanung durchzuführen, wird auf die sog. Abweichungsmöglichkeit gem. Art 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG hingewiesen. Der 2. Abschnitt über die Raumordnung in den Ländern gehört jedenfalls, wenn man sie überhaupt

³³⁰ S. das Votum für eine starke und unabhängige Regionalplanung bei *Konze/van Gemmeren/Petzinger* (2013): Demografischer Wandel – Kann Regionalplanung helfen? in: Baumgart/Terfrüchte (Hrsg.), *Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen*, S. 40 (51).

anerkennen will,³³¹ nicht zu den sog. abweichungsfesten Kernen, so dass den Ländern eine Abweichung möglich wäre. Nach der Gesetzesbegründung³³² sollten hier nur „Grundaussagen“ geregelt werden. Allerdings müsste dann im Einzelfall begründet werden, weshalb ein Bundesland abweichen will.

Vorschlag 5

Schlagwort	Adressat	Details
Stärkung der Regionalplanung hin zu einer (aktiven) bedarfsorientierten Rohstoffplanung	Verpflichtung in den Landesplanungsgesetzen für alle eine Regionalplanung durchführenden Bundesländer (also außer den Stadtstaaten)	Erweiterung der Vorgaben für die Regionalplanung in § 13 ROG: Verpflichtung, entweder ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan zu erstellen; hilfsweise Ergänzung des § 14 Abs. 1 ROG mit ausdrücklicher Nennung der Moderationsfunktion der Regionalplanung im Hinblick auf die Sicherung der Rohstoffversorgung als Beispiel der Daseinsvorsorge

5.1.4 Überlegungen zur mengenmäßigen Bedarfsplanung im Rahmen der Regionalplanung und zum Verfahrensablauf

Wie oben³³³ im Abschnitt zu den Voraussetzungen der Bedarfsplanung bereits ausgeführt, kann die Planung des Abbaus von Rohstoffen den Bedarf an Rohstoffen tatsächlich ermitteln und bedarfsorientiert planen. Das gilt für die Raumordnung und wegen des regionalen Bezugs der Lagerstätten genauer für die Regionalplanung. Sie zu stärken, wurde im vorangegangenen Abschnitt empfohlen. So wurde gefordert, die Aufgabe der Rohstoffplanung verpflichtend in die Regionalplanung zu integrieren. In diesem Abschnitt geht es um die Frage, auf welcher Grundlage und unter Erfassung welcher Vorgaben die Regionalplanung den Rohstoffabbau planen soll, ggf. unter Formulierung mengenmäßiger Vorgaben.

5.1.4.1 Vorgabe des Abbaumonitorings

Festgehalten werden kann zunächst, dass das in NRW verankerte **Abbaumonitoring** nicht nur eine notwendige Voraussetzung einer Regionalplanung für den Rohstoffabbau ist, sondern auch **landesweit für alle eine Regionalplanung durchführenden Bundesländer (also außer den Stadtstaaten) vorgegeben werden sollte**. Demnach sollte durch landesrechtliche Vorgabe (etwa im Landesplanungsgesetz) vorgegeben werden, dass „die nachhaltige Sicherung der heimischen Rohstoffvorkommen (...) eine landesweite rohstoffbezogene Ermittlung der wegen der Qualität, Quantität und Häu-

³³¹ Vgl. Hoppe, Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder, DVBl. 2007, S. 144; Battis/Kersten, Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, S. 152; Spannowsky, Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG im Bereich der Raumordnung, UPR 2007, S. 41.

³³² Regierungsentwurf (Stand: 16.07.2008) eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (GeROG), S. 51.

³³³ Vgl. oben 3.

figkeit des Rohstoffvorkommens bedeutsamen Lagerstätten und eine Dokumentation der Abbautätigkeiten (Abgrabungsmonitoring) erfordert.“³³⁴

Gesetzt erscheint die Forderung, die Informations- und Datenlage für die landes- und regionalplanerische Rohstoffsteuerung zu verbessern.³³⁵

Auf die im vorigen Abschnitt angesprochene Möglichkeit der Abweichung einzelner Bundesländer wird hier entsprechend verwiesen.

Vorschlag 6

Schlagwort	Adressat	Details
Verpflichtendes Abbaumonitoring	Verpflichtung in den Landesplanungs-gesetzen für alle eine Regionalplanung durchführenden Bundesländer (also außer den Stadtstaaten)	Anordnung, dass „die nachhaltige Sicherung der heimischen Rohstoffvorkommen (...) eine landesweite rohstoffbezogene Ermittlung der wegen der Quantität und Häufigkeit des Rohstoffvorkommens bedeutsamen Lagerstätten und eine Dokumentation der Abbautätigkeiten (Abgrabungsmonitoring) erfordert.

5.1.4.2 Weitere Optimierung der Bedarfsplanung in der Regionalplanung

Die **Anschlussfrage ist, wie auf der Basis des Abbaumonitorings die Bedarfsplanung in der Regionalplanung optimiert werden kann.** Es gilt, die Regionalplanung nicht nur auf das Abbaumonitoring zu stützen, sondern weitergehende Elemente in die Regionalplanung zu integrieren. Hierzu sind zunächst die Kritiklinien nachzuzeichnen, die gegen die Dominanz des Abbaumonitorings in der Regionalplanung vorgebracht wurden. So haben etwa NRW-Kommunen wie der Kreis Borken³³⁶ anlässlich des Landesentwicklungsplans 2016 (Schlagwort: 9.2 Nichtenergetische Rohstoffe) kritisiert, dass „gerade die Bedarfsermittlung im Versorgungszeitraum (...) über die Größenordnung der Darstellung von Bereichen zur Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) auf der Ebene der Regionalplanung (entscheidet).“ Der gewählte Methodenansatz des landeseinheitlichen Abgra-

³³⁴ So der Formulierungsvorschlag des Landesbüros der Naturschutzverbände Nordrhein-Westfalen zum „Schlagwort: 9.1 Lagerstättensicherung“ in seiner Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan 2016, Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 751, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³³⁵ BMV/BBSR (Hrsg.), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 46 f.: „Angaben von Mengen und Mächtigkeit in Rohstoffsicherungskarten, Zurverfügungstellung von Grundlagendaten bzw. bessere Grundlagendaten, wie belastbare und differenzierte Aussagen zu Angebot und Verbrauch (...) „Bedarfsprognosen für einzelne Rohstoffe und Zeiträume, wenn möglich bis auf die einzelne Planungsregion heruntergebrochen (...) Zurverfügungstellung von Absatzzahlen der Abbauindustrie für die Praxis.“

³³⁶ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 67 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

bungsmonitorings erfasst dabei nicht die bestehenden genehmigten aber noch nicht ausgenutzten Reserven des Rohstoffes an vorhandenen Standorten. Auch Aspekte der demographischen Entwicklung finden sich in diesem Methodenansatz nicht wieder. Wie hoch der tatsächliche Bedarf in der Region und/oder darüber hinaus ist, lässt sich mit absoluter Verlässlichkeit kaum ermitteln. Der Bedarf, den die abbauende Industrie für sich nennt, umfasst die Menge, die sie im regionalen, überregionalen und auch internationalen Markt unterbringen kann. Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans Münsterland hat sich der Kreis Borken zum Thema Darstellung von BSAB Kies/Kiessand umfangreich mit der Ermittlung des Bedarfes für den Versorgungszeitraum von 30 Jahren auseinandergesetzt. Dabei wird deutlich, dass eine Versorgungssicherheit sich aus dem gewählten Methodenansatz nur sehr bedingt darstellen lässt. Aus Sicht des Kreises Borken ist es erforderlich, „im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung zusätzliche BSAB nur nach einer intensiven Bedarfsermittlung einschließlich demographischer Entwicklungen und einvernehmlich mit den beteiligten Kommunen darzustellen.“ In eine ähnliche Richtung ging die Kritik der Unternehmen e.V., Landesgruppe NRW (Schlagwort: 9.2-5 Ziel Fortschreibung): Bei der Bemessung der Flächen könne nicht allein das nachzeichnende Instrument eines Abgrabungsmonitorings maßgebend sein; dieses gäbe lediglich Aufschluss über den mittelfristig erfolgten Absatz der regionalen Abgrabungsindustrie, nicht jedoch über den Bedarf der regionalen Wirtschaft. Auch müsse, so der Wirtschaftsverband, „die Endlichkeit der Ressource Kies, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Verantwortung für zukünftige Generationen, Berücksichtigung finden.“ Auch aus der Sicht der nordrhein-westfälischen Naturschutzverbände sei das Abbaumonitoring zu sehr auf betrieblich-fachliche Aspekte der Betriebe ausgerichtet und lasse seine Eignung zu einer langfristigen Sicherung der Rohstoffvorhaben vermissen. Gefordert wird eine landesweite Vorgabe für die die Träger der Landes- und Regionalplanung, „die Möglichkeiten der räumlichen Planung für eine möglichst langfristige Streckung der Verfügbarkeit der nicht regenerierbaren natürlichen Rohstoffe unter Berücksichtigung der Versorgungssicherheit einzusetzen.“ Konstatiert wird: „betriebliche Entwicklungsvorstellungen sind in diesem Zusammenhang kein geeignetes Kriterium und sollten unberücksichtigt bleiben. Im Interesse einer möglichst langfristigen Streckung der Verfügbarkeit der heimischen Rohstoffvorkommen wird es als erforderlich angesehen, die Pflicht, ein Abgrabungsmonitoring zur Dokumentation des Abbaufortschritts landesweit durchzuführen, verbindlich vorzugeben (nicht lediglich in den Erläuterungen, vgl. LEP-Entwurf, S. 122).“ Der Landesverband der Naturschutzverbände NRW³³⁷ wendet sich ferner gegen die **Pflicht zur regelmäßigen Anpassung der Regionalplanung an die Ergebnisse des Abbaumonitorings:**

„Soweit das landesplanerische Erfordernis gesehen wird, dem Träger der Regionalplanung einen Planungshorizont aufzugeben (vgl. Ziel 9.2-2 des LEP-Entwurfs), mag dies noch vertretbar sein, die beabsichtigte rohstoffbezogene zeitliche Differenzierung ist nicht gerechtfertigt. Die beabsichtigte Pflicht zur permanenten Fortschreibung der "Abbaukulisse" wird entschieden abgelehnt.“

³³⁷ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 68 u. 758, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018: S. die Kritik auf S. 758 „Das vorgeschlagene Ziel schafft keinen Anreiz zur Ressourcenschonung, konkretisiert vielmehr alle Bestrebungen in diese Richtung! Dem Zielentwurf scheint das Szenario zugrunde zu liegen, dass binnen 10 Jahren die Rohstoffmengen gewonnen werden, die für einen längeren (Versorgungs-) Zeitraum als Bedarf ermittelt wurden (vgl. Ziel 9.2-2). Dieses Szenario lässt als Ursache eine ungehemmte, wenig bis gar nicht steuerbare Rohstoffgewinnungspraxis vermuten, die mit einem langfristigen Schutz der Ressourcen im Sinne einer langfristigen Streckung ihrer Verfügbarkeit nicht in Einklang zu bringen wäre (...).“

Die Landesregierung als Landesplanungsbehörde NRW³³⁸ hat demgegenüber versucht, die Kritik dadurch zu entkräften, dass „beim Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW (...) neben den Abgrabungsbereichen auch die genehmigten Abgrabungsflächen betrachtet und somit alle Gewinnungsstellen mit ihren Restmengen einbezogen (werden).“ Beim Abgrabungsmonitoring seien für die Bedarfsermittlung zudem neben der durch Substitution verringerten Rohstoffmenge zeitnah veränderte Fördermengen zu berücksichtigen, die sich durch den demografischen Wandel ergeben. Die Landesplanungsbehörde hat zudem die Forderung nach einem Moratorium mit überzeugenden Gründen abgelehnt:³³⁹

„Die planerische Festlegung und gleichzeitige Steuerung und Begrenzung des Abgrabungsgeschehens auf möglichst konfliktarme Standorte setzt, auch im Sinne der aktuellen Rechtsprechung, voraus, dass den Belangen der entsprechenden Nutzung substanziell Raum verschafft wird. Aufgabe der Raumordnung ist es auch, im Gesamtraum der Planung eine Wirtschaftsstruktur zu ermöglichen, die langfristig wettbewerbsfähig ist, räumlich ausgewogen und über ein ausreichendes Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen verfügt. Diese Aufgabenstellung ist vom Bundesgesetzgeber in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG niedergelegt und für solche Bereiche konkretisiert, die von besonderen Standortgegebenheiten abhängig sind, wie z. B. die Rohstoffgewinnung. Die Aufgabe der vorsorgenden Sicherung der Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen ist damit ein wesentlicher Bestandteil der Raumordnungsplanung. Deshalb ist ein Fortschreibungserfordernis zur Aufrechterhaltung der Steuerungswirkung notwendig.“

Wie oben³⁴⁰ dargelegt, müssen sowohl die Substitution als auch die demografischen Entwicklungen unbedingt in die Entscheidungen der Regionalplanung integriert werden. Nach der hier vertretenen Ansicht,³⁴¹ geben die heutigen Landesplanungsgesetze es durchaus her, solche rohstoffpolitischen Aussagen in der Regionalplanung zu verankern und nicht nur die räumlichen Konsequenzen hieraus einzufordern. Dabei muss allerdings im Auge behalten werden, dass Adressaten der Raumordnung (vgl. die Vorschriften über die Bindungswirkung § 4 f. ROG) nicht private (Abbau-)Unternehmen oder Maßnahmenträger, sondern lediglich die Träger der Raumordnungsplanung sind. An sie müssen sich die Vorgaben der Regionalplanung zum Bodenschätzeabbau richten.

Institutionell betrachtet erscheint es jedoch zumindest fraglich, ob der Geologische Dienst als geologische Fachbehörde die Voraussetzungen dafür erfüllt, diese Faktoren gleichberechtigt in die Planung einzubringen. Richtigerweise ist es vielmehr Aufgabe des Regionalplanungsträgers selbst, diese Faktoren zu gewichten und neben anderen zur Entscheidungsgrundlage zu machen.

Welche **weiteren Faktoren** neben der Substitution und dem demografischen Wandel in die raumordnerische Regionalplanung für den Rohstoffabbau einzubeziehen sind, ist umstritten. Jedenfalls werden diese Aspekte zeitverzögert bei dem Monitoring in NRW mit erfasst.

³³⁸ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 749, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³³⁹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015).

³⁴⁰ Vgl. oben unter 3.2.3.

³⁴¹ So aber noch *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegeinnung, S. 258 f.

Die pauschale Kritik³⁴², man müsse, um der Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen gerecht werden zu können, **innerhalb der Rohstoffgruppen nach Rohstoffqualitäten differenzieren**, verfährt so nicht. Die IHK NRW hat zutreffend auf die Rechtsprechung verwiesen, wonach die für Konzentrationszonen bestimmten Flächen nicht so beschaffen sein müssen, dass sie eine „bestmögliche Ausnutzung“ gewährleisten. So hat das BVerwG³⁴³ anlässlich von Konzentrationszonen für Abgrabungen in Regionalplänen bekräftigt, dass die Raumordnung kein Optimierungsgebot, Rohstofflager für die Ausbeutung zu sichern, die unter dem Gesichtspunkt der nachhaltigen Raumnutzung den größtmöglichen Erfolg erbringen, kenne. Unter Verweis auf den BVerwG-Beschluss vom 18.01.2011³⁴⁴, sei klar, dass eine Ermittlung der Qualität der Kiesvorkommen, insbesondere des Körnungsverhältnisses, nicht notwendig gewesen ist. Denn es sei in der Rechtsprechung³⁴⁵ geklärt, dass die für die Konzentrationszonen bestimmten Flächen nicht so beschaffen sein müssten, dass sie eine bestmögliche Ausnutzung gewährleisten, und es ausreiche, wenn an dem Standort die Voraussetzungen für eine dem Zweck angemessene Nutzung gegeben seien. Ein Eigentümer müsse vielmehr grundsätzlich hinnehmen, dass ihm eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt werde. Nach der IHK NRW „*sei zu ermitteln, um welchen Zweck konkret es geht und wofür die zu gewinnenden Rohstoffe eingesetzt werden sollen. Kies etwa ist gerade nicht gleich Kies, sondern bedarf einer je nach Verwendungszweck durchaus differenzierenden Betrachtung. Werden jene Unterschiede im Planungsprozess deutlich gemacht, muss die Planungsbehörde dies berücksichtigen, will sie ein Abwägungsdefizit vermeiden. (...) Angesichts dieser zentralen Relevanz des Qualitätskriteriums sprechen wir uns dafür aus, dass diesbezüglich eine echte Berücksichtigungspflicht und nicht lediglich eine "Soll-Anforderung" normiert wird. Wir schlagen daher vor, die "Soll-Regelungen" im Grundsatz 9.1-1 durch indikative Formulierungen zu ersetzen und regen hierfür folgende Formulierung an: "Ebenso sind Qualität und Quantität sowie die Seltenheit eines Rohstoffvorkommens besonders zu berücksichtigen."* Dieses Vorgehen werde „*der im Vergleich zur Mächtigkeit bedeutenderen Rolle der Qualität*³⁴⁶ *in der wirtschaftlichen Praxis nicht gerecht. Hinzu tritt, dass die oben genannte Rohstoffkarte Qualitäten gar nicht abbildet. Dieses Wissen haben nur die Unternehmen über Bohrungen und Sieblinien.*“, so die IHK NRW. Wie die Landesregierung NRW³⁴⁷ im Gegensatz hierzu zu Recht ausgeführt hat, umfasst

³⁴² IHK NRW, zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1629 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018, sowie vero -Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. in: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1712, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁴³ BVerwG, Beschl. v. 22.05.2014 – 4 B 56/13 –, UPR 2014, 351-353 = ZfBR 2014, 583.

³⁴⁴ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011, 7 B 19.10 – NVwZ 2011, 812 Rn. 52.

³⁴⁵ Es wird verwiesen auf: BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 – BVerwG 4 C 15.01 – BVerwGE 117, 287 (290).

³⁴⁶ Vgl. hierzu auch vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1718, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁴⁷ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1629 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

„der Grundsatz 9.1-1 (Hinweis d. Verf.: Grundsatz Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen) (...) bereits die genannten Kriterien Qualität und Seltenheit und muss im regionalplanerischen Abwägungsprozess berücksichtigt werden. Durch die vorgeschlagene Formulierung bekäme der Grundsatz Zielcharakter; dies ist vom Plangeber nicht beabsichtigt. Die genannten Kriterien müssen als Grundsatz im Abwägungsprozess ggfs. auch überwindbar sein. Es ist beispielsweise vorstellbar, dass im Sinne der Rohstoffsicherung für den Bedarf von Wirtschaft und Bevölkerung Vorranggebiete auch für Lagerstätten an vergleichsweise konfliktärmeren Standorten ausgewiesen werden, obwohl dort nicht die maximale Mächtigkeit oder die jeweils höchste Qualität erreicht wird. Die Interessen und das Fachwissen der Unternehmen können aber spätestens im Beteiligungsverfahren in den regionalplanerischen Prozess eingebracht werden. Notwendige Informationen über die Qualitäten von Rohstoffen gewinnt die Regionalplanungsbehörde auch über einschlägige Fachbeiträge und über die Informationen des Geologischen Dienstes, der die meldepflichtigen Bohrergebnisse der Unternehmen sammelt und auswertet.“

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Ausführungen der Bezirksregierung Düsseldorf zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen zu verweisen:³⁴⁸

„Es stellt sich somit die Frage, wie die im Grundsatz genannten Kriterien Qualität, Quantität und Seltenheit mit vertretbarem Aufwand ermittelt und in eine Abwägung eingestellt werden sollen. Daneben bleibt die Frage offen, auf welchen Bezugsraum sich der Begriff Seltenheit bezieht - auf das Land NRW, die sechs Regionalplanungsregionen oder auf das Gebiet einzelner Gebietskörperschaften, da die Rohstoffvorkommen ja bei allen räumlichen Planungen und damit auch bei der kommunalen Bauleitplanung Berücksichtigung finden soll[en]. Relevant ist dies vor dem Hintergrund, dass die Rohstoffe landesweit nicht gleichmäßig vorkommen. Die in der Planungsregion Düsseldorf fast flächendeckend vorliegenden Kies- und Sandvorkommen sind in der Planungsregion Arnsberg selten, während dort Festgesteinsvorkommen in größerem Umfang existieren.

Sollten mit Qualität Körnungen etc. gemeint sein, so ist zudem dann unklar, was planerisch für Konsequenzen daraus folgen sollten, selbst wenn Daten – welchen Detaillierungsgrades auch immer – vorliegen sollten (Stichpunkte: offene Fragen der Substitution zwischen Klassen und Rohstoffen, Fragen der klassenbezogenen Versorgungsräume etc.). Dabei ist anzumerken, dass auch das Monitoring des Geologischen Dienstes zu Lockergesteinen sinnvoller Weise keine Angaben zu einzelnen Körnungsklassen enthält.

Qualitative Angaben zu Körnungen etc. sind nach dem aktuellen Urteil des OVG NRW vom 26.09.2013, 16 A 1294/08 auch nicht erforderlich für die Ermittlung von Abgrabungsbereichen auf der Ebene der Regionalplanung. [...]“

Streit gab es zudem anlässlich des Landesentwicklungsplans NRW 2016 um die **Berücksichtigungsfähigkeit der beim Braunkohletagebau zu gewinnenden Sand- und Kiesmengen aus den Deckschichten**. Während die einen argumentieren, dass die entsprechenden Mengen in die Bedarfsplanung eingehen müssten, wird andererseits darauf hingewiesen, dass wegen der benötigten Wiederverfüllungsmengen faktisch kein Material für andere Zwecke übrig sei.³⁴⁹ Realistisch wird das Ab-

³⁴⁸ Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen; Stellungnahme im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit und der in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen (§ 13 und 17 Landesplanungsgesetz i. V. m. § 10 Raumordnungsgesetz), http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2013/54PA_TOP3_54RR_TOP7.pdf, abgerufen am 30.11.2018.

³⁴⁹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Be-

baumonitoring in der Bedarfsanalyse diese mengenbezogenen Fragen klären können. So verfügen die Geologischen Dienst über die Daten, die den Bergbehörden vorliegen. Grundsätzlich müssen die bei der Genehmigung nach Bergrecht anfallenden Mengen in die Regionalplanung einbezogen werden, weil für eine Bedarfsplanung nur eine umfassende Mengenbilanz Sinn macht.

Vorschlag 7

Schlagwort	Adressat	Details
Weitere Optimierung der Rohstoff-Regionalplanung über das derzeitige Abbaumonitoring hinaus	Verpflichtung in den Landesplanungs-gesetzen für alle eine Regionalplanung durchführenden Bundesländer (also außer den Stadtstaaten)	Integration weiterer Elemente in die Rohstoff-Regionalplanung, konkret Substitution und demografische Entwicklungen, über das derzeitige Abbaumonitoring hinaus

5.1.4.3 Aufnahme von Mengenzielen in die Rohstoff-Regionalplanung

Bei der Landes- oder Regionalplanung stellt sich die **Zusatzfrage, ob am objektiven Bedarf orientierte Mengenzielen für den Rohstoffabbau** aufgenommen werden sollten.

Die ältere Argumentation³⁵⁰, dass mengenmäßige Festsetzungen von Förderquoten als Instrumente der Landesplanung unbekannt seien und ihre Einführung einer gesetzlichen Grundlage bedürfte, ist mit Blick auf die aktuellen Landesplanungsgesetze überholt. Man kann die Regionalplanung heute nicht mehr allein auf flächenhafte Reglementierungen festlegen. Die überkommene Auffassung, dass nur „räumliche Konsequenzen“ aus bestimmten Politiken, „nicht aber die Aufstellung von Grundsätzen dieser Politiken selbst“ in der Regionalplanung geregelt werden dürften, ist als zu eng abzulehnen.³⁵¹ So geht es bei näherem Hinsehen nicht allein darum, den „Bedarf an Bodenschätzen durch Setzung von Vorschriften nicht-raumplanerischer Art zu beeinflussen“;³⁵² vielmehr kann in den Landesplanungsgesetzen der Bedarfsrahmen für die raumplanerischen Entscheidungen der Regionalplanung gesetzt werden. Nach der Rechtsprechung des BVerwG sind „raumbedeutsam“ und damit gesetzgeberisch qualifiziert „nicht bloß Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen wird, sondern auch solche, durch die die räumliche Entwicklung eines Gebiets beeinflusst wird. Wann das Merkmal der Raumbeeinflussung erfüllt ist, ist eine Frage der Würdigung des Einzelfalls.“³⁵³ Dass bei Maßnahmen des Rohstoffabbaus der Raum beeinflusst wird, dürfte außer

teiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 608, 759, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁵⁰ So noch *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzigewinnung, S. 139. Derselbe Autor vertritt die Auffassung, dass nur räumliche Konsequenzen aus bestimmten Politiken, „nicht aber die Aufstellung von Grundsätzen dieser Politiken selbst“ in der Regionalplanung geregelt werden dürften (a. a. O., S. 215).

³⁵¹ So noch *Schulte* (ebenda, S. 215), der diverse Kompetenzüberschreitungen in Regionalplänen diagnostizierte.

³⁵² So aber noch *Schulte* (ebenda, S. 257).

³⁵³ BVerwG, 07.11.1996 – 4 B 170.96, NuR 1997, 397-398, Rn. 6.

Streit stehen. Bei seinen raumplanerischen Entscheidungen darf der Träger der Regionalplanung über die klassischen Zielaussagen (etwa Vorranggebiete) hinaus andere Instrumente zur Steuerung des Rohstoffabbaus einsetzen – das gilt auch für Abgrabungsquoten.³⁵⁴ Dafür spricht, dass nur die Beschränkung des Bodenschätzeabbaus die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG) gesichert werden kann.³⁵⁵ Ferner können die Vorsorgefunktion der Raumordnung (§ 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG) sowie die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung (einschließlich der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen) nach § 1 Abs. 2 ROG als Legitimationsgründe für Zielaussagen mit besonderer Relevanz für den Rohstoffabbau wie Abbauquoten herangezogen werden.³⁵⁶

In der MORO-Studie³⁵⁷ sind bereits Überlegungen zur mengenmäßigen Bedarfsplanung enthalten, die allerdings stark auf der Trennung zwischen der Rohstoff-Aufsuchung und -gewinnung einerseits und der langfristigen (bedarfsunabhängigen) Rohstoffsicherung andererseits unterschieden:

„Die Bestimmung des Bedarfs erfolgt über die zuständige Fachbehörde. Zwei Methoden sind dabei gängig: Die Bedarfsermittlung kann auf Grundlage tatsächlicher Fördermengen sowie einer prognostizierten (gesamt)wirtschaftlichen Entwicklung im Rahmen von Modellrechnungen erfolgen („angebotsorientiert“). Von Seiten des Bundesverbands Baustoffe - Steine und Erden liegt eine aktuelle Berechnung der Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen vor (bbs 2016a). Dabei wird der empirische Verbrauch von Primär- und Sekundärrohstoffen, deren Einsatz in wichtigen Wirtschaftszweigen wie Wohnungsbau, Tiefbau, industrielle Abnehmer etc. sowie Szenarien der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (BIP) zugrunde gelegt, um quantitative Analysen rohstoffartendifferenziert vorzunehmen. Auch der Einsatz von Sekundärrohstoffen (industrielle Nebenprodukte und mineralische Bauabfälle), die zur Substitution oder für Recycling eingesetzt werden können, sind hierbei berücksichtigt.

Der Österreichische Rohstoffplan orientiert sich in seiner strategischen Ausrichtung daran, dass die Sicherungsflächen den Mindestbedarf für 50 Jahre (Kiessande) bzw. 100 Jahre (Festgesteine) decken sollen. Nicht die Fördermenge, sondern der durchschnittliche Jahresverbrauch pro Kopf von rund 7 qm (10 bis 12 t) wird dabei genutzt, um ausreichende Flächenreserven als Zielgrößen zu bestimmen. In Abhängigkeit von der Bevölkerungsdichte werden regionale Anpassungen vorgenommen (Weber 2012).

„Nachfrageorientierte“ Prognosen gründen sich dagegen rein auf Fördermengen, meist auf der Basis von Firmenbefragungen und Statistiken zur Rohstoffförderung von Seiten der statistischen Ämter bzw. der Geologischen Dienste (Schmidt 2004: 187 f., RP Freiburg – LGRB 2013, Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2004). Dabei können durchschnittliche Fördermengen landes- oder regionsbezogen bestimmt und auf einen definierten Zeitabschnitt (Förderung der letzten 10 bzw. 20 Jahre) bezogen werden. Trendfortschreibungen nehmen vergleichbare Fördermengen für die Zukunft an. Die Fördermengen sind unabhängig davon, ob ein eher regionaler oder überregionaler Absatz der Rohstoffe erfolgt.“

³⁵⁴ Wie hier bereits Spiecker (1999): Raumordnung und Private, S. 382.

³⁵⁵ S. Spiecker (1999): Raumordnung und Private, S. 382 zu § 2 Abs. 2 Nr. 9 S. 3 ROG a. F.

³⁵⁶ S. Spiecker (1999): Raumordnung und Private, S. 383 zu § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 bzw. § 1 Abs. 2 S. 1 ROG a. F.

³⁵⁷ BMV/BBSR (Hrsg.), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 85.

Richtig erscheint es, sich nicht an bloß nachfrageorientierten Mengen (i. e. L. Fördermengen) zu orientieren, sondern anhand der demographischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Substitution durch Sekundärrohstoffe eine modellartige Prognose zu unternehmen.³⁵⁸ Hat die Prognose nicht zugetroffen, sind nachträgliche Anpassungen geboten. Reduktionen des gesicherten Versorgungszeitraums verkürzen vor allem den Zeitraum (Blick in die Zukunft), für den man schon heute weiß, wo die kommenden Abgrabungen sind. Hinreichende neue Abgrabungsstandorte wird man immer sichern müssen, solange es regional noch sachgerecht abbaubare Reserven gibt. Allerdings sorgt eine Verknappung der Standorte über die Versorgungszeitraumfestlegung auch dafür, dass Abgrabungsstandorte schneller abgebaut und rekultiviert werden. Das ist raumordnerisch von erheblichem Vorteil und sorgt evtl. dafür, dass Abgrabungsunternehmen die Rohstoffe und damit ihre gesicherten Betriebszeiträume nicht verschwenden.

Die prognostische Annäherung entspricht auch dem britischen Ansatz der Rohstoffplanung (Mineral Planning), dem „*Managed Aggregate Supply System*“^o mitsamt seinem „*Local Aggregate Assessment*“ (LAA).³⁵⁹ Die Rohstoffplanung findet schwerpunktmäßig auf regionaler/lokaler Ebene statt: Die Pflicht zur Aufstellung eines Local Aggregate Assessment trifft jede Rohstoffplanungsbehörde für ihr Gebiet. Damit wird im Regelfall auf der Ebene der Counties geplant, es besteht allerdings die Möglichkeit, dass mehrere solcher Behörden eine solche Planung gemeinsam erstellen (Kooperationspflicht aufgrund Section 20(5)(c) des „*Planning and Compulsory Purchase Act 2004*“ in der geänderten Fassung). Die Mineralabbauplanung greift mit der allgemeinen Landnutzungsplanung ineinander. Zentrales Gesetz ist der *Town and Country Planning Act*, der aus dem Jahre 1990 stammt und durch die *New General Permitted Development Order 2015* (England) revidiert wurde. In England werden zum Beispiel auf nationaler Ebene das „*National Planning Policy Framework*“ (einschließlich ergänzender Richtlinien) sowie auf lokaler Ebene „*Local Development Documents* bzw. „*Local Plans*“ erstellt. Das Besondere am verzweigten britischen Planungssystem, das derzeit unter Reformüberlegungen mit dem Ziel der Vereinfachung³⁶⁰ steht, ist das bedarfsabhängige „*Managed Aggregate Supply System*“, auf lokaler, subnationaler und nationaler Ebene. Ein wesentliches zusätzliches Instrument, das die Arbeit des *Managed Aggregate Supply Systems* untermauert, ist die *Mineral Landbank*, die in erster Linie ein Monitoring-Tool ist und die wichtigste Grundlage für die mineralpolitische Behörde zu prüfen bildet, ob der lokale Plan stimmt. Die Landbank soll sicherstellen, dass ein Vorrat an Reserven mit planungsrechtlicher Zulassung vorgehalten wird, um eine adäquate Versorgung mit mineralischen Rohstoffen zu gewährleisten. Planungszeitraum der Landbank ist regelmäßig ca. 7-10 Jahre.³⁶¹ Damit wird in etwa die Zeitperiode abgebildet, die von der Aufsuchungsentscheidung des Investors bis zur Rohstoffproduktion vergeht. Das „*Local Aggregate Assessment*“ (LAA) ist ein jährliches Assessment des Bedarfes an und der Versorgung mit Aggregates im Zuständigkeitsbereich einer „*Mineral planning authority*“.

³⁵⁸ Vgl. Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (Hrsg.) (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland,

http://www.baustoffindustrie.de/fileadmin/user_upload/bbs/Dateien/2016-04-07_BBS_Rohstoffstudie.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018; Krumm (2014): in: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.), *Nicht-energetische Rohstoffe: Datenlage in Deutschland und Baden-Württemberg sowie rohstoffökonomische Überlegungen zur Schließung von Datenlücken*. IAW Policy Reports Nr. 11, Februar 2014, http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/IAW_Policy_Report_Nr_11.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁵⁹ Zur Kritik an dem englischen Modell s. eine Aussage aus den Interviews in Kapitel 9.1, der der Bauboom dort sei nur mit Rohstoffen aus Holland etc. zu decken gewesen, weil der Abbau durch Bedarfsfestlegungen gedeckelt gewesen sei.

³⁶⁰ Zu Reformüberlegungen vgl. *Mynors* (2015): *The simplification of planning law*, UKELA e-law May/June 2015, S. 20 ff.

³⁶¹ *Dumfries and Galloway Council* (Hrsg.) (2014): *Local Development Plan (Technical Paper): Mineral Assessment September 2014*, S. 3, https://www.dumgal.gov.uk/media/17554/Mineral-Assessment-Technical-Paper/pdf/Mineral_Assessment_September_2014.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Das LAA findet seine Verankerung auch im National Planning Policy Framework (NPPF) vom März 2012, wonach die Mineral Planning Authorities (MPAs) verpflichtet sind, für eine hinreichende Versorgung mit mineralischen Rohstoffen anhand ihrer untersuchten Bedarfe mittels eines solchen örtlichen LAA zu planen. Weitere Hinweise zum LAA enthält die „*National Planning Practice Guidance*“ vom März 2014.³⁶² Für diese LAA-Planung sind drei Stufen maßgeblich: die Vorhersage des Bedarfes an mineralischen Rohstoffen basierend sowohl auf dem gleitenden Durchschnitt der 10-jährigen Verkaufsdaten sowie anderer relevanter lokaler Daten, die Analyse aller Versorgungsmöglichkeiten mit mineralischen Rohstoffen, wie er durch Landbanks, Mineral-Plan-Verteilungen und Kapazitätsdaten³⁶³ gebildet wird sowie schließlich das Bedarfs-Angebots-Assessment³⁶⁴ als korrekatives Element der vorangegangenen zwei Stufen, in dem übergreifende ökonomische und ökologische Rahmenbedingungen aufgegriffen werden können. Die LAAs werden nach Beschluss durch den Rat des erlassenden Counties im Nachgang durch den Staat, konkret das Planning Inspectorate als einer durch den Secretary of State for Communities and Local Government ernannten Stelle, geprüft. Eine Besonderheit des britischen Bedarfsplanungsansatzes ist die Rolle der „*Aggregate Working Parties*“. Das sind technische Beratungsgruppen (*technical advisory groups*) der Rohstoffplanungsbehörden und anderer relevanter Organisationen, die betreffend ein geografisches Gebiet zusammenarbeiten, um passgenaue und verständliche Daten über den Bedarf und die Versorgung mit Rohstoffen in ihren Gebieten herzustellen sowie die einzelnen Rohstoffplanungsbehörden sowie die „*National Aggregate Coordinating Group*“ zu beraten. Unter Steuerungsaspekten ist das Zusammenspiel zwischen den Mengengerüsten der Sub-National Guidelines und den durch das Local Aggregate Assessment ermittelten Mengen von Rohstoffen besonders hervorzuheben. Es besteht in drei Stufen aus der (1.) Vorhersage des Bedarfes an mineralischen Rohstoffen basierend sowohl auf dem gleitenden Durchschnitt der 10-jährigen Verkaufsdaten sowie anderer relevanter lokaler Daten, der (2.) Analyse aller Versorgungsmöglichkeiten mit mineralischen Rohstoffen (vgl. Landbanks, Mineral-Plan-Verteilungen und Kapazitätsdaten sowie der Berücksichtigung der Datengrundlagen der Behörden, der Abbaubranche sowie sonstiger Interessensträger wie lokaler Wirtschaftsverbände) und (3.) dem Bedarfs-Angebots-Assessment als korrekatives Element (übergreifende ökonomische und ökologische Rahmenbedingungen).

Die mittels eines Bedarfsassessments durch die Planungsbehörden ermittelten Bedarfe werden durch die nach dem jeweiligen Landesplanungsrecht zuständigen Fachbehörden danach auf die Flächen, die für die Gewinnung benötigt werden, umgerechnet. In der raumordnerischen Praxis werden dabei je nach Rohstoff Unsicherheitszuschläge verwendet, die u. a. „*Genehmigungsunsicherheiten, mangelnde Flächenverfügbarkeiten, mögliche Minderqualitäten oder ein ungünstiges Nutzschicht-Abraumverhältnis*“ berücksichtigen können.³⁶⁵ Beispiel ist Baden-Württemberg³⁶⁶, wo „*aufgrund der*

³⁶² Department for Communities and Local Government (ed.) (2014): National Planning Practice Guidance, <http://planningguidance.communities.gov.uk/blog/guidance/minerals/planning-for-aggregate-minerals/>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁶³ „*an analysis of all aggregate supply options, as indicated by landbanks, mineral plan allocations and capacity data e.g. marine licences for marine aggregate extraction, recycled aggregates and the potential throughputs from wharves*“.

³⁶⁴ „*Assessment of the balance between demand and supply, and the economic and environmental opportunities and constraints that might influence the situation*“.

³⁶⁵ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 87.

³⁶⁶ Vgl. Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg, Stufe 2, Nachhaltige Rohstoffsicherung, November 2004, S. 1.

*Bewertung der rohstoffgeologischen Lagerstätten durch das dortige Landesamt für Geologie und Bergbau ein pauschaler Zuschlag von 10-100 % auf die Bedarfszeiträume aufgerechnet“ werden soll.*³⁶⁷

Ob ein derartiger Zuschlag sinnvoll und geboten ist, kann hinterfragt werden. Z. B. sind sog. Bösungsverluste bereits in den Monitoringflächen (d. h. den betriebenen Abgrabungen) enthalten, deren ha-Werte den regionalplanerischen Bereichen gegengerechnet werden. Zudem kann man auf Minderqualitäten oder auch langfristige Nichtverfügbarkeiten mit Änderungen des Regionalplans (Streichung und Neudarstellung anderer Standorte) reagieren. Ein „Zuschlag“ könnte dann entbehrlich sein.

Während die **Formulierung von Mengenvorgaben also durchaus möglich erscheint, haben die Rohstoffverbände solche bereits abgelehnt.** Grundlage war die Frage im MORO-Projekt,³⁶⁸ auf welcher Grundlage „eine Ermittlung von rohstoffdifferenzierten Mengenzielen zur Differenzierung von Flächen für den Rohstoffabbau und die Rohstoffsicherung erfolgen (sollte).“ Wie der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (bbs) in seiner Antwort an die Verfasser der MORO-Studie³⁶⁹ mitteilte, seien Mengenzielwerte aufgrund der restriktiven Handhabung im Rahmen der Raumordnung nicht akzeptabel. Dabei werde nicht verkannt, dass schon jetzt manche Länder die Rohstoffsicherung an einer bedarfsgerechten Versorgung, zumindest beim Rohstoffabbau, orientierten.

Wenn man die Bedarfssteuerung dennoch skizzieren möchte, stößt man an der gleichen Stelle der MORO-Studie³⁷⁰ auf eine Diskussion über die konkrete Umsetzung, die die Verfasser mit dem bbs geführt haben. So hat sich der genannte Rohstoffverband auf die Sichtweise von Schröder/Vulpius³⁷¹ (letzterer Autor ist Geschäftsführer im Unternehmerverband Mineralische Baustoffe – UVMB) bezogen: „Als methodisches Instrument zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrags zur Sicherung der Rohstoffgewinnung für eine bedarfsgerechte Rohstoffversorgung der Wirtschaft werden jedoch Werte benötigt, die die dafür mindestens benötigte Menge (Mindestsicherungsmengen) an geologischen Vorräten beschreiben.“ Allerdings, so der Verband weiter, solle die Anwendung von Mindestsicherungsmengen oder -zielen auf die Sicherung der Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen beschränkt bleiben. Die Bestimmung solle, so der bbs, auf Basis der bisherigen Rohstoffförderung erfolgen, hier ließe die zu erwartende Steigerung von Substitutions- und Recyclingquoten keine nennenswerte Mengenreduktion zu. Bei Naturgips ließe sich gemäß bbs gar eher eine Steigerung der Fördermengen erwarten. Es folgt eine Darstellung der unzureichenden Datenbasis des Statistischen Bundesamtes sowie ein Hinweis auf die unterschiedliche Erstreckung des Bergrechts auf Betriebe der Sand- und Kiesindustrie in den alten und den neuen Bundesländern sowie weitere Unsicherheiten bei der Erfas-

³⁶⁷ Beteiligter: 1670, zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 2 – Stellungnahmen von Bürgerinnen und Bürgern sowie von privaten Firmen, 05.10.2015, S. 517, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_private_stellungnahmen.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁶⁸ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht S. 52.

³⁶⁹ Schreiben des BBS vom 25.05.2016, zit. in: BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 52.

³⁷⁰ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 52 f.

³⁷¹ Schröder/Vulpius (2013): Anforderungen an die Rohstoffsicherung und deren unterschiedliche Umsetzung in der Landesplanung.

sung der Flächengrößen der Standorte. Unter Hinweis auf *Schröder/Vulpinus*³⁷² fordert der bbs schließlich, dass die Berechnungen der erforderlichen Flächenausweisungen für die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen auf einen angemessenen Zeitraum von mindestens 25 Jahren ausgelegt werden müssten.³⁷³

Für die Regionalplanung kann davon ausgegangen werden, dass die Akteure mit Zuarbeit der geologischen Dienste und anderer Statistiker mittelfristig zur Mengenabschätzung und damit zu einer quantitativen Steuerung in der Lage wären. In diesem Zusammenhang wird auf ein Pilotprojekt in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe verwiesen. Dort wurden, methodisch zwischen Rohstoffgewinnung und langfristiger Rohstoffsicherung differenzierend, die Bedarfsermittlung für die Rohstoffsicherung und damit die Mengenzielwerte entwickelt. Grundlage waren die durch das rheinland-pfälzische Landesamt für Geologie und Bergbau (LGB RLP) fachplanerisch ermittelten Bedarfe und Mengenzielwerte.³⁷⁴

Bei der Entwicklung und Ausgestaltung der Bedarfsplanung auf Ebene der Regionalplanung muss stets der damit verbundene bürokratische Aufwand im Auge behalten werden. Bereits der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebietet, nur soweit Maßnahmen vorzusehen, wie diese zur Zielerreichung – hier eine verbesserte Steuerung des Bodenabbaus – erforderlich sind. Hierauf wurde insbesondere auch von den Mitgliedern des Beirats des Forschungsprojekts deutlich hingewiesen.

Vorschlag 8

Schlagwort	Adressat	Details
Formulierung von Mengenvorgaben für das Landesgebiet	Verpflichtung in den Landesplanungsgesetzen für alle eine Regionalplanung durchführenden Bundesländer (also außer den Stadtstaaten)	Formulierung von Mengenvorgaben für das Landesgebiet je nach Rohstoff ggf. Verwendung von sog. Unsicherheitszuschlägen

5.1.4.4 Verfahrensmäßiger Ablauf (u. a. Informationsfluss)

Für den notwendigen **Informationsfluss** gelten folgende Grundsätze: Die Ausarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne (vgl. z. B. Art. 22 Abs. 1 BayLplG) obliegt den zuständigen Regionalen Planungsverbänden im Benehmen mit den öffentlichen Stellen, deren Aufgaben berührt werden; der Beschluss erfolgt durch die Regionalen Planungsverbände. Damit sind die regionalen Planungsverbände verpflichtet, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe notwendigen Informationen zu beschaffen und zu verarbeiten. Unabhängig von Informationspflichten gilt das Gebot der raumordneri-

³⁷² *Schröder/Vulpinus* (2013): Anforderungen an die Rohstoffsicherung und deren unterschiedliche Umsetzung in der Landesplanung, S. 8; vgl. auch *Schröder/Vulpinus* (2014): Die Umsetzung der Rohstoffsicherung in der Landesplanung, Geosteinperspektiven 1/2014, S. 6 (9), <http://www.jk-anwaelte.de/PDFs/Schroeder,%20Vulpinus%20-%20Umsetzung,%20GP%202014,%2006.pdf>, letzter Zugriff am 31.12.2016.

³⁷³ Der Industrieverband Steine und Erden (ISTE) fordert darüberhinausgehend mindestens zweimal 15 Jahre, vgl. ISTE (Hrsg.), Rohstoffsicherung in der Regionalplanung, http://www.iste.de/themen/rohstoffpolitik/rohstoffsicherung_in_der_regionalplanung, letzter Zugriff am 26.08.2017. Der Arbeitskreis Steine Erden NRW, der Zusammenschluss der Fachverbände für die Steine- und Erden-Industrie NRW forderte in seiner Stellungnahme zum Entwurf des LEP-NRW von 2013 bei den Bedarfszeiträumen sogar mindestens 30 bzw. 50 Jahre Versorgungssicherheit (vgl. Verband der Bau- und Rohstoffindustrie (vero), Stein des Anstoßes – Faktencheck Rohstoffsicherung, <https://www.vero-baustoffe.de/der-verband/publikationen?task=document.viewdoc&id=948>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁷⁴ Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe – PGRN (Hrsg.) (2015): Regionale Rohstoffsicherung, S. 17 f.

schen Zusammenarbeit (vgl. z. B. Art. 29 S. 1 BayLplG), wonach zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums die Träger der Landes- und Regionalplanung mit den maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts zusammenarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinwirken sollen. Die Landesplanungsgesetze enthalten ferner besondere Mitteilungs- und Auskunftspflichten (vgl. z. B. Art. 30 BayLplG): Danach teilen die Staatsministerien die von ihnen beabsichtigten oder im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu ihrer Kenntnis gelangenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unverzüglich der obersten Landesplanungsbehörde mit. Die sonstigen öffentlichen Stellen des Freistaates Bayern und die Personen des Privatrechts nach Art. 3 Abs. 1 Satz 2 sind zu entsprechender unverzüglicher Mitteilung gegenüber den höheren Landesplanungsbehörden verpflichtet. Die sonstigen privaten Planungsträger sind verpflichtet, den Landesplanungsbehörden auf Verlangen Auskunft über raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen zu erteilen. Gerade die Mitteilungs- und Auskunftspflichten in den Landesplanungsgesetzen³⁷⁵ garantieren, dass der Träger der Regionalplanung die für die Bedarfsplanung erforderlichen Informationen erhält.

In den skizzierten drei Stufen der Regionalplanung läuft der Informationsfluss demnach wie folgt:

1. Der Regionalplanungsträger sammelt erstens Daten für die *Bedarfsvorhersage* aus eigenen Daten. Er erhält Zuarbeit der Geologischen Dienste in den und ggf. der BGR, der Statistischen Landesämter sowie der privaten Rohstoffabbauunternehmen bzw. ihrer Verbände auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes sowie des Lagerstättengesetzes/ Geologiedatengesetzes.
2. Der Regionalplanungsträger sammelt zweitens Daten für die *Analyse aller Versorgungsmöglichkeiten* aus eigenen Daten. Er erhält Zuarbeit der Geologischen Dienste in den Ländern (rohstoffgeologischen Karten des Geologischen Dienstes³⁷⁶ und Abbaumonitoring) und, soweit im Einzelfall erforderlich, der BGR, der Statistischen Landesämter, der Zollverwaltung³⁷⁷

³⁷⁵ § 16 Abs. 3 NiROG lautet z. B.: „Den Landesplanungsbehörden ist auf Verlangen über Planungen und Maßnahmen, die für die Raumordnung Bedeutung haben können, Auskunft zu erteilen; auf Verlangen ist die Auskunft in elektronischer Form zu erteilen. Die Auskunftspflicht gilt auch für Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG.“ § 37 Abs. 4 LPlG NW lautet: „Der Landesplanungsbehörde, der Regionalplanungsbehörde und der Landrätin oder dem Landrat als unterer staatlicher Verwaltungsbehörde ist auf Verlangen über Planungen Auskunft zu erteilen, die für die Raumordnung Bedeutung haben können.“

³⁷⁶ Als wesentliche Planungsgrundlage für die Festlegung von Abgrabungsbereichen im Regionalplan dient laut Landesregierung NRW die Landesrohstoffkarte des Geologischen Dienstes NRW, die für Locker- und Festgesteine für die gesamte Landesfläche von NRW zur Verfügung steht. Demgegenüber behauptet die IHK NRW, die Karte liege nicht für alle Rohstoffe vor.

³⁷⁷ Werden Rohstoffe ausgeführt, sind eine Reihe von rechtlichen Vorgaben zu beachten: Dabei kommt es darauf an, ob das Material in einen anderen EU-Mitgliedstaat gebracht wird (Binnenmarkt), oder ob es in einen Staat außerhalb des Zollgebietes der Gemeinschaft (Nicht-EU-Staat) ausgeführt werden soll. Seit der Verwirklichung des EU-Binnenmarktes sind Transitfälle zoll- und außenhandelsrechtlich nicht mehr relevant. Wird ein abgebauter Rohstoff an einen Unternehmer in einem anderen EU-Mitgliedstaat geliefert (befördert oder verbracht), kann diese Lieferung gemäß § 4 Nr. 1b i. V. m. § 6a Umsatzsteuergesetz (UStG) grundsätzlich im Herkunftsland Deutschland steuerbefreit sein. Stattdessen soll die Ware im Bestimmungsland beim Empfänger besteuert werden (sog. Erwerbsbesteuerung nach dem Bestimmungslandprinzip). Erste Voraussetzung ist die sogenannte Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Unternehmerkunden. Zweite Voraussetzung ist die Einhaltung strenger Formvorschriften. So schreibt seit 2012 § 17a Abs. 2 Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung (UStDV) vor, dass der Nachweis des Gelangens von Material an einen Abnehmer in der EU nachzuweisen ist. Nur wenn das gelingt, handelt es sich um eine Innergemeinschaftliche Lieferung (§ 6a UStG). Mit dem Inkrafttreten des neuen EU-Zollkodexes traten Änderungen ein: Im Rahmen der sog. großen Zollkodex-Reform trat ab dem 01.05.2016 der modernisierte EU-Zollkodex (EG) Nr. 450/2008 in Gänze in einer Neufassung in Kraft. Am 31.10.2013 war die Ursprungsfassung des Unions-Zollkodexes (UZK), die VO (EU) Nr. 952/2013 in Kraft getreten. Als der EU-ZK gem. Art. 286 Abs. 2 UZK zum 01.05.2016 in Kraft trat, trat gleichzeitig der modernisierte Zollkodex außer

sowie der privaten Rohstoffabbauunternehmen bzw. ihrer Verbände auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes sowie des Lagerstättengesetzes/Geodatengesetzes.

- Der Regionalplanungsträger sammelt drittens Daten für das *Bedarfs-Angebotsassessment* aus eigenen Daten. Er erhält Zuarbeit der Geologischen Dienste in den Ländern und ggf. der BGR, der Statistischen Landesämter (Daten zur Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaftsentwicklung) sowie der privaten Rohstoffabbauunternehmen bzw. ihrer Verbände auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes sowie des Lagerstättengesetzes/Geodatengesetzes.

Dabei ist der bürokratische Aufwand auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken. Keinesfalls darf eine Bedarfsplanung dazu führen, dass die Aufstellung von Regionalplänen, insbesondere eine Konzentrationszonenplanung für den Bodenabbau, behindert oder wesentlich verzögert wird. Denn dies würde dazu führen, dass auch zeitlich der Zulassungsumfang nur schwer begrenzt werden könnte.

Abbildung 3: Dreistufige Mengenplanung der regionalplanerischen Bedarfsplanung



Quelle: eigene Darstellung, Prof. Joachim Sanden.

Kraft, womit der entsprechenden Durchführungsverordnung zum ZK (ZK-DVO) die Ermächtigungsgrundlage entzogen wird. Für das Außenhandels-Anmeldungssystem ATLAS bedeutet das, dass „die neuen ATLAS-Versionen Ausfuhr 2.3 und 8.7 (2016), bzw. 8.8 (2017) [...] vollständig auf Grundlage des alten Zollkodex geplant und eingeführt“ werden. Somit können die neuen IT-Verfahren die neue durch den UZK geprägte Rechtslage nicht richtig wiedergeben. Die deutschen Zollbehörden gehen davon aus, dass das erste ATLAS-Release mit kompletter Berücksichtigung des neuen UZK-Rechts nicht vor 2018 erscheint.

Die abgesetzten Mengen an abgebauten Rohstoffen lassen sich zudem anhand der Umsatzsteueranmeldung berechnen, die in der sog. Umsatzsteuerstatistik der Statistischen Landesämter gesammelt werden.³⁷⁸ Auch für die u. U. umsatzsteuerbefreiten Export- und Importmengen liegen zumindest für größere Unternehmen Mengenangaben vor:

„Insgesamt wurden 2015 Baustoff-, Steine-und- Erden-Güter im Wert von 4,85 Mrd. € ausgeführt; die Importe betragen 3,54 Mrd. €. (...). Die mengenmäßig höchsten Lieferungen mit deutschen Steine-Erden-Gütern beziehen die Niederlande (38,1 %) und Belgien (11,8 %); die höchsten Einfuhren von Steine-Erden-Gütern erreichen Deutschland aus Frankreich (18,5 %) und Norwegen (10,7 %).“³⁷⁹

Bezugspunkt der Regionalplanung sind die Daten des jeweiligen Planungsgebietes, also üblicherweise des Kreises oder des Planungsverbundes. Die Landesplanungsbehörde NRW³⁸⁰ hat darauf hingewiesen, dass **„Stoffströme der im Planungsgebiet ansässigen Abgrabungsunternehmen über die Planungsgebietsgrenzen hinaus und in das Planungsgebiet hinein statistisch nicht erfasst (werden) und sind übliche marktwirtschaftliche Vorgänge.“** Konsequenz daraus muss sein, dass die Zu- und Abgänge für die jeweiligen Rohstoffgruppen daher geschätzt werden müssen, wenn sie nicht von den Verbänden der Rohstoffindustrie bereitgestellt werden.

5.1.5 Zusätzliche Grundsatzvorgaben

Mit Blick auf die dargestellte Möglichkeit einer Mengenfestlegung durch die Regionalplanung, die in ihrer strategischen Moderationsfunktion gestärkt werden soll, ist der Blick auf denkbare bundes- und landesbezogene Vorgaben zu lenken. Hier sind mehrere konstruktive Ansätze denkbar.

5.1.5.1 Bestandsaufnahme

Während der Bund weder in seiner Raumordnung noch woanders Zielgrößen für den heimischen Rohstoffabbau vorgegeben hat, haben einige Bundesländer in ihren Landesentwicklungskonzepten allgemeine Vorgaben für den Rohstoffabbau festgelegt. So enthält etwa Abschnitt 9 des nordrhein-westfälischen Landesentwicklungsplans (LEP NRW), überarbeitet 2016 und in Kraft im Verordnungsrang seit Februar 2017³⁸¹, textlich recht konkrete (jedoch keine mengenmäßig bestimmten) Planungsvorgaben für die Regionalplanung, was die Lagerstättensicherung („Grundsatz Standortge-

³⁷⁸ Vgl. z. B. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.), Statistische Bericht Baden-Württemberg. Artikel-Nr. 3941 15001, Finanzen und Steuern L IV 1 - j/15, v. 10.03.2017, Gruppe 0.8, https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/394115001.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁷⁹ Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (Hrsg.), bbs-Zahlenspiegel 2016, S. 19, http://www.baustoffindustrie.de/fileadmin/user_upload/bbs/Dateien/Downloadarchiv/Konjunktur/2016-06-17_BBS_Zahlenspiegel_ONLINE.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018. Demgegenüber geht der Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V. davon aus, dass zumindest in NRW keine nennenswerten Importe nach Deutschland stattfinden, vgl. Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1712, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁸⁰ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 812, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁸¹ Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen v. 15.12.2016 (GVBl. NW 2017), 122; Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) v. 12.01.2017 (GVBl. 2017, S. 207), in Kraft seit dem 08.02.2017; vgl. auch Die Landesregierung NRW (Hrsg.), Landesentwicklungsplan NRW, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_14-12-16.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

bundenheit von Rohstoffvorkommen“, „*Grundsatz Substitution*“ und „*Grundsatz Flächensparende Gewinnung*“), die energetischen sowie aber auch die nicht-energetischen Rohstoffe angeht. Die Ziele bei den hier einschlägigen nicht-energetischen Rohstoffen beziehen sich auf „*Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe*“ als Vorranggebiete (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG), die „*Versorgungszeiträume*“ (mindestens 20 Jahren für Lockergesteine und mindestens 35 Jahren für Festgesteine) die „*Fortschreibung*“ (so, dass ein Versorgungszeitraum für Lockergesteine von 10 Jahren und für Festgesteine von 25 Jahren nicht unterschritten wird) sowie auf die „*Nachfolgenutzung*“; ferner findet sich noch ein Grundsatz zu den „*Standorte(n) obertägiger Einrichtungen*“. Bezogen auf das Ziel dieser Studie, die Möglichkeiten einer Bedarfsplanung aufzuzeigen, findet sich im LEP NRW unter 9.2-2 (Versorgungszeiträume lediglich der Hinweis, dass „*mit der zeichnerischen Festlegung von BSAB ist, bezogen auf die im jeweiligen regionalen Planungsgebiet verfügbaren Rohstoffarten, ein **bedarfgerechter** (Herv. d. Verf.) Versorgungszeitraum zu gewährleisten*“ ist.

Schon gegen die Vorgabe des **Grundsatzes der Substitution** bei den nicht-energetischen Rohstoffen (9.1-2) im Landesentwicklungsplan NRW 2016³⁸² regte sich Widerstand: So forderten der Bundesverband Keramische Rohstoffe e.V. sowie die Wirtschaftsvereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V. die ersatzlose Streichung des Ziels.³⁸³ Es sei ein „*bezogen auf keramische Rohstoffe und Industriemineralien - ein unzulässiger planwirtschaftlicher Ansatz. Natürliche Ressourcen und Rohstoffe sind wesentliche Bestandteile unserer Volkswirtschaft, die sich nur in Grenzen substituieren lassen.*“³⁸⁴ Ähnlich argumentierte die IHK NRW³⁸⁵.

„Hinsichtlich des Grundsatzes der Substitution unter 9.1-2 weisen wir darauf hin, dass zum einen nicht alle Produkte durch Recyclingbaustoffe ersetzbar sind (zum Beispiel Zement), zum anderen, dass die substituierbaren Stoffe heute schon zu 90 % tatsächlich ersetzt werden. Zusätzliche Substituierungen in den Worten des LEP-Entwurfs: Ein noch "verstärkter Einsatz", ist folglich faktisch beinahe ausgeschlossen; die Substitutionsmöglichkeiten sind weitestgehend erschöpft ("Recycling-Gutachten NRW" vom 15.12.2009). Dieser Umstand hat auch rechtliche Konsequenzen. Denn Unmögliches kann von niemanden verlangt werden ("impossibilia nulla est obligatio"). Eine gleichwohl erfolgende normative Vorgabe wäre nichtig.

³⁸² Verordnung über den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen v. 15.12.2016 (GVBl. NW 2017), 122; Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) v. 12.01.2017 (GVBl. 2017, S. 207), in Kraft seit dem 08.02.2017; vgl. auch Die Landesregierung NRW (Hrsg.) (2015), Landesentwicklungsplan NRW, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_14-12-16.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁸³ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 1: Beteiligte Buchstabe A bis F, 05.10.2015, S. 349, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_a_-_f_0.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1695, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁸⁴ Ähnlich hat der Bundesverband der Deutschen Kalkindustrie e.V. darauf verwiesen, dass „bestimmte Rohstoffe schon von ihrer Eigenart her gar nicht zu substituieren sind, wie bspw. Quarzsande und Kalkstein“ und „eine Einschätzung hierzu (...) immer auf der Basis von unsicherer Spekulation“ geschehe.

³⁸⁵ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1632 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

b) Vor diesem Hintergrund plädieren wir dafür, diese Tatsache auch in den Erläuterungen zu 9.1-2 zu thematisieren und schlagen hierfür folgende Modifikation der bisherigen Formulierung vor: "Das erreichte hohe Niveau des Einsatzes von Recyclingmaterials soll – wo es technisch und wirtschaftlich vertretbar ist – beibehalten und ausgebaut werden. Sein Einsatz kann zu einer Minderung des planerischen Flächenbedarfs für die Rohstoffsicherung führen."

Die Landesregierung als Oberste Landesplanungsbehörde hat dem zu Recht entgegnet, dass es sich nicht um ein planwirtschaftliches Instrument handelt und hat auf die Möglichkeit verwiesen, mittels des Abgrabungsmonitorings Substitutionserfolge in die Regionalplanung einzubringen:³⁸⁶ „Das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes NRW betrachtet die durch Substitution verringerte Rohstoffmenge für die Bedarfsermittlung. Veränderungen bei der Substitution führen zu veränderten Fördermengen, die zeitnah berücksichtigt werden, weil durch die Auswertung von neuen Luftbildern im 3-jährigen Zyklus eine kontinuierliche Aktualisierung erfolgt. Somit hat die Regionalplanungsbehörde die Möglichkeit ohne aufwendige Erhebungen den aktuellen Stand bezüglich der Substitution von Rohstoffen indirekt bei ihrer Planung zu berücksichtigen.“ An anderer Stelle hat die Landesplanungsbehörde NRW³⁸⁷ eigene Festlegungen von Substitution durch die Träger der Regionalplanung (insbesondere des Regionalverbands Ruhr) abgelehnt; stattdessen soll die Substitutionsquote allein im Rahmen des Abbaumonitorings durch den Geologischen Dienst in die Bedarfsüberlegungen eingepflegt werden.

Ferner wurde der im Landesentwicklungsplan NRW 2016 verankerte **Grundsatz der flächensparenden Gewinnung von Rohstoffen** kritisiert. So argumentierte die IHK NRW:

„Soweit die Erläuterungen darauf verweisen, dass Rohstoffe gebündelt gewonnen werden sollen, weisen wir darauf hin, dass dies voraussetzt, dass das jeweilige Unternehmen neben dem eigentlich erstrebten Rohstoff andere unter der Voraussetzung abbauen kann, dass es diese auch wirtschaftlich vermarkten kann. Daher unterstützen wir den Vorschlag, die entsprechende Passage wie folgt zu formulieren: „...soweit dies **technisch machbar und wirtschaftlich sowie raumverträglich durchführbar ist.**“

Soweit die Erläuterungen darauf abstellen, dass bereits ausgebeutete Flächen auf eine „Nach Entnahme und Vertiefung“ mit dem Ziel weiterer Rohstoffentnahme hin überprüft werden sollen, ist darauf hinzuweisen, dass solche Maßnahmen zum einen unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Rentabilität stehen und zum anderen nur dann erfolgen dürfen, wenn hierdurch nicht in bereits wieder rekultivierte Flächenabschnitte eingegriffen wird. Denn es darf nicht außer Acht bleiben, dass sich Rohstoffgewinnungsmaßnahmen und die damit in Zusammenhang stehenden Investitionen wirtschaftlich rechnen müssen ansonsten wären sie sinnlos. Außerdem dürfte der erneute Eingriff in bereits wieder hergestellte Flächen genehmigungsrechtlich unzulässig sein. Wir schlagen daher vor, die entsprechende Passage der Erläuterungen wie folgt umzuformulieren: „**Bereits ausgebeutete Abgrabungsflächen sollen daraufhin überprüft werden, ob**

³⁸⁶ S. 603, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_a_-_f_0.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁸⁷ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 1150, 1195, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

durch Nachentnahmen und Vertiefungen weitere Rohstoffe wirtschaftlich rentierlich und in Übereinstimmung mit geltendem Recht gewonnen werden können.³⁸⁸

Die Landesregierung hat die Forderungen zu Recht zurückgewiesen: „Die flächensparende Gewinnung ist im LEP-Entwurf als Grundsatz mit Soll-Formulierungen vorgesehen und wird in den Erläuterungen entsprechend beschrieben. Regelungen zur Nachfolgenutzung befinden sich unter 9.2-6 und sind hier entbehrlich. Entsprechend den Erläuterungen zur flächensparenden Gewinnung soll sich der Rohstoffabbau an der geologischen Rohstoffmächtigkeit orientieren. Nach Überprüfung auf Restmengen kann ein erneuter Aufschluss einer bereits abgeschlossenen Abgrabung für den Abbau noch vorhandener Reste sinnvoll sein.“ Damit sind auch Forderungen der NRW-Naturschutzverbände³⁸⁹ abgelehnt worden, statt des Grundsatzes ein Ziel der Landesentwicklung³⁹⁰ festzulegen.

Diskussionen gab es 2015 im Vorfeld des Beschlusses des Landesentwicklungsplans NRW 2016 ferner um die **richtige methodische Herangehensweise an die Bedarfsermittlung mittels einer Kombination aus Abgrabungsmonitoring einerseits und festgelegten Versorgungszeiträumen andererseits**. So kritisierte die Bezirksregierung Detmold³⁹¹:

„Das vorhandene bzw. in Aufstellung befindliche Abgrabungsmonitoring kann nur ein Element einer ordentlichen Bedarfsermittlung darstellen. Fragen nach dem Umgang z. B. mit dem Exportanteil bei der Berechnung eines Bedarfs können mit dem vorliegenden Instrument nicht beantwortet werden. Die z.Z. existierende "Methodik der Bedarfsermittlung" auf der Grundlage des LEP-Entwurfs besteht ausschließlich aus dem Verbund von landesweitem (im Augenblick noch unvollständigem, siehe "Festgestein") Abgrabungsmonitoring mit der Zielvorgabe hinsichtlich

³⁸⁸ Insoweit darf allerdings der „ungewollte“ auch abzubauen Rohstoff nicht isoliert betrachtet werden, denn nur wenn das gesamte Abbauvorhaben inklusive des eigentlich vom Unternehmen gewollten Rohstoffs unwirtschaftlich wäre, wäre die Anforderung im Hinblick auf den Grundsatz der flächensparenden Gewinnung von Rohstoffen überzogen. Dies betrifft auch mit erhöhtem Aufwand abzubauen Rohstoffe einer homogenen Lagerstätte mit nur einem Rohstoff; ggf. kann dies auch den Einsatz teurerer Technik erfordern, um z. B. weiter unten gelegene Kiese oder mit Fremdstoffen versetzte Kiese im Nassabbau abzubauen, statt auf die nächste Fläche zu gehen und dann wieder nur oben die leicht zugänglichen homogenen Rohstoffmengen abzubauen.

³⁸⁹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 752, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁹⁰ So lautet die Forderung: Der Abbau muss unbedingt, nicht nur „möglichst“ umweltschonend und flächensparend erfolgen; gleiches gilt hinsichtlich der gebotenen vollständigen und gebündelten Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte. Der Abbauumfang ("Beschränkung auf das Maß, das...") muss sich am nachhaltigen und sparsamen Verbrauch orientieren. Es fehlen Aussagen zu den Kriterien für die Bedarfsermittlung (nur im Zusammenhang Abgrabungsmonitoring!); die anerkannten Naturschutzverbände erwarten - dem Ressourcenschutz verpflichtete - Vorgaben der Landesplanung (...). Ähnlich argumentiert etwa der Rhein-Erft-Kreis (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 752, 1267 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

³⁹¹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 1: Beteiligte Buchstabe A bis F, 05.10.2015, S. 349 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_a_-_f_0.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1632 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 31.08.2017.

der "Versorgungszeiträume". Insoweit sollte entschieden werden, ob einerseits eine umfassende landeseinheitliche Methodik (nicht nur lineare Fortschreibung) als Vorgabe entwickelt werden soll, die insbesondere auch einer gerichtlichen Überprüfung standhält. Oder ob andererseits der Regionalplanungsbehörde und damit auch dem Regionalrat durch die Fortschreibung des BBR-Gutachtens eine entsprechende Grundlage zur eigenständigen Quantifizierung der BSAB verschafft werden soll.“

Die Landesplanungsbehörde NRW sieht in ihrer Entgegnung³⁹² hierfür keinen Bedarf:

„Die Bedarfsermittlung erfolgt auf der Grundlage ein es landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings mit abgestimmter Methodik, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst wird. Durch das Abgrabungsmonitoring fließen als wesentliche Aspekte u. a. die Versorgung von Bevölkerung und Wirtschaft im Planungsgebiet sowie Möglichkeiten der Substitution ein. Von der im Planungsgebiet ansässigen Wirtschaft werden die Rohstoffströme über die Grenzen des Planungsgebiets durch das Abgrabungsmonitoring miterfasst. Eine separate Betrachtung von Stoffströmen und Export ist nicht erforderlich. Im Vergleich hierzu bezieht sich das BBR-Gutachten auf den Bauwerksbestand im Planungsgebiet und berücksichtigt nicht die Rohstoffströme aus bzw. ins Planungsgebiet. Eine Planung auf dieser Basis erfordert deshalb Ergänzungen bezüglich der Stoffströme, die nur sehr aufwendig zu ermitteln sind. Eine Fortschreibung des BBR-Gutachtens von 1998 erscheint nicht zielführend und wird von der Landesplanung nicht befürwortet. Das Abgrabungsmonitoring betrachtet die durch Substitution verringerte Rohstoffmenge für die Bedarfsermittlung. Veränderungen bei der Substitution führen zu veränderten Fördermengen, die zeitnah berücksichtigt werden, weil durch die Auswertung von neuen Luftbildern im 3-jährigen Zyklus eine kontinuierliche Aktualisierung erfolgt. Sofern sich durch den demografischen Wandel oder andere Einflüsse veränderte Fördermengen ergeben, werden diese in gleicher Weise wie bei der Substitution berücksichtigt. Die Notwendigkeit einer zusätzlichen Betrachtung für die Bedarfsermittlung wird aus Sicht der Landesplanung nicht gesehen. Soweit aus regionalplanerischer Sicht erforderlich, kann die Regionalplanung jedoch weitere Aspekte, wie z. B. die Bevölkerungsprognose von IT.NRW, bei ihrer Bewertung der Monitoringergebnisse hinzunehmen und entsprechend vertreten.“

Auch die Kritik der Landesnaturschutzverbände NRW³⁹³ geht in die gleiche Richtung:

„Auf größte Bedenken stößt in diesem Zusammenhang die Koppelung von "(Versorgungs-) Zeitraum" und Bedarfsermittlung, die die Grundlage für die festzulegenden Abbaubereiche bildet. Nach dem LEP-Entwurf bestimmt sich die über die Regionalplanung räumlich zu sichernde "Abbaukulisse" allein danach, wie viele Rohstoffe im maßgeblichen Zeitraum gewonnen werden können bzw. gewonnen wurden (Erkenntnisse aus Abgrabungsmonitoring!). Dass dabei insbe-

³⁹² Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 1: Beteiligte Buchstabe A bis F, 05.10.2015, S. 349 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_a_-_f_0.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1632 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁹³ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 755, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

sondere unternehmerische/ betriebliche und (abbau-)technische Faktoren zum Tragen kommen, liegt auf der Hand. Bei der Bedarfsermittlung und der daraus abgeleiteten "Abbaukulisse" muss es aus Sicht der Naturschutzverbände allein darum gehen, den Rohstoffbedarf zu decken, der sich an einem sparsamen Verbrauch orientiert und der sich unter Berücksichtigung der rohstoff- sowie verwendungsbezogenen Substitutions- und Einsparpotentiale für den maßgeblichen Planungszeitraum ergibt (...).“

Selbst der Regionalverband Ruhr (RVR) als besonders bedeutender Regionaler Planungsträger³⁹⁴ sieht die Unzulänglichkeit, sich bei der Bedarfsplanung allein auf das Abbaumonitoring zu verlassen:

„Das der Fortschreibung zugrunde gelegte Abgrabungsmonitoring, mit dem lediglich Verbrauchsdaten über die Abgrabungsfortschritte erfasst werden, wird als nicht ausreichend angesehen. Eine den Verbrauch beeinflussende und absenkende Steuerungsfunktion ist nicht erkennbar. Zur Sicherung einer nachhaltigen Nutzbarkeit der nichtenergetischen Rohstoffe werden weitergehende Instrumente als notwendig angesehen, die dafür sorgen, dass trendmäßig eine kontinuierliche Reduzierung der planerisch zur Verfügung stehenden Flächen erfolgt. Dies wäre ebenfalls ein Beitrag zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.“

Die Entgegnung der Landesplanungsbehörde NRW³⁹⁵, das Abbaumonitoring reiche für die Bedarfsplanung, überzeugt nicht: *„Die Bedarfsermittlung erfolgt auf der Grundlage eines landeseinheitlichen Abgrabungsmonitorings, bei dem der Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfasst wird. Durch das Abgrabungsmonitoring fließen als wesentliche Aspekte u. a. die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, Möglichkeiten der Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten in die Bedarfsermittlung ein. Der Bedarf ist für den vorgesehenen Versorgungszeitraum zu ermitteln.“* **Richtigerweise muss man das NRW-Abbaumonitoring (nur) als Grundlage für eine ausbaubare Bedarfsplanung betrachten.** Dass dabei der entstehende bürokratische Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen muss, darauf wurde bereits oben in diesem Abschnitt hingewiesen.

Sieht man etwa die Stellungnahmen zum NRW-Landesentwicklungsplan 2016 durch, findet man durchaus Forderungen der regionalen Planungsträger gegenüber der Landesebene, diese möge doch konkretere Vorgaben für die Regelung des Rohstoffabbaus auf Landesebene treffen. Dabei ist mehr gemeint als nur die Vorgabe, dass sich der Regionalplan aus der Raumordnung des Landes (Landesplanung) entwickeln lassen können muss (vgl. das sog. Entwicklungsgebot in § 13 Abs. 2 S. 1 ROG n. F.). So argumentiert etwa der Kreis Lippe zum Schlagwort „9.1 Lagerstättensicherung“:³⁹⁶

³⁹⁴ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 1197, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁹⁵ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 755, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁹⁶ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 343, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

„Im Entwurf des LEP werden die Lagerstättensicherung und die Regelung des Rohstoffabbaus in die alleinige Verantwortung der Regionalplanung gegeben. Konkrete Aussagen auf Landesebene oder die Darstellung von Vorranggebieten auf Landesebene werden nicht getroffen. So ist z. B. der Grundsatz der Substitution 9.1-2 unter dem Leitziel einer sparsamen Freirauminanspruchnahme 9.1-3 zu begrüßen. Wie und in welchem Umfang die ‚Möglichkeiten des Einsatzes von Recyclingprodukten‘ aber ‚ausgeschöpft und weiterentwickelt‘ werden sollen bzw. ‚zu einer Minderung des planerischen Flächenbedarfs‘ führen, wird nicht dargelegt. Eine gesicherte Rohstoffversorgung benötigt entsprechende Vorgaben der Landesplanung. Auf der Ebene der Regionalplanung lassen sich dann allenfalls regionale Schwerpunkte entwickeln. Diese sollten über Rohstoffsicherungskonzepte bzw. Abbaurahmenpläne unter Beachtung der unterschiedlichen Flächenressourcen und Naturraumpotentiale raumplanerisch weiter konkretisiert werden.“

Prägnanter fordern die Kreise Recklinghausen, Wesel und die Stadt Bottrop:³⁹⁷

„Gefordert ist eine gerechte, landesweite Steuerung und Kontingentierung bei der räumlichen Festlegung der Vorranggebiete (Lockergesteine) unter Berücksichtigung der Ergebnisse (Möglichkeiten und Verfügbarkeit) aller durch den Geologischen Dienst in NRW ermittelten Lagerstättenvorkommen.“

Konkret werden von diversen kommunalen Regionalplanungsträgern bezifferte Reduzierungsziele (Kontingentierung) auf Landesebene im Sinne einer landesweiten Steuerung mit dem Ziel der Nachhaltigkeit gefordert:³⁹⁸

„Auch vor dem Hintergrund eines Gleichbehandlungsgrundsatzes gegenüber anderen Raumnutzungen, wie der baulichen Tätigkeit im Freiraum (siehe Freirauminanspruchnahme verringern), sind im LEP Ziele zu formulieren, die eine verlässliche, kontinuierliche Reduzierung der planerisch zur Verfügung gestellten Flächen gewährleisten. Es muss deutlich werden, um welches Maß die Rohstoffgewinnungsfestlegungen bzw. -darstellungen in welchem Zeitraum reduziert werden. Legt man das geplante Abgrabungsmonitoring und die vorgeschlagenen Anpassungsfristen zugrunde, darf zum jeweiligen Anpassungszeitpunkt der Regionalpläne nicht das bis dahin ermit-

³⁹⁷ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 444 und 609 ff., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S, 05.10.2015, S. 658., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_s_-_stadt_luenen.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

³⁹⁸ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 445 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 01.09.2017; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S, 05.10.2015, S. 870, 1008, 1896, 1937, 2096, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_s_-_stadt_luenen.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018; Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 6: Beteiligte Buchstabe S-Z, 05.10.2015, S. 68., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

telte Mengengerüst fortgeschrieben, sondern es muss jeweils um einen noch zu bestimmenden Prozentsatz reduziert zum Ansatz gebracht werden. Die prozentuale Größenordnung ist so zu wählen, dass das Nachhaltigkeitsziel mittel- und langfristig erreicht wird.“

„Bei der Bemessung der jeweiligen Reserveflächen kann nicht das Abgrabungsmonitoring alleine maßgebend sein. Das Monitoring gibt lediglich Aufschluss über den mittelfristig erfolgten Absatz der regionalen Abgrabungsindustrie, nicht über den Bedarf der regionalen Wirtschaft. Da letzterer mit vertretbarem Aufwand nicht zu ermitteln ist und auch der Grundsatz der Versorgungssicherheit nicht der Abwägung mit anderen Zielen und Grundwerten (Grundsatz der Nachhaltigkeit) entzogen sein darf, bedarf es anderer, den Verbrauch steuernder Instrumente. Die Endlichkeit der Ressourcen (z. B. Kies oder Quarzsand) (auch vor dem Hintergrund der Verantwortung für zukünftige Generationen) muss maßgebend ins Gewicht fallen. Das vorzuziehende Maß der Flächenzuweisung kann nur am Gesamtmaß der restriktionsfrei (keine entgegenstehenden Tabukriterien) nutzbaren Eignungsflächen für z. B. die Kiesgewinnung festgemacht werden. Diese Ausweisung von Flächen soll ausgehend von der heutigen Darstellung der geltenden Regionalpläne mit Rücksicht auf die etablierten Wirtschaftsbetriebe in engen Zeitschritten (Vorschlag: 5 bis 10 Jahre) fortentwickelt werden, so dass die in 2013 verfügbare Fläche in 2018, 2023, etc. um jeweils (zum Beispiel) 20 % abgeschmolzen wird. Es wird angeregt, das Ziel daher wie folgt zu ändern: Durch eine (z. B. fünf)-jährliche Fortschreibung ist der Versorgungszeitraum gemäß Ziel 9.2-2 herzustellen, wobei die Gesamtfläche der für die Rohstoffgewinnung gesicherten Bereiche schrittweise jeweils um x % (z. B. 20 %) gegenüber dem vorangegangenen Zeitraum zu reduzieren ist.“

Pauschaler forderte der Regionalverband Ruhr³⁹⁹ ein landeseinheitliches Rohstoffversorgungskonzept samt einem Ansatz zur die Planungsgebietsgrenzen überschreitenden Zusammenarbeit im LEP NRW, der „eine angemessene Lastenverteilung beim Rohstoffabbau erfolgen, die die Vergangenheit berücksichtigt“ ermöglicht.

5.1.5.2 Bewirtschaftungsvorgaben

Fraglich ist, ob in der raumordnerischen Regionalplanung Bewirtschaftungsvorgaben verankert werden können.

Köck/Bovet/Fischer *et al.* lehnen jedwede Bewirtschaftungsvorgabe in der Regionalplanung aus verschiedenen Gründen ab. Rohstoffgewinnung von Kies, Sand und Steinen sei „nach unserer Rechtsordnung ein privates Vorhaben“⁴⁰⁰, das „nur unter engen rechtlichen Voraussetzungen administrativen Bedarfsprüfungen unterliegen“ dürfe. Eine Bedarfsplanung in Form einer formellen Bedarfsfeststellungsentscheidung sei für den Abbau der genannten Rohstoffe daher unzulässig. In Bezug auf die Erfüllung des Elements „Materielle Orientierung der Bedarfsfeststellung an Umwelt- und Nachhaltigkeitszielen, insbesondere rechtlich verankerten Umweltqualitätszielen“ erfolge bei den wasserwirtschaftlichen Planungen eine normative Bindung der Planungsträger anhand der Zielbestimmungen der WRRL und des WHG. Die Raumordnung und die Bauleitplanung nähmen als überfachliche Planungen eine Sonderstellung ein, deren gesetzliche Grundlagen sich nicht nur auf die Planung des Bedarfs an einer bestimmten Infrastruktur oder einer bestimmten natürlichen Ressource bezögen. Es

³⁹⁹ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 4: Beteiligte Buchstabe K bis R, 05.10.2015, S. 1196, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁴⁰⁰ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 320.

handele sich stattdessen um überfachliche Planungen, die viele Aspekte in Einklang bringen müssen. Zudem fordert das UFZ, „*hinsichtlich der Anforderungen an die Prognose (...) Abstriche am Anforderungsprofil zu machen. Das Kriterium „Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung“* passt weder auf die Bewirtschaftung der Ressource Boden durch die Raumordnung und Bauleitplanung noch auf die wasserwirtschaftlichen Benutzungsplanungen oder ein Bewirtschaftungsregime für eine privatnützige Rohstoffgewinnung.“

Der **Grundsatz der Ressourcenbewirtschaftung** findet sich bereits in der Studie von *Sanden/Schomerus/Schulze*, die 2011 die Aufnahme eines solchen am WHG orientierten Grundsatzes in ein Ressourcenschutzgesetz des Bundes empfahlen.⁴⁰¹ Würden die heimischen Rohstoffe nachhaltig bewirtschaftet, wäre dem intergenerationellen Ansatz, den das Umweltbundesamt ausdrücklich unter Hinweis auf die Verpflichtung aus Art. 20a GG betont, eher gerecht zu werden. Das Raumordnungsrecht, das die nachhaltige Raumentwicklung sichern soll, kann wegen des Gebotes der Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse (vgl. § 1 Abs. 2 ROG) zur intragenerationellen Gerechtigkeit beitragen.⁴⁰²

Dabei wird die Raumordnung selbst den Verkauf bspw. von Bauprodukten kaum reglementieren oder kontingentieren können, sie kann aber wie oben dargestellt den zeitlichen und mengenmäßigen Rahmen für regionale Baustoffverfügbarkeiten setzen, an die sich die Märkte anpassen werden. Im Sinne nachhaltiger Entwicklung sind insbesondere auch Vorgaben für eine erhöhte, ressourcensparende Siedlungsdichte von Bedeutung, Vorgaben zur erleichterten Verwendung von Recyclingmaterial (vgl. Mantelverordnung),⁴⁰³ die Überprüfung etwaiger überzogener, ressourcenbeanspruchender Baustandards, etc. Daneben können auch ökonomische Instrumente wie preisliche Erhöhungen über einen sog. „Kies-Euro“ (Mittel für Projekte in den Abbauregionen) zur indirekten Bedarfssteuerung eingesetzt werden. Auch derartige Maßnahmen wirken sich letztlich auf den Abbau von Rohstoffen an den Abgrabungsstandorten aus. **Es können auch weitere Steuerungsansätze diskutiert werden. Die Zweckmäßigkeit all dieser Ansätze soll hier nicht in Frage gestellt werden. In dieser Studie soll nur das Instrument der Bedarfsplanung vertiefter untersucht werden.**

Eine davon zu trennende Frage ist es, **ob die Raumordnung imstande ist, ressourcenbewirtschaftende Vorgaben auch für private Abbauvorgaben zu geben.** Dass der Trend der Raumplanung hin zu einer nachhaltigkeitsorientierten „strategischen Planung“ geht⁴⁰⁴ und die Einbeziehung der Vorsorge gefordert wird⁴⁰⁵, soll eine Entscheidung hierüber nicht präjudizieren. Zuzugeben ist *Köck/Bovet/Fischer et al.* zunächst, dass der Berücksichtigung wasserwirtschaftlicher Belange oder auch der der Bewirtschaftung anderer Umweltressourcen bislang nach dem Raumordnungsrecht nachfolgend auszulotende Grenzen gesetzt sind. Die Raumordnung ist nach ihrer Grundkonstruktion eine Generalplanung und keine Fachplanung.

⁴⁰¹ Vgl. jetzt auch *Köck/Bovet/Fischer et al.*, Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 298, die auf die bereits vorliegenden Vorschläge nicht eingehen.

⁴⁰² Vgl. *Hofmeister* (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit. in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 304 (305 f.).

⁴⁰³ Die Mantelverordnung bezeichnet den Entwurf einer Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, BRat-Drs. 566/17 v. 17.07.17.

⁴⁰⁴ Siehe *Hofmeister* (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit. in: Heinrichs/Michelsen (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, S. 304 (310 ff.), die von einem „Paradigma“ spricht. Vgl. auch *Zibell* (2008): Strategieorientierte Planung, in: Hamedinger/Frey/Dangschat et al. (Hrsg.), Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, S. 322-350.

⁴⁰⁵ Vgl. ARL (Hrsg.) (2012): Positionspapier: „Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrunds“.

Zu erinnern sind an die im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie geführten Grundsatzdiskussionen zum Zusammenspiel der wasserwirtschaftlichen Planung und der Raumordnung.⁴⁰⁶ Im Ergebnis ist eine Festlegung wasserwirtschaftlicher Ziele in der Raumordnung möglich und zulässig, wie *Durner*⁴⁰⁷ ausgeführt hat: Wasserwirtschaftliche Ziele und Festsetzungen können im Wege der Festlegung von Zielen der Raumordnung „überfachlich flankiert und gesichert werden“.⁴⁰⁸ Diese „Hochzonung auf die Ebene der Raumordnungsziele“ setzt allerdings voraus, dass die wasserwirtschaftlichen Zielsetzungen oder Maßnahmen sich über konfligierende Belange nur auf Grund einer vorherigen legitimierenden Abwägung hinwegsetzen⁴⁰⁹ und daher zunächst durch das „Nadelöhr der allseitigen Abwägung aller Raumansprüche“ gehen, ehe sie rechtliche Verbindlichkeit erlangen. Diese systematischen Überlegungen schließen aber nach Ansicht der Verfasser dieser Studie somit nicht aus, Ressourcenaspekte stärker als bisher in die planerische Abwägung der Regionalplanung zu integrieren. Wie das gelingen kann, soll nachfolgend aufgezeigt werden.

Im Raumordnungsverfahren gemäß § 15 ROG zur Sicherung der Raumverträglichkeit einzelner Projekte prüft die zuständige Landesplanungsbehörde, inwieweit ein bestimmtes Vorhaben mit den Zielen, Grundsätzen und Erfordernisse der Raumordnung übereinstimmt und verschiedene Planungen unter raumordnerischen Gesichtspunkten aufeinander abgestimmt bzw. miteinander in Einklang gebracht werden können. Das Raumordnungsverfahren mündet nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG in einer sog. raumordnerischen Beurteilung bzw. einer raumordnerischen Entscheidung. In ihr wird festgehalten, ob bzw. unter welchen konkreten Bedingungen das Vorhaben „den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung entspricht“. Die raumordnerische Beurteilung stellt mangels unmittelbarer Rechtswirkung gegenüber dem Vorhabenträger und den Verfahrensbeteiligten⁴¹⁰ keinen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG, sondern eine bloße gutachterliche Äußerung dar.⁴¹¹ Eine raumordnerische Entscheidung kann mithin nicht selbstständig vor Gericht angegriffen werden: Zulässig ist nur eine Inzidentkontrolle – etwa im Rahmen eines Rechtsstreites über den späteren Planfeststellungsbeschluss.⁴¹² Die raumordnerische Beurteilung stellt nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG ein sonstiges Erfordernis der Raumplanung dar, das nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG in behördlichen Abwägungs- und Ermessensentscheidungen berücksichtigt werden muss.

Die Analyse der Bindungswirkung der Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung hat anhand § 4 f. ROG zu erfolgen. Zudem kann die dort angeordnete Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung durch andere Fachgesetze erweitert werden. Danach sind Ziele der Raumordnung (landesplanerische Letztentscheidungen) von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (strikt) zu beachten. Der gleiche Grundsatz kommt auch bei Genehmigungen, Planfeststellungen (Planfeststellungsverfahren) und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie bei Plan-

⁴⁰⁶ *Durner* (2016): in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 80. EL Mai 2016, WHG § 82 Rn. 74 unter Hinweis auf *Jarass* (Hrsg.), Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft, 2008; *Köck*, Flussgebietsbewirtschaftungsplanung und Raumordnung, DÖV 2013, 844 ff.; *Heuser* (2015), Wasserwirtschaftliche Fachplanung und Raumordnung.

⁴⁰⁷ *Durner* (2016): in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 80. EL Mai 2016, WHG § 82 Rn. 74.

⁴⁰⁸ *Durner* (2016): in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 80. EL Mai 2016, WHG § 82 Rn. 74 unter Hinweis auf *Appel*, in: Berendes/Frenz/Müggenborg, BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 22 ff.; *Durner* (2009): Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, NuR 2009, 77, 79.

⁴⁰⁹ *Durner* (2016): in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 80. EL Mai 2016, WHG § 82 Rn. 74 unter Hinweis auf *Oldiges* (2006): Zur Entwicklung des Gewässerqualitätsrechts – Wasserwirtschaftliche Planung als Instrument zur Erzielung von Gewässerqualität, in: *Oldiges* (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, S. 115, 119 f.

⁴¹⁰ BVerwG, Urt. v. 05.11.2009, BVerwGE 135, 209–218, 216

⁴¹¹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 04.06.2008, 4 BN 12/08, ZfBR 2008, 592–593, 592.

⁴¹² Vgl. VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 12.12.2013, Az. 8 S 3024/11.

feststellungen und -genehmigungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts zur Anwendung. Diese strikte Zielbindung erstreckt sich unter bestimmten Voraussetzungen sogar auch auf raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die Personen des Privatrechts in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen (etwa die Deutsche Bahn AG), vgl. § 4 Abs. 3 ROG. Raumordnerische Ziele haben keine unmittelbare Rechtswirkung gegenüber Privaten.⁴¹³

Ein Unterschied bei der Bindungswirkung gilt für die Grundsätze der Raumordnung sowie die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Diese sind nur als Belange in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür laut Fachrecht geltenden Vorschriften zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 2 ROG).

Diese Studie lehnt ein pauschales Veto gegen eine strategische Raumordnung, nur weil sie den Rahmen für ein privates Vorhaben setze, ab. Die Raumordnung ordnet den Raum für eine Vielzahl öffentlicher sowie privater Projekte, ihre Ziele sind bei der Zulassung von Vorhaben zu beachten. *Köck/Bovet/Fischer et al.* übersehen, dass in wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren oder Plan-genehmigungsverfahren nicht entscheidend ist, ob die Maßnahme der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient oder rein privatnützig ist.

Maßgeblich ist vielmehr, ob es sich um raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen handelt oder ob es um behördliche Zulassungsentscheidungen über private Vorhaben geht.

- ▶ Handelt es sich um Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts, so sind gem. § 4 Abs. 2 ROG die Erfordernisse der Raumordnung (und damit auch die Ziele der Raumordnung, § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG) nach Maßgabe der für diese Entscheidung geltenden Vorschriften zu berücksichtigen. Anderes – also eine weitergehende Bindungswirkung – gilt nur, wenn und soweit nicht das jeweilige Fachgesetz weitergehend über eine Raumordnungsklausel eine zwingende Beachtung verlangt.
- ▶ Die Beachtungspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG erfasst Bindungswirkungen der Ziele der Raumordnung für 1. raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, 2. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen, sowie 3. Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen. In diesen Fällen sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.⁴¹⁴ Weitergehende Bindungswirkungen von Erfordernissen der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Vorschriften bleiben unberührt. Das hat zur Folge, dass auch bei Planfeststellungen und Plangenehmigungen über die Zulässigkeit von raumbedeutsamen Maßnahmen von Personen des Privatrechts die Ziele der

⁴¹³ Für das Baugenehmigungsverfahren gilt: Außenbereich (§ 35 BauGB): Wirkung kraft gesetzlicher Anordnung in der Raumordnungsklausel § 35 III S. 2 1. HS BauGB (negative Zielbindungswirkung). Keine Beschränkung privilegierter Vorhaben öffentliche Belange, soweit diese bereits im Landesentwicklungsplan/Gebietsentwicklungsplan bei der Zielkonkretisierung abgewogen wurden (Abwägungsabschichtungsklausel § 35 III S. 2 2. HSBauGB; positive Zielbindungskonkretisierung; umfassend abgewogene Ziele schlagen für privilegierte Vorhaben bis auf die Genehmigungsebene durch).

⁴¹⁴ Vgl. noch zur alten Rechtslage *Kment* (2004): Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts, NVwZ 2004, 155 (156).

Raumordnung strikt zu beachten sind. Wie *Beckmann*⁴¹⁵ zu Recht ausgeführt hat, gilt das „unabhängig davon, ob die planfestgestellte oder plangenehmigte Maßnahme der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben dient oder rein privatnützig ist, wie etwa eine Nassauskiesung nach § 68 WHG. § 4 I 2 Nr. 3 ROG ist insoweit *lex specialis*, wenn die raumbedeutsame Maßnahme planfeststellungspflichtig ist. Da § 4 I 3 ROG eine Berücksichtigung der Erfordernisse nach Maßgabe des jeweiligen Fachrechts verlangt, bedarf es einer fachgesetzlichen Raumordnungsklausel, die eine Beachtung bzw. Berücksichtigung von Erfordernissen der Raumordnung ausdrücklich vorschreibt.“ Eine solche Berücksichtigungspflicht für die Erfordernisse der Raumordnung ist im wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren nicht ausdrücklich vorgesehen (anders § 4 Abs. 3 ROG speziell für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung von öffentlich zugänglichen Abfallbeseitigungsanlagen).

Der systematische Grund liegt auf der Hand: Verhindert werden soll, dass Zulassungstatbestände durch eine Art Zielbindung der Behörde „durch die Hintertür“⁴¹⁶ verschärft werden. Anderenfalls müsste die Genehmigungsbehörde trotz Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung eine ablehnende Entscheidung treffen, was einer gebundenen Entscheidung entsprechen würde. Der Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung würde dann ausgehebelt. Das wäre eine gesetzliche Pflicht zum Nichtgebrauch des Ermessens, auf dessen Ausübung der Bürger mangels an ihn adressierter Beschränkungen einen Anspruch hat. Daher bedarf es einer Raumordnungsklausel in den an alle gerichteten fachgesetzlichen Zulassungsvorschriften, um die Beachtungspflicht auch bei Genehmigungen bzw. Planfeststellungen gegenüber Privaten rechtmäßig zu machen. Materiell bedeutet das, dass die relevanten Belange schon in die Abwägung bei der „Ziel“-Aufstellung einbezogen werden. Es darf nicht zum Ausschluss privater Belange durch „Ziele“ kommen, die ohne deren Abwägung aufgestellt worden sind (Gefahr des Abwägungsausfalls). Diese Bevorzugung privatnütziger gegenüber gemeinnützigen Vorhaben ist vehement kritisiert worden: Es handele es sich um eine „eigenartige(n), gewiss nicht beabsichtigte(n) und im Ergebnis kaum zu billigende(n) Bevorzugung“.⁴¹⁷ Es gelte ohnehin, dass die Unterscheidung zwischen privatnützigen und gemeinnützigen Planfeststellungen mehr und mehr aufgegeben werde.⁴¹⁸ Daran ist richtig, dass es sich bei Rohstoffabbauvorhaben wegen §§ 1 Nr. 1 BBergG, § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG zwar um privatnützige Vorhaben handeln mag, dass aber an ihnen auch ein Gemeinwohlinteresse („zur Sicherung der Rohstoffversorgung“) besteht.⁴¹⁹ Beim Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG, dass „die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen“ sind, wird nicht zwischen privatnützigen und gemeinnützigen Abbauvorhaben differenziert. Wie in dem durch das Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall der Abfallbehandlungsanlagen⁴²⁰, die im öffentlichen Entsorgungsinteresse liegen, muss man auch bei Rohstoffabbauvorhaben wegen des öffentlichen Versorgungsinteresses am Begriff der privatnützigen Plan-

⁴¹⁵ *Beckmann*, Handbuch des öffentlichen Baurechts (2010), in: Hoppenberg/de Witt (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Baurecht, EL. 29, N Raumordnungsrecht, Rn. 116 f.

⁴¹⁶ *Steiner* (2006): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Rn. 49.

⁴¹⁷ *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, S. 151.

⁴¹⁸ *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, S. 151, unter Hinweis u. a. auf BVerwG, Urt. v. 09.03.1990 - 7 C 21.89, E 79, 318; sowie BVerwG, Urt. v. 04.05.1988, BVerwG 4 C 22.87, E 85, 44 (48).

⁴¹⁹ Vgl. zur „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen als Gemeinwohlziel“ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 - („Garzweiler I/II“), http://www.bverfg.de/e/rs20131217_1bvr313908.html, letzter Zugriff am 29.11.2018, Rn 196 f.

⁴²⁰ BVerwG, Urt. v. 09.03.1990 - 7 C 21.89, E 85, 44 (48).

feststellung einige Abstriche machen. Die Einschätzung⁴²¹, dem Problem sei nicht weiter nachzugehen, weil gerade das bekannteste Beispiel, die privatnützige wasserrechtliche Nassauskiesung, kaum mit Zielen der Bodenschätzegewinnung kollidieren könne, ist aus heutiger Sicht unzutreffend. Wie die Überlegungen zur Rohstoffbedarfsplanung gerade zeigen, können den Rohstoffabbau einschränkende, restriktive Regionalplanungen sehr wohl privatnützige Planfeststellungen beschränken.

Zu überlegen ist de lege ferenda, ob man entsprechend § 4 Abs. 3 ROG **in § 4 Abs. 4 ROG (neu) auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts vorsieht, dass die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind.** § 4 Abs. 3 S. 2 hat zum Hintergrund, dass öffentlich zugängliche Abfallentsorgungsanlagen nach § 6 BImSchG in Gestalt einer gebundenen Entscheidung ergehen.⁴²² Diese Anlagen unterliegen anders als Abfalldeponien (Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren gem. § 35 KrWG) nicht der Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG. Weil es sich bei der Entscheidung über Abfallentsorgungsanlagen nach § 6 BImSchG um eine gebundene „sonstige Entscheidung“ öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit von Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts handelt, würde § 4 Abs. 2 ROG wegen des Verweises auf das Fachrecht (hier das Immissionsschutzrecht) keine Bindungswirkung auslösen. Daher ordnet § 4 Abs. 3 ROG als speziellere Regelung eine Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung inklusive der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse für die Abfallentsorgungsanlagen an. Weil es sich auch bei der bergrechtlichen Zulassungsentscheidung von Abbauvorhaben nach geltendem Recht um eine gebundene Entscheidung handelt, wäre eine Vorgehensweise entsprechend § 4 Abs. 3 ROG naheliegend.

Eine solche Erweiterung der Bindungswirkung der Raumordnung über § 4 Abs. 4 ROG neu wäre eine generellere Regelung als § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG n. F., wonach bei der bergrechtlichen Prüfung, ob eine Beschränkung oder Untersagung zu erfolgen hat, bei raumbedeutsamen Vorhaben Ziele der Raumordnung zu beachten sind. Diese ROG-Regelung würde nicht nur für bergrechtliche, sondern für alle Rohstoffabbauzulassungen gelten, d. h. auch z. B. für wasserrechtliche Planfeststellungen und -genehmigungen z. B. nach § 68 Abs. 1 WHG beim Gewässerausbau im Rahmen eines raumbedeutsamen Kiesabbauvorhabens) sowie auch für wasserrechtliche Gestattungen (Bewilligung nach § 8 WHG und Erlaubnis nach § 7 WHG). Weil § 4 Abs. 4 ROG neu nicht die Variante der Planfeststellung bzw. Plangenehmigung erfasst (s. o.), müsste sein Anwendungsbereich dahingehend begrenzt werden, dass er nur Entscheidungen außerhalb der Planfeststellungen und Plangenehmigungen erfasst. Damit würde er mit seiner angeordneten Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung (§ 4 Abs. 2 ROG reicht nicht so weit) den Trockenabbau von Rohstoffen erfassen, der keiner Planfeststellung bedarf. Raumbedeutsame Vorhaben dürfen den Zielen der Raumordnung nicht widersprechen, § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB. Öffentliche Belange stehen raumbedeutsamen privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB nicht entgegen, soweit die Belange bei der Darstellung dieser Vorhaben als Ziele der Raumordnung abgewogen worden sind. Öffentliche Belange stehen einem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 BauGB, also auch einem standortgebundenen Kiesabbauvorhaben im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 3 BauGB (aus geologischen Gründen auf den konkreten Standort im Außenbereich angewiesen), nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB „in der Regel auch dann entgegen“, soweit hierfür als Ziele der Raumordnung eine Ausweisung an anderer Stelle (Konzentrationszonen) erfolgt ist. Legt der Regionalplan im konkreten Falle Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung oder Eignungsgebiete fest (vgl. § 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 bzw. Nr. 3 und S. 2 ROG), stehen die Ziele der Raumordnung dem

⁴²¹ Schulte (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, S. 151.

⁴²² Goppel/Runkel (2010): in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, § 4 Rn. 77.

Kiesabbau außerhalb des Abbaubereichs im Sinne einer Ausschlusswirkung entgegen. Es besteht die Untersagungsmöglichkeit nach § 12 ROG. Diese Zielbindung kann nur überwunden werden, wenn entweder der Regionalplan bereits ausdrücklich Ausnahmen von der Zielbindung vorsieht (§ 6 Abs. 1 ROG), der Regionalplan teilweise geändert wird, oder schließlich ein Zielabweichungsverfahren (§ 6 Abs. 2 ROG) durchgeführt wird. Eine solche strikte Bindung der Planfeststellungsbehörde kann sich ferner ausschließlich aus Zielen der Raumordnung in Verbindung mit den fachgesetzlichen Raumordnungsklauseln z. B. des § 3 Abs. 2 Nr. 2 AbgrG NW sowie ggf. des Landes-Landschaftsgesetzes (z. B. § 16 Abs. 2 Satz 1 LG NW) ergeben.

Abschließend ist zu klären, ob (neben Gebietsfestlegungen) **Bewirtschaftungsvorgaben als Ziele bzw. Grundsätze der Raumordnung gelten können**. Die Rechtsprechung⁴²³ hat deutlich gemacht, dass raumplanerische Vorgaben für die Beachtungspflicht bestimmte Anforderungen erfüllen müssen. So seien raumordnerische Vorgaben nur abschließend abgewogen, deren materieller Gehalt keiner weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe mehr zugänglich ist, sondern Verbindlichkeit beanspruchen.⁴²⁴ Auch Plansätze mit einer „Soll“-Struktur können danach die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen, wenn der Planungsträger neben den Regel- auch die Ausnahmehypothesen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festgelegt hat.⁴²⁵ Beispielsweise sind nach dem sächsischen LEP (Kap. 4.2.3)⁴²⁶ bei der Festlegung von Vorranggebieten für den Rohstoffabbau in den Regionalplänen die abbaubedingten Vorbelastungen und die Überlastung von Teilräumen durch die Auswirkungen des Rohstoffabbaus zu berücksichtigen. Nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG in der Fassung seit dem 29.11.2017 ist die Vorgabe der abschließenden Abwägung bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung nur deshalb gestrichen worden, um eine Dopplung zu § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG zu verhindern.⁴²⁷ Es bleibt somit bei der Vorgabe, dass Ziele der Raumordnung im Gegensatz zu Grundsätzen⁴²⁸ abschließend abgewogen sein müssen. Denkbar wäre auch ein Sollsatz, dass der Überlastung einzelner Teilräume infolge Konzentration von Abbauvorhaben mineralischer Rohstoffe entgegenzuwirken ist (so etwa der Regionalplan Westsachsen in Z 7.2.). Konsequenz wäre, dass der Erweiterung bestehender Abbaugelände bei nachgewiesenem umwelt- und naturschonendem Abbau der Vorzug vor dem Aufschluss neuer Lagerstätten gegeben werden muss.

Allerdings können Ziele der Raumordnung nur insoweit strikte Beachtung verlangen, als sie sachlich und räumlich hinreichend konkret für die Beurteilung des Vorhabens sind.⁴²⁹ Ein **allgemeiner Bewirtschaftungsgrundsatz** (in der Art eines Grundsatzes der Ressourcenschonung oder -effizienz) dürfte diesen Erfordernissen nicht genügen. Vielmehr wäre es Aufgabe des Bundesgesetzgebers, Grundsätze der Ressourcenbewirtschaftung wenigstens so weit zu konkretisieren, dass daraus eine abschließende Abwägung für die Raumplanung erkennbar wird. Auf den Ansatz eines Ressourcenschutzgesetzes des Bundes, wie er bereits vorgeschlagen wurde, wird hier noch einmal verwiesen. Demgegenüber erscheint das ROG bereits aufgrund seiner Allgemeinheit nicht als geeigneter Ort,

⁴²³ VG Augsburg, Urt. v. 07.05.2013, Az. Au 3 K 12.875, Rn. 27; vgl. auch Piens (2013): in: Schulte/Vitzthum/Piens (Hrsg.), BBergG, 2. Aufl., § 56 Anhang Rn. 66 m. w. N.

⁴²⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20.02, DVBl. 2004, 251.

⁴²⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.12.2010 – 4 C 8/10, BVerwGE 138, 301.

⁴²⁶ Vgl. die Stellungnahme Leipzigs zum Raumordnungsverfahren Kiessandtagebau *Zitzschen/Großdalzig*, 2015, S. 4, <https://www.l-iz.de/wp-content/uploads/2015/05/brldsrovzitzschen-grossdalzig-1.pdf>, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁴²⁷ Vgl. die Begründung des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 18/10883, S. 41.

⁴²⁸ Vgl. zur schwierigen Abgrenzung *Snowadsky* (2016), Ziele und Grundsätze der Raumordnung, S. 96 ff.

⁴²⁹ Vgl. BVerwG, B. v. 14.08.1986 – 4 B 70, 71.86 – ZfW 1987, 121, weniger restriktiv dagegen etwa *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzungsgewinnung, S. 143: „Unschärfe Ziele binden weniger als scharfe Ziele“.

Ziele des Ressourcenschutzes hinreichend konkret zu definieren. Nicht umsonst enthält das ROG in § 2 verschiedene Grundsätze, verzichtet aber selbst auf Zielfestlegungen im Gesetz, in dem es in § Abs. 1 Nr. 2 ROG davon ausgeht, dass Zielfestlegungen in den aufgrund des Gesetzes zu erlassenen Raumordnungsplänen festgelegt werden.

Auf die entstehende Konsequenz einer solchen Erweiterung der Bindungswirkung der Raumordnung über § 4 Abs. 4 ROG neu, dass damit ein Klagerecht für Rohstoffabbauvorhaben durchführende Personen des Privatrechts begründet wird⁴³⁰, wird hingewiesen.

Vorschlag 9

Schlagwort	Adressat	Details
Raumordnungsklausel in § 4 Abs. 4 ROG (neu) – entsprechend § 4 Abs. 3 ROG – auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts, dass die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind.	Bundsgesetzgeber (ROG)	Aufnahme eines § 4 Abs. 4 ROG (neu) (entsprechend § 4 Abs. 3 ROG) auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts außerhalb von Planfeststellung und Plangenehmigung, so dass die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind (besondere Raumordnungsklausel für Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts) – dadurch Bindungswirkung für raumordnerische Ziele und Grundsätze für bergrechtliche Zulassungen und solchen des Trockenabbaus.

5.1.5.3 Quantifizierte Vorgaben

Somit lässt sich zusätzlich erwägen, ob über solche generellen Festlegungen im Landesentwicklungsplan hinaus **bundes- oder landesgesetzliche quantifizierbare Mengenvorgaben (pauschale Minderungsquoten?)** festgelegt werden sollen.

Durch das Gesetz zur Änderung des Raumordnungsgesetzes 2017⁴³¹ ist in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG die Möglichkeit eröffnet worden, „insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme“ vorzugehen. Im Gesetzentwurf⁴³² wird betont, die neue Formulierung

⁴³⁰ Vgl. zu den Konstellationen der Zulässigkeit von Normenkontrollanträgen durch Private gegen Raumordnungspläne Uechtritz (2017): Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz: Das Beispiel Raumordnungs- und Baurecht, ZUR 2017, 479 (481 f.).

⁴³¹ Vom 23.05.2017, BGBl. I S. 1245. Die Änderungen sind am 29.11.2017 in Kraft getreten.

⁴³² BT-Drs. 18/10883, S. 39.

solle „den Ländern, die noch keine quantitativen Flächenziele festgelegt haben, einen Anreiz geben, dies zu tun. Landes- und Regionalplanung sind wichtige Handlungsebenen, um zum Ziel der Bundesregierung beizutragen, den Flächenverbrauch, d. h. die Neuinanspruchnahme von unbebauten, unzersiedelten, unzerschnittenen Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, zukünftig stärker als bisher zu reduzieren. Eine landesplanerische Festlegung auf eine bestimmte quantitative Größe kann damit das „30-ha-Ziel“ der Bundesregierung unterstützen.“ Im zugrundeliegenden Beschluss der 85. Umweltministerkonferenz⁴³³ wurde zudem betont, dass die Festlegung im ROG die Aktivitäten der Länder rechtssicher gestalten würde. Diese Option kann von den Ländern nunmehr aufgegriffen werden – so wurde insbesondere im Bayerischen Landtag vorgeschlagen⁴³⁴, die Flächenverbrauchsobergrenze in Bayern (bis zum Jahr 2020 höchstens 4,7 ha am Tag) als gesetzliche Mengenvorgabe in Art. 1a BayLPlG einzufügen. Eine Aufteilung auf die nachgeordneten Planungsträger erfolgt nach diesem Vorschlag im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm.

Mithin geht der Gesetzgeber von der raumordnungsrechtlichen Zulässigkeit quantifizierbarer Vorgaben für die Ressourcenschonung beim Flächenverbrauch aus. Dabei wird wie oben bereits diskutiert die Raumordnung in einer Region den Unternehmern in allen dargestellten Abgrabungsbereichen kaum vorgeben können, wieviel sie pro Jahr verkaufen dürfen. Zu bedenken ist u. a. auch, dass der Abbau nie kontinuierlich erfolgt. Erhält man bei einer Ausschreibung den Zuschlag für die Zulieferung für ein großes Straßenbauprojekt, muss man z. B. schnell viel Kies/Kiessand liefern. Minderungen müssen daher z. B. auch über das Fachrecht (Baustandards, Kiesabgaben etc.) forciert werden und wirken dann auf den Abbau in den raumordnerisch gesicherten Bereichen. Dennoch wird vorgeschlagen, in Ergänzung solcher fachrechtlicher Maßnahmen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG nach dem bestehenden Satz 3 („Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“) die Möglichkeit quantifizierbarer Vorgaben auch für Rohstoffabbauflächen zu ermöglichen. Das würde klarstellen, dass quantifizierte Vorgaben der Landesplanung für den geordneten Rohstoffabbau möglich sind.

Vorschlag 10

Schlagwort	Adressat	Details
Schaffung der Möglichkeit quantifizierbarer Vorgaben auch für den Rohstoffabbau	Bundgesetzgeber (ROG)	Schaffung einer Ermächtigung für quantifizierbare Vorgaben auch für Rohstoffabbauflächen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG nach dem bestehenden Satz 3 („Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“)

⁴³³ Umweltministerkonferenz (Hrsg.), Beschlüsse der 85. UMK am 13.11.2015 in Augsburg, TOP 62, Möglichkeit der Festlegung von quantitativen Flächenzielen als Grundsatz der Raumordnung zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie, Beschluss Nr. 2.

⁴³⁴ Gesetzentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Martin Stümpfig u. a. und der Fraktion (GRÜ) vom 24.04.2017 zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) – Einführung einer Obergrenze für den Flächenverbrauch, <https://www.ludwighartmann.de/gesetzentwurf-zur-aenderung-des-bayerischen-landesplanungsgesetzes-baylplg-einfuehrung-einer-obergrenze-fuer-den-flaechenverbrauch/>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Schlagwort	Adressat	Details
		<p>nung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.“) nach dem Vorbild der quantifizierbaren Vorgaben für die Freiflächen (Flächenversiegelungsquoten). Das würde klarstellen, dass quantifizierte Vorgaben der Landesplanung für den geordneten Rohstoffabbau möglich sind.</p>

5.1.5.3.1 Bundesebene

Auf Bundesebene ließe sich neben einem Modell 1 „Bedarfsfeststellung kraft Gesetzes“ alternativ ein Modell 2 „Bedarfsfeststellung kraft Bundes-Gremienbeschluss“ verwirklichen.

5.1.5.3.1.1 Variante 1: Bedarfsfeststellung kraft Bundesgesetzes

Inhaltlich erscheint es durchaus sinnvoll, dass der Gesetzgeber Vorgaben für die Bedarfsabschätzung in der Raumordnung entwickelt.⁴³⁵ Wie oben die Szenariorahmen-Entwicklung des Energienetzausbaus zeigt, müssen im Bereich der Energieplanung mindestens drei unterschiedliche Grundannahmen (Szenarien) durchgeplant werden. So können nachhaltige Entwicklungspfade mit der Bedarfsplanung aufgezeigt werden. Einer wie auch immer ausgestalteten „Zweifelsregel“ für ein Patt zwischen Bedarfsfeststellung und Schutzgüterbetrachtung dergestalt, dass der Schutz der betroffenen Schutzgüter dann Vorrang haben soll⁴³⁶, bedarf es nicht. Eine solche Konsequenz starker Nachhaltigkeitskonzepte passt nicht in das System des deutschen Planungsrechts, welches zwar die Berücksichtigung aller Umweltbelange in der Planungsentscheidung fordert, jedoch keinen grundsätzlichen Vorrang des Umweltschutzes vor anderen Gemeinwohlbelangen anerkennt.

Eingangs der rechtlichen Machbarkeitprüfung einer bundesgesetzlichen Regelung zum Rohstoffbedarf sind Überlegungen von *Schulze/Keimeyer*⁴³⁷ zur bundesgesetzlichen Bedarfsfeststellung im Forschungsvorhaben zur untertägigen Raumordnung zu nennen, die Möglichkeiten einer Bedarfsplanung für Energiespeicher entwarfen. Ferner sind die infrastrukturbezogenen Bedarfsplanungen in der Studie von *Köck et al.*⁴³⁸ weitgehend aufgearbeitet worden, insbesondere die zum Fernstraßen- ausbau sowie zum Energiefernleitungsausbau. Dabei wurden Bedarfsplanungen mit bundesgesetzlicher Bedarfsfeststellung vorgestellt. Beim Fernstraßen- ausbau stellt der Bund auf der Grundlage von Bedarfsanmeldungen der Länder für die neue Autobahn einen Bedarfsplan auf, der in den Bundesverkehrswegeplan integriert wird (§ 1a Abs. 2 Fernstraßen- ausbaugesetz – FernstrAbG). Für die Energienetzausbauplanung ist die „Bundesbedarfsplanung“ (§§ 12a – 12e EnWG) und die „Bundesfachplanung“ (§§ 4 ff. des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes – NABEG) zu nennen. Auf der Basis des

⁴³⁵ Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (589).

⁴³⁶ So aber Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (581 f.).

⁴³⁷ Schulze/Keimeyer (2015): Unterirdische Raumplanung – Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten, Teilvorhaben 2: planerische und rechtliche Aspekte, FKZ des UFOPLANS 3711 16 103 2, UBA-Texte 57/2015, S. 246.

⁴³⁸ Köck/Bovet/Fischer et al., (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 176 ff.

Netzentwicklungsplans entwickelt die BNetzA unter Einbeziehung des Bundesfachplanungsbeirates mindestens alle drei Jahre den „**Bundesbedarfsplan**“, § 12e EnWG. Der Bundesbedarfsplan wird in das Bundesgesetzgebungsverfahren eingespeist. Der Gesetzgeber beschließt daraufhin den Bundesbedarfsplan, woraus sich seine Legitimität begründet. Das beschlossene Gesetz, das im gesetzgeberischen Ermessen steht⁴³⁹, legt mithin den Bedarf dringend umzusetzender Projekte qua Gesetz fest. Die energiewirtschaftliche Notwendigkeit und der vordringliche Bedarf werden damit verbindlich festgestellt. Danach kann nicht mehr angefochten werden, dass die jeweilige Leitung gebraucht wird. Die Anfangs- und Endpunkte der Projekte sind bindend. Diese Festlegungen sind verbindlich sowohl für die Übertragungsnetzbetreiber als auch für den nachfolgenden Planungsprozess (vgl. §§ 43 ff. EnWG und § 18 ff. NABEG) und unterliegen dabei nicht länger einer Abwägung (§ 12e Abs. 4 EnWG). Diese Bundeskompetenz soll einen deutlichen Beschleunigungseffekt bringen. Das Bundesbedarfsplanungsgesetz (BBPIG) von 2013 enthält 36 bundesweite Projekte und bestätigt ihre Notwendigkeit für eine wachsende und weiterhin sichere Stromversorgung der Zukunft. Der Bundesbedarfsplan differenziert zwischen Hochspannungsleitungsprojekten mit Bezug zu den anderen europäischen Ländern oder solchen mit bundesländerübergreifendem Charakter („A“). Projekte, bei denen voll oder teilweise Untergrundkabel zum Einsatz kommen, sind mit „B“ und „C“ bezeichnet. Pilotprojekte mit Hochtemperaturspannungskabeln sind mit „D“ gekennzeichnet.⁴⁴⁰ Der Anhang zum BBPIG wurde überarbeitet (nun Kategorien A1-F).⁴⁴¹

Für die im Plan genannten Projekte ist das Bundesverwaltungsgericht die erste und zugleich letzte Instanz für Rechtsstreitigkeiten. Das ergibt sich daraus, dass § 4 des BBPIG 2013 § 50 Abs. 1 Nr. 6 des Bundes-Verwaltungsverfahrensgesetzes für anwendbar erklärt. Diese Ausnahme folgt aus der Annahme des Bundesbedarfsplans, der die besonderen Verfahrensregelungen des NABEG für anwendbar erklärt. Es sind keine Rechtsbehelfe vorgesehen. Die Bundesbedarfsplanung kann mangels direkter rechtlicher Wirkungen auf Dritte nicht von diesen angegriffen werden. Ist der Bundesbedarfsplan angenommen, ist der Trassenkorridor unanfechtbar.⁴⁴²

Das abschließende Planfeststellungsverfahren konkretisiert die genauen Kabelverläufe und enthält die Umweltverträglichkeitsprüfung auf der Basis der Bundesraumordnung und der regionalen Planungsergebnisse. Rechtliche Grundlagen sind §§ 43 ff. EnWG und §§ 19 ff. NABEG. Die BNetzA hat eine Schlüsselstellung bei der Durchführung des Verfahrens. Sie ist nach einer Entscheidung von Bund und Ländern von 2013 verantwortlich für die Raumordnung⁴⁴³ sowie die Planung der konkreten Überlandleitungen, die das Gebiet mehrerer Länder berühren. Diese Regelung war Ergebnis der „Planfeststellungszuweisungsverordnung“, die am 07.06.2013 vom Bundesrat beschlossen wurde.⁴⁴⁴

⁴³⁹ Vgl. die Kritik von *Hermes* (2013): Staatliche Infrastrukturverantwortung, EnWZ 2013, 395 (400), der von einer „Ratifikationslage“ ausgeht.

⁴⁴⁰ Vgl. *Steinbach* (2013): Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplangesetzes im reformierten Rechtsrahmen, DÖV 2013, 921 ff.

⁴⁴¹ Vom 21.12.2015 (BGBl. I S. 2490).

⁴⁴² Vgl. zum Rechtsschutz im Bereich des NABEG *Franke/Wabnitz* (2017): Konzentrierter Rechtsschutz: Das Spannungsfeld zwischen Beschleunigung, Transparenz und Rechtssicherheit am Beispiel des NABEG, ZUR 2017, 462 (464 ff.).

⁴⁴³ Basis ist das Raumordnungsgesetz – ROG.

⁴⁴⁴ Verordnung über die Zuweisung der Planfeststellung für länderübergreifende und grenzüberschreitende Höchstspannungsleitungen auf die Bundesnetzagentur (Planfeststellungszuweisungsverordnung – PlfZV) vom 23.07.2013 (BGBl. I S. 2582).

Im Ergebnis können Dritte ihre rechtlichen Einwendungen nur ganz zum Ende der Netzplanung als Anfechtungsklage gegen den Planfeststellungsbeschluss geltend machen (§ 43e EnWG).⁴⁴⁵ Dass bedeutet eine verfahrensrechtliche Konzentration auf den Rechtsschutz in der letzten Verfahrensstufe. Die gerichtliche Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht schließt die Bundesfachplanung mit ein (§ 4 BBPlG, § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwVfG). Abweichend von der Regel des § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO hat die Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung. Mit der Realisierung des Netzausbauvorhabens kann daher schon trotz Rechtshängigkeit einer Klage begonnen werden. § 43e Abs. 1 S. 2 EnWG eröffnet die Möglichkeit, einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage zu stellen. Die Rechtsschutzmöglichkeiten sind, zusammengefasst, beschränkt und daher häufig Gegenstand von Kritik⁴⁴⁶ gewesen.

Hinzu kommt die restriktive Handhabung der aktuellen Rechtsprechung. Zum Beispiel hat der VGH München⁴⁴⁷ geurteilt, dass es „*bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer vorzeitigen Besitzeinweisung (...) nicht darauf an(komme), wie die Erfolgsaussichten von eingelegten Rechtmitteln gegen den Planfeststellungsbeschluss zum betreffenden Netzausbauvorhaben zu beurteilen sind.*“

Diverse Vorschläge zur Neuordnung der Bundesbedarfsplanung fanden im Deutschen Bundestag keine Mehrheit: Bundestagsabgeordnete der SPD sowie von Bündnis90/Die Grünen versuchten, die Gründung eines öffentlichen Netzunternehmens beschließen zu lassen und damit mehr Verantwortung in die öffentliche Hand zu legen.⁴⁴⁸ Ein anderer Vorschlag wurde von der SPD-Bundestagsfraktion eingebracht, die forderte, u. a. ein vermehrtes Monitoring von Stromunterbrechungen durch die BNetzA durchzuführen und Übertragungsnetzkabel sowie die zugehörigen Einrichtungen stärker von Wohngebieten zu trennen.⁴⁴⁹ Abschließend soll noch auf die Grenzziehung zwischen Angebots- und Vorratsplanung hingewiesen werden, die ebenfalls ein Hindernis für die Ausbauplanung sein kann: Diese nimmt das BVerwG⁴⁵⁰ für den Fall eines Nachtflugangebotes anhand des Zeitfaktors der Bedarfsprognose vor:⁴⁵¹ *„Dringlichkeit eines erweiterten „Nachtflugangebots“ in dem Maße (ab), in dem die Bedarfsprognose weiter in die Zukunft greift und es zunehmend unsicherer wird, ob und wann das zulässige Lärmvolumen erreicht wird. Vorkehrungen zur Deckung eines ungesicherten Bedarfs sind nicht dringlich.“* Liegt also lediglich ein noch nicht absehbarer Bedarf vor, so kann die Planung als reine „Vorratsplanung“ abwägungsfehlerhaft sein.

Damit stellt sich die grundsätzliche Frage, ob man für den Bereich des Rohstoffabbaus das Modell eines konzentrierten Rechtsschutzes etwa nach dem Vorbild des NABEG übernehmen sollte.

Zunächst vermag der Einwand, im Gegensatz zur Bedarfsplanung im Infrastrukturbereich, wo es vornehmlich um ein öffentliches Bedürfnis gehe, handele es sich im Rohstoffbereich um ein privates Bedürfnis, sodass unklar sei, wie dieser hoheitlich festgelegt werden solle,⁴⁵² nicht zu überzeugen. Nachhaltige Rohstoffgewinnung ist, wie ausgeführt,⁴⁵³ ein öffentlicher Belang, der der hoheitlichen

⁴⁴⁵ Vgl. *Renn/Köck/Schweizer u. a.* (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende, ZUR 2014, 281 ff.; *Fehling/Kastner/Störmer* (Hrsg.), *Verwaltungsrecht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 3. Aufl., 2013; *Frank/Wabnitz* (2017): *Konzentrierter Rechtsschutz: Das Spannungsfeld zwischen Beschleunigung, Transparenz und Rechtssicherheit am Beispiel des NABEG*, ZUR 2017, 462 (464).

⁴⁴⁶ Vgl. nur etwa *Erbguth*, in: *Kment* (Hrsg.), *FS Jarass*, 2015, S. 413, 426.

⁴⁴⁷ Urteil vom 13.05.2013 – 22 AS 13.40009.

⁴⁴⁸ BT-Drs. 17/12518; 17/12681; 17/13277.

⁴⁴⁹ BT-Drs. 17/12214; 17/13276.

⁴⁵⁰ BVerwG, Urt. v. 20.4.2005, 4 C 18.03 („München“), veröffentlicht unter <http://www.bverwg.de>, S. 15 ff., Rn. 29.

⁴⁵¹ *Sanden/Vick* (2006): *Die Angebotsplanung im Fachplanungsrecht am Beispiel der Flugplätze*, UPR 2006, 252-259.

⁴⁵² *Köck/Bovet/Fischer et al.*, (2017): *Das Instrument der Bedarfsplanung*, UBA-Texte 55/2017, S. 79.

⁴⁵³ Vgl. oben bereits unter 5.1.5.2.

Steuerung unterliegen sollte. Dort war betont worden, dass es sich bei Rohstoffabbauvorhaben wegen §§ 1 Nr. 1 BBergG, § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG zwar um privatnützige Vorhaben handeln mag, dass aber an ihnen wegen der Versorgung der Bevölkerung auch ein öffentliches Interesse („zur Sicherung der Rohstoffversorgung“) besteht.

Vielmehr muss beachtet werden, dass der Trend im Raumordnungsrecht gerade weg vom konzentrierten Rechtsschutz und hin zu einem mehr phasenorientierten Rechtsschutz geht.⁴⁵⁴ Die Gerichte haben vor allem in Fällen, in denen raumordnerische Festlegungen getroffen wurden, die auf konkrete Parzellen „durchschlugen“, Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnet. Die Rechtsschutzsituation wurde damit der gestiegenen Steuerungswirkung der Raumordnung angepasst.⁴⁵⁵ Damit unterscheidet sich die Situation beim durch die Raumordnung grobgesteuerten Rohstoffabbau grundlegend von der bei den Energiefreileitungstrassen. Die dort bestehenden Rechtsschutzprobleme würde man im Bereich des Rohstoffabbaus zementieren, wenn man eine gesetzliche Bedarfsfeststellung etwa nach Muster des NABEG auch für den Abbau mineralischer Rohstoffe etablieren würde.

Gegen eine solche bundesgesetzliche Bedarfsfeststellungslösung nach dem Muster des Bedarfsplanes nach dem NABEG sprechen mithin in einer Gesamtschau – vor allem unter Rechtsschutzaspekten – gleich mehrere Erwägungen, so dass dieser Weg in dieser Studie nicht weiterverfolgt werden soll.

5.1.5.3.1.2 Variante 2: Bedarfsfeststellung kraft Gremienbeschluss

Als Variante zur gesetzlichen Bedarfsfeststellung (per Bundesgesetz) soll eine auf Bundesebene durch Gremien festzulegende Bedarfsplanung analysiert werden. Denkbar wäre etwa die Installation eines Bundesrohstoffausschusses, der die Bedarfsfestlegungen für den Rohstoffabbau trifft.

Als Beispiel für eine solche Konstruktion wird hier auf die klassische Bedarfsplanung im Gesundheitsrecht am Beispiel der Ärztebedarfsplanung abgestellt. Hier soll anhand des Beispiels der Arztbedarfsplanung (§ 103 Abs. 1 S. 2 SGB V i. V. m. § 95 Abs. 2 S. 9 SGB V⁴⁵⁶) der Mechanismus einer mehrstufigen, bedarfsorientierten Planung verdeutlicht werden. Die vorgestellte Bedarfsplanung für ambulant⁴⁵⁷ tätige Ärzte, die mit einer Berufszulassungsbeschränkung gekoppelt ist, findet auf drei Ebenen statt, auf der Bundesebene, der Landesebene sowie auf der lokalen Ebene. Alle drei Planungsebenen stehen in einem Ergänzungsverhältnis zueinander. Die Bedarfsplanung versucht, einen Ausgleich zwischen dem Bedarf an medizinischen Leistungen und dem Bedarf an Anbietern von medizinischen Dienstleistungen hinzubekommen.

Gem. § 103 Abs. 2 S. 1 und 3 SGB V sind die im Falle der Überversorgung anzuordnenden Zulassungsbeschränkungen räumlich zu begrenzen und auf die Arztgruppen zu beziehen. Überversorgung ist gemäß § 101 Abs. 1 S. 3 SGB V, § 16 b Abs. 1 S. 2 Ärzte-ZulassungsVO ab einem Versorgungsgrad

⁴⁵⁴ Vgl. Uechtritz (2017): Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz: Das Beispiel Raumordnungs- und Baurecht, ZUR 2017, 479 (480 ff.).

⁴⁵⁵ S. Uechtritz (2017): Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz: Das Beispiel Raumordnungs- und Baurecht, ZUR 2017, 479 (484).

⁴⁵⁶ In der seit dem 01. 01. 2012 geltenden Fassung des Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der gesetzlichen Krankenversicherung [GKV-Versorgungsstrukturgesetz – GKV-VStG] v. 22. 12. 2011; BT-Dr. 15/1525; zuvor: § 103 Abs. 4a S. 5 SGB V.

⁴⁵⁷ Die Bedarfsplanung erfasst derzeit nur den ambulanten Bereich. Im Bereich der stationären Versorgung ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf die Regelung der wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und die Regelung der Krankenhauspflegesätze beschränkt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 19a GG). Mithin sind bundesgesetzliche Regelungen zur Krankenhausplanung grundsätzlich ausgeschlossen, sofern diese Regelungen nicht notwendig sind für Maßnahmen zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser oder als Bestandteil des Pflegesatzrechts. Demnach ist eine integrierte, d. h. alle Bereiche der gesundheitlichen und pflegerischen Versorgung umfassenden Bedarfsermittlung und -planung (vgl. Bundestagsdrucksache 18/4187), unmöglich.

von 110 % anzunehmen. Die Nachbesetzung von Arztstellen in einem Medizinischen Versorgungszentrum nach § 103 Abs. 4a S. 3 SGB V bildet eine Ausnahme von dieser arztgruppenbezogenen Anordnung der Zulassungsbeschränkung. Diese Ausnahmeregelungen gewährleisten, dass angeordnete Zulassungssperren nicht unverhältnismäßig die Berufsausübung beschränken oder die Verwertung der Arztpraxen hindern und dass die Versorgung der Versicherten sichergestellt bleibt.⁴⁵⁸

Eine Schlüsselstellung bei der Festlegung der Bedarfskriterien hat der auf der Bundesebene agierende sog. Gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) inne, der 2004 die früheren Bundesausschüsse der Ärzte/ Zahnärzte und Krankenkassen, den Ausschuss Krankenhaus sowie den Koordinierungsausschuss ablöste. Im G-BA sind die vier großen Spitzenorganisationen der Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen als juristische Person des öffentlichen Rechts verfasst, die Kassenärztliche und Kassenzahnärztliche Bundesvereinigung, die Deutschen Krankenhausgesellschaft sowie der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenkassen (Trägerorganisationen). Patientenvertreter sind antrags- jedoch nicht stimmberechtigt bei allen Beratungen einbezogen. Der G-BA gibt sich sowohl eine Geschäfts- als auch eine Verfahrensordnung, die beide unter dem Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) stehen. Die Rechtsaufsicht wird ebenfalls durch das BMG geführt. Entsprechend den Vorgaben des SGB V werden die Beschlüsse und Richtlinien des G-BA zunächst vom BMG geprüft und nach einer Nichtbeanstandung im Bundesanzeiger veröffentlicht. Die Normsetzungsbefugnis des G-BA, der mit seinen Entscheidungen Grundrechtsschranken (Art. 12 Abs. 1 GG) definiert, ist nicht unumstritten.⁴⁵⁹ Die Bindungswirkung der Bedarfsplanungsrichtlinie auch für die Versicherten ist aber durch die Rechtsprechung anerkannt.⁴⁶⁰

Bis zum 31.12.2012 gab es für alle Ärzte eine allgemeine Bedarfsplanung, die für alle Gruppen von Ärzten von einheitlichen Planungsbereichen ausging, die durch die Gebiete der Gebietsjurisdiktionen gebildet wurden: Kreis, kreisfreie Stadt oder Kreisregion.⁴⁶¹ Seit dem 01.01.2013 sieht das reformierte System⁴⁶² nunmehr eine Differenzierung nach Ärztegruppen vor („Versorgungsebenenmodell“). Für die allgemeine fachärztliche Versorgung, also für Augenärzte, Chirurgen, Gynäkologen, Dermatologen, HNO-Ärzte, Nervenärzte, Orthopäden, Psychotherapeuten, Urologen, Kinderärzte gibt es eine Gruppe. Die zweite Gruppe bildet die spezialisierte fachärztliche Versorgung (Anästhesisten, fachärztlich tätige Internisten, Kinder- und Jugendlichenpsychiater, Radiologen). Die dritte Gruppe besteht aus der fachärztlichen Versorgungsebene: Humangenetiker, Laborärzte, Neurochirurgen, Nuklearmediziner, Pathologen, Fachärzte für physikalische und rehabilitative Medizin, Strahlentherapeuten, Transfusionsmediziner. Nur für die Ärzte der allgemeinen fachärztlichen Versorgung bleibt es bei der oben genannten Planung in kreisfreier Stadt, Landkreis oder Kreisregion. Die spezialisierte fachärztliche Versorgung wird nunmehr auf die Planungsbereiche entsprechend den Raumordnungsregionen des Bundesinstitutes für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ausgelegt. Das sind 96 Regionen, in denen mehrere kreisfreie Städte und Landkreise zusammengefasst sind. Das gibt Ärzten der spezialfachärztlichen Versorgung die Chance, ihren Standort durch Verlegung eines Vertragsarztsitzes in weniger gut versorgte Bereiche zu errichten, und damit bessere Erwerbschancen. Für die

⁴⁵⁸ LSG München, Urteil v. 20.05.2015 – L 12 KA 175/14, <http://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/Y-300-Z-BECKRS-B-2015-N-71636?hl=true&AspxAutoDetectCookieSupport=1>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁴⁵⁹ Vgl. Pitschas (2015): Innovative Versorgungsstrukturen, MedR 33 (2015), 154 (155) m. w. N.

⁴⁶⁰ BSG, Urt. v. 18.3.1998, B 6 KA 37/96 R, NJW 1999, 3435 ff., 3438 = BSGE 82, 41, 47.

⁴⁶¹ Pflugmacher (2013): Bedarfsplanung: Neue Chancen für Fachärzte?, DNP – Der Neurologe und Psychiater 14 (2013), 29; Reiter (2001): Haus- und fachärztliche Versorgung: Statusfragen und Rechtsprobleme der Bedarfsplanung, MedR 2001, 163.

⁴⁶² Steinhilper (2012): Bedarfsplanung nach dem GKV-VStG, Medizinrecht 30 (2012), 441-445.

gesonderte fachärztliche Versorgung wurde als Versorgungsebene der Bezirk der jeweiligen Kassenärztlichen Vereinigung bestimmt.

Grundlegend dafür ist die sog. Bedarfsplanrichtlinie (BP-RL).⁴⁶³ Der Gemeinsame Bundesausschuss hat diese auf der Grundlage von Art. 101 Abs. 1 S. 1 SGB V aufgestellt, die ersten Richtlinien für Ärzte und Zahnärzte wurden 1993 verfasst. Nach § 36 Abs. 3 Nr. 1 BP-RL ist die Versorgung der Region maßgebend, es soll also ein Versorgungsdefizit vermieden werden. Prüfgegenstand ist neben der Versorgung der Region mithin die Eignung des Ortes der Niederlassung zur Versorgung der Region. Um die Gleichwertigkeit der Versorgungszugänge zu gewährleisten, werden vor allem sozioökonomische Faktoren sowie die regionale Altersstruktur und Morbidität der Bevölkerung berücksichtigt.⁴⁶⁴

Für Ärzte und Psychotherapeuten, die sich an einem Ort niederlassen wollen, ist danach von Bedeutung, ob der ausgesuchte Planungsbereich „offen“ oder „gesperrt“ ist. Beispielsweise ist bei einem Urologen ein Zulassungsbezirk für weitere Ansiedlungen offen, wenn der Versorgungsgrad in einem Zulassungsbezirk unter 110 Prozent liegt. Sinn dieses Systems ist es, Niederlassungen in unterversorgte Regionen zu lenken. Zentrales Steuerungsinstrument der Bedarfsplanung sind also die Allgemeinen Verhältniszahlen (Überschreiten der Allgemeinen Verhältniszahl um 10 Prozent).⁴⁶⁵ Ist die Allgemeine Verhältniszahl um 40 Prozent überschritten, sollen in einem Zulassungsbezirk Arztsitze abgebaut werden. Über die eben skizzierte allgemeine Bedarfsplanung hinaus besteht seit dem 04.07.2013 die Möglichkeit einer geänderten Sonderbedarfszulassung.⁴⁶⁶

Auf der Landesebene gilt der Bedarfsplan der Gesetzlichen Krankenkassen und Kassenärztlichen Vereinigungen, um Abweichungen aufgrund regionaler Besonderheiten Rechnung zu tragen (z. B. Planungsbereiche, Morbidität, Soziodemografische Faktoren etc.). Diese Aufgabe, so dass Bundessozialgericht⁴⁶⁷, ergibt sich aus dem Auftrag, dass die Kassenärztlichen Vereinigungen für die Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung zuständig sind (§ 75 Abs. 1 S. 1 SGB). Daraus folgt, dass es im Rahmen der Bedarfsplanung Aufgabe der Kassenärztlichen Vereinigungen ist, Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung zu treffen. So haben sie gemäß § 99 Abs. 1 S. 1 SGB V auf Landesebene einen Bedarfsplan zur Sicherstellung der vertragsärztlichen Versorgung aufzustellen und jeweils der Entwicklung anzupassen.

Dritte Planungsstufe ist die lokale Ebene (Zulassungen auf lokaler Ebene in gesperrten Planungsbereichen), um Sonderbedarfe abbilden zu können (z. B. ein Schwerpunkt nach der Weiterbildungsordnung etc.).

In der Praxis besteht die Herausforderung darin, den tatsächlichen Behandlungsbedarf einerseits und die tatsächlichen Einzugsbereiche von Arztpraxen andererseits wirklichkeitsgetreu abzuschät-

⁴⁶³ Richtlinie über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie) vom 20.12.2012 (BAnz AT 31.12.2012, B7), zuletzt geändert am 16.06.2016 (BAnz AT 14.09.2016 B1), in Kraft getreten am 15.09.2016.

⁴⁶⁴ Gemeinsamer Bundesausschuss (Hrsg.) (2012): Pressemitteilung „Zielgenau, flexibel, fristgerecht: G-BA reformiert ambulante ärztliche Bedarfsplanung“, Berlin, 20.12.2012, <https://www.g-ba.de/institution/presse/pressemitteilungen/466/>, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁴⁶⁵ Bredl (2016): Anforderungen an eine patientenorientierte Bedarfsplanung, in: Pfannstiel/Focke/Mehlich (Hrsg.), Management von Gesundheitsregionen I, § 14, S. 136.

⁴⁶⁶ Lauber/Frehse (2014): Die Sonderbedarfszulassung nach der neuen Bedarfsplanung, MedR 32 (2014), 862 ff.

⁴⁶⁷ BSG, Ur. v. 28.06.2000 – B 6 KA 27/99 R, MedR 2001, 265 (267).

zen und auf dieser Basis möglichst klare Handlungsvorgaben festzulegen. Dabei sind Ist und Soll einigermaßen kongruent zu betrachten.⁴⁶⁸

Das bedarfsorientierte System der Arztversorgung ist von der Rechtsprechung anerkannt. So hat etwa das Bundessozialgericht⁴⁶⁹ den geltenden Mechanismus der Nachbesetzung einer Arztstelle über die Bedarfsplanung für rechtmäßig erklärt. Aber auch die Zulassungsbeschränkungen für Kassenärzte sind vom Bundesverfassungsgericht⁴⁷⁰ schon früh als rechtmäßig erachtet worden. Bei der vertragsärztlichen Bedarfsplanung ist, so das Bundessozialgericht, der Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen befugt, die Planungsbereiche abschließend festzulegen.⁴⁷¹ In der neueren Rechtsprechung⁴⁷² wird hervorgehoben, dass nicht allein die bedarfsplanerischen Zahlen entscheidend sind, sondern dass darüber hinaus die konkrete Patientensituation mitberücksichtigt werden soll.

In der Literatur ist zu Recht darauf hingewiesen, dass die ärztliche Bedarfsplanung mit ihrer „Vorkalkulierbarkeit des Leistungsbedarfs in Art und Menge“ nicht frei mengenmäßig gestalten kann und darf. Wie Igl⁴⁷³ betont hat, ist die „rechtliche Begründung im subjektiv-öffentlichen Recht des Versicherten auf Krankenbehandlung (§ 27 SGB V)“ zu suchen, so dass Leistungen und damit gleichzeitig die Mengensteuerung trotz aller Bemühungen um eine Kostendämpfung im Gesundheitsbereich nicht „unter dem Vorbehalt der verfügbaren Haushaltsmittel“ gestellt werden dürfen.

Eine solche Bedarfsfeststellung per Gremienbeschluss (Modell 2) ließe sich grundsätzlich auf die Rohstoffe, insbesondere die dem BBergG unterfallenden oder auch alle heimisch abbaubaren Rohstoffe, übertragen. Im Prinzip wäre das der Zusammenschluss der Bergbaubetreibenden bzw. Rohstoffabbauunternehmen, den man braucht, um die oben vorgeschlagene Szenarienentwicklung durch diese zu ermöglichen. Die genauen Aufgaben dieses Gremiums als Bundesausschuss Bergbau könnten in einem Abschnitt des BBergG geregelt werden, wofür die § 103 Abs. 1 S. 2 SGB V i. V. m. § 95 Abs. 2 S. 9 SGB V ein konstruktives Vorbild sein würden.

Eine solche institutionelle Lösung hätte den Vorteil, dass der staatliche Eingriff der Bedarfsplanung erheblich marktnäher erfolgen kann, als wenn eine reine staatliche Marktplanung vorgenommen wird.

Das Demokratieprinzip in Art. 20 Abs. 1 GG sieht grundsätzlich das Verbot eines ministerialfreien Raumes⁴⁷⁴ vor. Bei der Beurteilung kommt es auf die Reichweite von Ermessensspielräumen sowie Fragen der staatlichen Aufsicht an. Diese grundsätzlichen Fragen sind für die Bundesärztebedarfsplanung eingehend diskutiert worden.⁴⁷⁵ Die institutionelle Lösung des Bundesausschusses der Ärzte

⁴⁶⁸ Bredl (2016): Anforderungen an eine patientenorientierte Bedarfsplanung, in: Pfannstiel/Focke/Mehlich (Hrsg.), Management von Gesundheitsregionen I, § 14, S. 131 ff.; Montgomery, F.U. (2015), BÄK: Etwas mehr, aber doch zu wenig Ärzte, in: Deutsche Apotheker Zeitung, <http://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/spektrum/news/2015/04/14/baek-etwas-mehr-aber-doch-wenig-aerzte/15516.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁴⁶⁹ St. Rspr., vgl. nur BSG, Urt. v. 02.07.2014 – B 6 KA 23/13 R (LSG Nordrh.-Westf.), MedR 33 (2015), 538; vgl. zuvor bereits BSG, Urt. v. 18.03.1998 – B 6 KA 37/96 R –, BSGE 92, 41 = NJW 1999, 3435 ff.

⁴⁷⁰ BVerfG, Urt. v. 23.03.1960, 1 BvR 216/51, E 11, 30 („Kassenärzte“).

⁴⁷¹ BSG, Urt. v. 28.06.2000 – B 6 KA 27/99 R (LSG Berlin), MedR 2001, 265 (267 m. w. N.).

⁴⁷² SG Berlin, Urt. v. 25.03.2015 – S 83 KA 559/13 mit Anmerkung Stellpflug, MedR 2016, 297 (298); SG München, Beschluss vom 03.02.2017 - S 28 KA 1/17 ER, BeckRS 2017, 101623.

⁴⁷³ Igl (2000): Mengensteuerung im Gesundheitswesen durch Begrenzungen des Zugangs für die Leistungserbringer am Beispiel der ambulanten und stationären „Bedarfsplanung“, MedR 2000, 157 ff.

⁴⁷⁴ Müller (1985): Ministerialfreie Räume, JuS 1985, 497 (508).

⁴⁷⁵ S. nur etwa Sodan (2000): Die institutionelle und funktionelle Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, NZS 2000, 581; Sodan (2014): in: Sodan (Hrsg.), Handbuch Krankenversicherung, 2. Aufl. 2014, Erster Teil. Grundlagen der Krankenversicherung § 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Krankenversicherung Rn. 12-17;

und Krankenkassen, gebildet aus Kassenärztlicher Bundesvereinigung, den Bundesverbänden der Krankenkassen, der Bundesknappschaft und den Verbänden der Ersatzkassen (s. § 91 Absatz I SGB V), ist hinsichtlich seiner demokratischen Legitimation vielfach angezweifelt worden.⁴⁷⁶ Er beschließt gem. § 92 Abs. 1 S. 1 SGB V „die zur Sicherung der ärztlichen Versorgung erforderlichen Richtlinien über die Gewähr für eine ausreichende, zweckmäßige und wirtschaftliche Versorgung der Versicherten“. So wurde seine Legitimation unter dem Aspekt der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG) von einigen Autoren nur für enge Bereiche anerkannt, für weite Bereiche aber bestritten.⁴⁷⁷ Demgegenüber hat das Bundessozialgericht trotz kritischer Anmerkungen des Bundesverfassungsgerichts⁴⁷⁸ zur Legitimation des Bundesausschusses bekräftigt, dass kein Legitimationsdefizit besteht.⁴⁷⁹ Dieser Streit, der u. a. die vertragsärztliche Bedarfsplanung betrifft, wirkt sich also auf eine Rohstoffbedarfsplanung aus, die ein auf das BbergG gestützter „Bundesausschuss Rohstoffe“ beschließen würde. Man wird nämlich eine Rohstoffbedarfsplanung nach dem BbergG als staatliches Handeln bezeichnen müssen, worunter „jedenfalls alles amtliche Handeln mit Entscheidungscharakter“⁴⁸⁰ zu verstehen ist. Für die Legitimation kommt es nicht auf die Zuordnung zu einer bestimmten Form der demokratischen Legitimation an: Entscheidend sind das Niveau und die Effektivität dieser Legitimation⁴⁸¹, welche sich allein durch eine Gesamtbetrachtung der Situation ermitteln lassen.

Grundlage des Bundesausschusses wäre Art. 87 Abs. 3 GG, wonach durch den Bund, „für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden“ können. Der Bundesausschuss, der eine bergrechtliche Funktion auf dem Bund zustehenden Materie (Art. 74 Abs. 1 S. 1 GG) ausüben würde, wäre ein Funktionsträger im Sinne des Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG. Der Bundesausschuss, bestehend aus Verbänden der Rohstoffwirtschaft, Vertretern der Wirtschafts- und Umweltverwaltung sowie Vertretern der Umweltverbände⁴⁸², ließe sich nicht als Körper-

Butzer/Kaltenborn (2001): Die demokratische Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, *MedR* 2001, 333; *Wolff* (2009): Zur Zulässigkeit von Mindestmengen am Beispiel der Versorgung von Frühgeborenen – zugleich ein Beitrag zur demokratischen Legitimation des G-BA nach seiner Umstrukturierung, *NZS* 2009, 184; *Schimmelpfeng-Schütte* (1999): Richtlinienggebung durch den Bundesausschuß der Ärzte und Krankenkassen und demokratische Legitimation, *NZS* 1999, 530.

⁴⁷⁶ Vgl. nur etwa *Kingreen* (2006): Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis des Gemeinsamen Bundesausschusses im Gesundheitsrecht, *NJW* 2006, 877 (879 f.); *Kingreen* (2007): Legitimation und Partizipation im Gesundheitswesen, *NZS* 2007, 113: „geprägt durch korporatistische Strukturen, die sich in einer Zwischenschicht zwischen Staat und Markt etabliert haben“.

⁴⁷⁷ *Sodan* (2000): Die institutionelle und funktionelle Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, *NZS* 2000, 581.

⁴⁷⁸ BVerfG, Beschluss v. 10.11.2015 – 1 BvR 2056/12, *NJW* 2016, 1505.

⁴⁷⁹ BSG Urt. v. 4.5.2016 – B 6 KA 24/15, Rn. 25 m. w. N. Vgl. auch *Krocker*, Der Gestaltungsspielraum des G-BA in der Bedarfsplanung, *NZS* 2017, 48 (50).

⁴⁸⁰ BVerfG, Urt. v. 31.10.1990, 2 BvF 3/89, E 83, 60 (73) („Ausländerwahlrecht, Bezirksvertretung Hamburg“); BVerfG, Beschl. v. 24.05.1995, 2 BvF 1/92, E 93, 37 (68) („Holstein, Einigungsstelle, Mitbestimmungsverfahren“).

⁴⁸¹ BVerfG, Beschl. v. 05.12.2002, 2 BvL 5/98, 2 BvL 6/98, E 107, 59 (87) = *NVwZ* 2003, 974 („Lippeverband“); *Huster/Rux* (2016): in: *Epping/Hillgruber* (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz*, 30. Edition (Stand: 01.09.2016), Art. 20, Rn. 92.

⁴⁸² Der als Vorbild dienende Bundesausschuss für die ärztliche Bedarfsplanung besteht aus jeweils neun Vertreter der Ärzte und der Krankenkassen sowie drei „unparteiischen“ Mitgliedern. Wird über Richtlinien bezüglich der psychotherapeu-

schaft des öffentlichen Rechts einordnen. Dagegen spricht schon, dass ihm eine mitgliedschaftliche Organisation als einer unabdingbaren Voraussetzung für eine Körperschaft fehlt. Ferner kommt die Qualität einer Anstalt in Betracht. Darunter ist ein Bestand von sächlichen oder persönlichen Mitteln zu verstehen, welcher in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zwecke dauernd zu dienen bestimmt ist. Das würde aber richtigerweise eine gewisse Leistungserbringung für Nutzer durch die rechtsfähige, juristische Person⁴⁸³ Bundesausschuss voraussetzen. Beim Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen hat man teilweise⁴⁸⁴ die beschlossenen Richtlinien als Leistungen qualifiziert, als diese nach § 92 Abs. 8 SGB V „Bestandteil der Bundesmantelverträge“ (geschlossen zwischen den Kassenärztlichen Vereinigungen⁴⁸⁵ sowie den Landesverbänden der Krankenkassen und den Verbänden der Ersatzkassen „mit Wirkung für die beteiligten Krankenkassen“⁴⁸⁶) sind.⁴⁸⁷ Somit lässt es sich vertreten, dass es sich beim ärztlichen Bundesausschuss richtigerweise um eine Anstalt des öffentlichen Rechts handelt, für die eine Bundeskompetenz nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG besteht.⁴⁸⁸

Zu prüfen ist, ob sich das Ergebnis, eine gesetzliche Verankerung dieser Auslegungshilfen unterstellt, auch für den Rohstoff-Bundesausschuss vertreten ließe. Ähnlich ist die Lage, die mit am objektiven Bedarf orientierten Richtlinien erreicht werden kann. Jedoch fällt es schwer, diese Bedarfsrichtlinien als Leistungen zu betrachten, die für die Vertreter der Rohstoffindustrie erbracht werden. Zu speziell erscheint die sozialversicherungsrechtliche Konstellation der gesetzlichen Krankenversicherung mit ihren Trägern. Zwar ist die Rohstoffversorgung ein öffentlicher Belang; die Situation ist aber mit der der Mantelverträge der Krankenversicherungsträger mit den Kassenärztlichen Vereinigungen nicht vergleichbar. Im Bereich der Rohstoffversorgung gibt es keine Leistungsansprüche im Sinne der §§ 27 ff. SGB V, die nicht als Leistungsrechte im Vollsinn, sondern als ausfüllungsbedürftige Rahmenrechte mit daraus nach Konkretisierung folgendem durchsetzbarem Einzelanspruch zu werten sind.⁴⁸⁹ Es ist ohnedies schwer vorstellbar, aus den Unternehmen der Rohstoffwirtschaft öffentlich-rechtliche Körperschaften zu machen. Das hängt auch damit zusammen, dass das öffentliche Gut der Gesundheit der Versicherten nicht mit den privaten Gütern der Rohstoffe vergleichbar ist.

tischen Versorgung beschlossen, sind als Sonderfall zudem Psychotherapeuten im Hinblick auf die Beschlussfassung vertreten (vgl. § 91 Abs. 2a SGB V).

⁴⁸³ Der Gemeinsame Bundesausschuss ist gemäß § 1 Abs. 2 GeschO-GBA eine juristische Person des öffentlichen Rechts.

⁴⁸⁴ Dagegen *Schimmelpfeng-Schütte* (1999): Richtlinienggebung durch den Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen und demokratische Legitimation, NZS 1999, S. 530 (532).

⁴⁸⁵ Für das Vertragsarztrecht gilt die Zwangsmitgliedschaft (§ 95 III 1 SGB V) in den als öffentlich-rechtliche Körperschaften organisierten Kassenärztlichen Vereinigungen (§ 77 V SGB V).

⁴⁸⁶ Vgl. zu den Details *Sodan* (2000): Die institutionelle und funktionelle Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, NZS 2000, 581 (587).

⁴⁸⁷ *Sodan* (2000): Die institutionelle und funktionelle Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, NZS 2000, 581 (585).

⁴⁸⁸ BSG, Urt. v. 20.03.1996, 6 RKa 62/94, E 78, 70 (80f.) („Methadon“) unter Hinweis auf BVerfG, Beschl. v. 05.03.1974, 1 BvL 27/72, E 37, 1 (24 f.) („Stabilisierungsfond für Wein“), s. auch BSG, Urt. v. 16.09.1997, 1 RK 28/95, E 81, 54 (63); BSG, Urt. v. 16.09.1997, 1 RK 28/95, E 81, 73 (81).

⁴⁸⁹ *Kingreen* (2007): Legitimation und Partizipation im Gesundheitswesen, NZS 2007, 113 (115).

Mithin kann man den Rohstoff-Bundesausschuss wohl nicht als Anstalt öffentlichen Rechts (Bergrechts) konstruieren. Vom Legitimationsniveau her betrachtet, besäßen die Vertreter der Wirtschafts- und der Umweltverwaltung ein hinreichendes Maß an demokratischer Legitimation. Anders wäre das aber bei den Verbänden der Rohstoffwirtschaft sowie den Vertretern der Umweltverbände, die als „sachkundige Vertreter“⁴⁹⁰ nicht über eigene demokratische Legitimation verfügen. Sie müsste, die Verankerung im BBergG hier unterstellt, mittelbar vermittelt werden. Wenn eine Bestimmung des BBergG⁴⁹¹ die Zusammensetzung des Rohstoff-Bundesausschusses regelt, und dabei ggf. auch die nähere Ausfüllung durch die Bestellung überlässt, ließe sich der Bundesausschuss in personeller Hinsicht dennoch nur schwerlich auf den Willen des Volkes (Art. 20 Abs. 2 GG) zurückführen. Auch der Weg, die demokratische Legitimation mit einer solchen Lösung als Selbstverwaltungsangelegenheit zu konstruieren⁴⁹², erscheint nicht geeignet. Ob eine solche Lösung für den Rohstoff-Bundesausschuss greift, hängt ferner wesentlich von der Frage ab, ob die Mitglieder von einem parlamentsvermittelt personell demokratisch legitimierten Minister bestellt oder (mit seiner Zustimmung) von der vertretenen Interessensgruppe (Rohstoffwirtschaft) bestimmt werden. Der Rohstoff-Bundesausschuss ließe sich nämlich weniger als berufsständische Selbstverwaltungsangelegenheit als vielmehr als regulierte Selbstregulierung der Rohstoffwirtschaft verstehen. Anders als im Krankenversicherungsrecht, wo nach § 29 Abs. 2 SGB IV die Selbstverwaltung in der Sozialversicherung durch die Versicherten und die Arbeitgeber ausgeübt wird, gibt es in der Rohstoffwirtschaft keine Selbstverwaltung. Indem der Szenariorahmen für die Rohstoffversorgung aufgestellt wird und ein objektiv ausgerichteter Bedarfsplan beschlossen wird, wirkt die Rohstoffindustrie zwar an ihren Angelegenheiten mit. Sie bringt zudem erheblichen verwaltungsexternen Sachverstand bei der Formulierung der Bedarfsplanung mit. Es handelt sich aber nicht um eine echte Selbstverwaltung, sondern vielmehr um staatliche Verwaltung mit Einbeziehung der Wirtschaft.

Als kritischer Aspekt bleibt ferner, dass die durch den Rohstoffabbau Betroffenen, voran die Gemeinden sowie die durch bergrechtliche Enteignungen Berührten, nicht unter den Begriff der Sachkundigen fallen, die üblicherweise als Mitglieder eines solchen Bundesausschusses in Betracht kommen. Hier muss zwischen Beteiligungs- und Entscheidungsrecht differenziert werden. Während Sachkunde für die anstaltliche Legitimation steht, weist Betroffenheit üblicherweise auf die mitgliedschaftliche Legitimation hin.⁴⁹³ Es handelt sich nur schwer um die Wahrnehmung eigener Interessen (Korrespondenzgebot⁴⁹⁴), die der Rohstoff-Bundesausschuss für die durch den Rohstoffabbau Benachteiligten wahrnehmen würde. Gerade dann, wenn der Bundesausschuss Rohstoffe in Grundrechte Be-

⁴⁹⁰ § 140f Abs. 2 S. 1 SGB V regelt für den Bundesausschuss die Entsendung „sachkundiger Personen“. § 140g SGB V ermächtigt zur Regelung der Anerkennung der entsendenden Organisationen und des Verfahrens der Patientenbeteiligung durch Rechtsverordnung. § 4 Abs. 1 S. 1 der Patientenbeteiligtenverordnung ordnet an, dass von den zu benennenden sachkundigen Personen „mindestens die Hälfte selbst Betroffene sein sollen“.

⁴⁹¹ Vgl. § 91 Abs. 2 SGB V für den Bundesausschuss der Ärzte.

⁴⁹² Für eine Selbstverwaltungslösung: Axer (2001): Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, 2001, S. 269 ff. und, ihm folgend Musil (2006): Gemeinsame Selbstverwaltung als Kooperationsform, in: Schmehl/Wallrabenstein (Hrsg.), Steuerinstrumente im Recht des Gesundheitswesens Bd. 2 (Kooperation), S. 49 (61 ff.). Von einer „Kompensation des staatlich-demokratischen Legitimationsdefizits durch mitgliedschaftlich-demokratische Legitimation“ spricht beim ärztlichen Bundesausschuss Neumann (2010): Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2010, 593 (594). Kritisch gegenüber Selbstverwaltungsansätzen beim Bundesausschuss Kingreen (2007): Legitimation und Partizipation im Gesundheitswesen, NZS 2007, 113 (116, 119).

⁴⁹³ Neumann (2010): Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2010, 593 (600).

⁴⁹⁴ Kingreen (2007): Legitimation und Partizipation im Gesundheitswesen – Verfassungsrechtliche Kritik und Reform des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2007, 113 (117).

troffener eingreift, indem er den Bedarf für Rohstoffabbau bejaht, fehlt ihm demnach die entsprechende funktionelle Legitimation. Der Rohstoff-Bundesausschuss würde sich im Bereich der Eingriffsverwaltung bewegen, welcher für eine Anstalt atypisch ist und daher in besonderem Maße der demokratischen Legitimation bedarf. Die Betrachtung dieser zwei Grundtypen der Legitimation (anstaltliche und mitgliedschaftliche Legitimation) schlägt auf die komplexe Prognose einer Vermittlung von Interessen der unterschiedlichen Mitglieder der „Anstalt“ durch. Es ist nur schwer abzuschätzen, welche Interessen sachkundige Mitglieder (und Nicht-Betroffene) in einem solchen Gremium vertreten würden. Es bleibt eine schwierige Aufgabe, die Mitentscheidung (nicht nur beratende Beteiligung) der durch den Rohstoffabbau Betroffenen (Gemeinden, Grundstückseigentümer) sicherzustellen.⁴⁹⁵ Wollte man sie mit Stimmrecht in den Rohstoff-Bundesausschuss integrieren, würde das Gremium erheblich vergrößert und würde die Willensbildung infolge der steigenden Inhomogenität der Mitglieder erschwert. Gemeinschaftliche Beschlüsse des Rohstoff-Bundesausschusses würden quasi als Preis aber durch einen erheblich breiteren Konsens und damit größerer Legitimität belohnt.

Alle vorstehenden Legitimationsüberlegungen würden im Ergebnis faktisch den Streit entschärfen, der im Ärzterecht um die Rechtsqualität der Richtlinien ausgetragen wurde. Während die herrschende Meinung sie als (untergesetzliche) Rechtsnormen⁴⁹⁶ sieht, charakterisieren andere sie als Typengenehmigungen (Allgemeinverfügungen)⁴⁹⁷ bzw. als normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften⁴⁹⁸. Die genaue Einordnung innerhalb des nach dem Grundgesetz nicht abschließend geregelten Kanons der untergesetzlichen Rechtsnormen kann heute dahinstehen, jedenfalls bedarf es der demokratischen Legitimation.⁴⁹⁹

Der Rohstoff-Bundesausschuss könnte, wenn man sich über die Legitimationszweifel hinwegsetzt, ebenfalls als aus weisungsfreien Mitgliedern bestehend, ausgestaltet werden. Der mithin entstehende „ministerialfreie Raum“ stellt aus dieser Perspektive kein verfassungsrechtliches Problem dar. Die Weisungsfreiheit würde die „notwendige Entfaltung fachspezifischer Kompetenz“ sichern und Effektivität bzw. Effizienz einer solchen institutionellen Lösung befördern.

Möglich und sinnvoll wäre es auch, eine Fachaufsicht des oder der Ressorts der Bundesregierung für die Richtlinien des Bundesausschusses zu regeln, wie das wohl für den ärztlichen Bundesausschuss vorgesehen⁵⁰⁰ ist. Gemäß § 94 Abs. I Sätze 1 und 2 SGB V sind „die ... beschlossenen Richtlinien (...) dem Bundesminister für Gesundheit vorzulegen. Er kann sie innerhalb von zwei Monaten beanstanden.“ Entsprechend könnte im BBERG ein Beanstandungsrecht des BMWi bzw. des BMU vorgesehen werden, das eine demokratische Mitverantwortung für die Richtlinien zur Bedarfsplanung begründet.

⁴⁹⁵ Vgl. zur Problematik der Einbeziehung der sachkundigen Patientenvertreter (Versicherten) in den ärztlichen Bundesausschuss *Neumann* (2010): Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2010, 593 (598); *Ebsen* (2006): Patientenpartizipation in der gemeinsamen Selbstverwaltung der GKV: Ein Irrweg oder ein Desiderat?, MedR 2006, 528 (528).

⁴⁹⁶ Vgl. nur *Neumann* (2010): Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2010, 593.

⁴⁹⁷ *Vießmann* (2009): Die demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses zu Entscheidungen nach § 135 I 1 SGB V, S. 139 (225 f.).

⁴⁹⁸ *Schmidt-Aßmann* (2001): Grundrechtspositionen und Legitimationsfragen im öffentlichen Gesundheitswesen, S. 95.

⁴⁹⁹ *Hänlein* (2001): Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht, S. 58 f.

⁵⁰⁰ Das SG Köln, Urt. v. 19. 10. 2005, S 19 KR 76/05 –, juris, nahm nur eine Rechts- aber keine Fachaufsicht an. Wie hier *Sodan* (2000): Die institutionelle und funktionelle Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, NZS 2000, 581 (587). Teilweise wird jedoch auch von einer bloßen Rechtsaufsicht ausgegangen, vgl. *Neumann* (2010): Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2010, 593 (596).

Es verbleiben jedoch zumindest erhebliche Zweifel, ob dem Demokratiegebot (Art. 20 Abs. 2 GG) damit in hinreichender Sicht genüge getan werden könnte. Daher soll die Konstruktion der Bildung eines Bergbau-Bundesausschusses, also eines gremiengestützten Bedarfsplanbeschlusses für die dem BBergG unterliegenden Rohstoffe und ihren Abbau (Variante 2), nicht weiterverfolgt werden.

5.1.5.3.2 Landesebene

Zu überlegen ist, ob nicht der Bund, sondern die Bundesländer **Rohstoffgewinnungsquoten per Landesrecht** für ihr Gebiet und damit die Regionalplanung festlegen könnten. Gemeint sind im Sinne der o. g.⁵⁰¹ Fokussierung zunächst Quoten für Kiese und Sanden bzw. Natursteine.

Die raumordnungsrechtliche Zulässigkeit solcher quantifizierbaren Vorgaben (Quoten) wurde bereits oben bejaht.⁵⁰² Für die Gesetzgebungskompetenz der Länder gilt: Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung nur, solange und soweit der Bund keine Regelung getroffen hat, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG. Es gilt die Erforderlichkeitsklausel gemäß Art. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Danach hat der Bund nur dann ein Recht zur Gesetzgebung, sollte eine bundesrechtliche Regelung zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit notwendig sein. Das Merkmal der Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse wäre dann erfüllt, wenn die bundesrechtliche Restsetzung der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes dient. Ein Regelungsbedürfnis ließe sich vor allem dann begründen, *„wenn es sich um knappe, für die Volkswirtschaft wichtige Rohstoffe handeln würde, deren bedarfsgerechte, geordnete und Ressourcen schonende Gewinnung durch eine staatliche Lenkung am besten gewährleistet wäre.“*⁵⁰³ Zutreffend ist, dass diese Voraussetzungen – beim Beispiel des Kies- und Sandabbaus – wohl nur bei hochwertigen Kiesen und Sanden eintreten dürften, nicht jedoch bei massenhaft vorhandenem normalwertigem Kies, der in der näheren Umgebung verbaut wird.⁵⁰⁴ Somit erscheint es sachgerecht, dass nicht der Bund sondern die Länder Rohstoffgewinnungsquoten für die regional zu planenden Rohstoffe festlegen. Trifft der Bund für hochwertige Rohstoffe keine Regelungen, können die Länder die Planung des Abbaus dieser Rohstoffe quotale festlegen.

Wegen der in dieser Studie verfolgten Fokussierung auf bestimmte Rohstoffe⁵⁰⁵ sollte die quotale Festlegung zunächst (nur) für Kiese/Sande und Natursteine erfolgen.

Durch solche quantifizierbaren Vorgaben würde das Land Forderungen in der Literatur⁵⁰⁶ gerecht, die Regionalplanung nicht nur zu stärken, sondern zugleich auch **stärker strategisch auszurichten**. Regionalplanung, so die Forderung, solle *„sich nicht nur als Verwaltungshandeln im Sinne der Setzung von Zielen und Grundsätzen und der Überprüfung des Vollzugs auf den nachgeordneten Planungsebenen verstehen“*, sondern strategische Aussagen entwickeln, die *„stärker als bisher auf der Basis von Leitbildern entwickelt werden“*. Aus der Raumwissenschaft sind aus diesem Grund Forderungen zu vernehmen, zukünftig dem *Entwicklungselement* der Raumordnung gegenüber den Elementen der Ordnung und Sicherung stärkere Bedeutung beizumessen und die Raumordnung zu einer *„strategi-*

⁵⁰¹ Vgl. oben 2.2.2.

⁵⁰² Vgl. bereits unter 5.1.5.3.

⁵⁰³ Schulze/Keimeyer (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 17.

⁵⁰⁴ Schulze/Keimeyer (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 17.

⁵⁰⁵ Vgl. oben unter 2.2.1.

⁵⁰⁶ Baumgart/David/Diehl et al. (2013): Planen in der Zukunft, Planen in der Zukunft, in: Baumgart/Terfrüchte (Hrsg.), Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, S. 5 (8): „Strategische Leitbilder als Teil des Regionalplans einsetzen“

schen Raumentwicklungsplanung“⁵⁰⁷ weiterzuentwickeln. Landesrechtliche Festlegungen können so festgestellt werden, dass sie Wirkungen auf die Landesplanung entfalten.⁵⁰⁸ So ist etwa in § 12 Abs. 6 LPlG NW bestimmt worden, dass in den Raumordnungsplänen die räumlichen Erfordernisse des Klimaschutzes und der Anpassung an den Klimawandel als Ziele und Grundsätze der Raumordnung festzulegen sind. Um die Emissionsminderungsziele des § 3 KlimaschutzG NW als raumbezogene Ziele und Grundsätze umzusetzen, sind sie als raumbezogene Ziele und Grundsätze umzusetzen bzw. sind nachgeordneten Planungsebenen entsprechende räumliche Konkretisierungsaufträge zu erteilen. Nach § 12 Abs. 7 KlimaschutzG NW müssen die Raumordnungspläne auch die Festlegungen des Klimaschutzplans NRW umsetzen, welche gemäß § 6 Abs. 6 KlimaschutzG NW für verbindlich erklärt worden sind, soweit sie sich durch Ziele oder Grundsätze sichern lassen. Damit gilt in NRW eine Sonderkonstruktion, weil für das Inkrafttreten des Klimaschutzplans ein einfacher Landtagsbeschluss notwendig ist; im Klimaschutzgesetz NW ist zudem vorgesehen, dass die Klimaschutzziele per Rechtsverordnung für verbindlich zu erklären sind.⁵⁰⁹ § 6 Abs. 6 KlimaschutzG NW sieht Möglichkeit vor, Vorgaben des Klimaschutzkonzeptes für öffentliche Stellen und damit auch für Planungsträger verbindlich zu machen: „Die Landesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung Vorgaben des Klimaschutzplans nach § 6 Absatz 4 Nummer 2, 4 und 6 für öffentliche Stellen für verbindlich zu erklären. Sie erlässt die Rechtsverordnung nach Anhörung, unbeschadet des § 3 Absatz 3 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen, des für Klimaschutz zuständigen Ausschusses des Landtags. Ein daraus resultierender finanzieller Ausgleich (Belastungsausgleich) für Gemeinden und Gemeindeverbände ist einschließlich eines Verteilungsschlüssels in die Rechtsverordnung gemäß Satz 1 aufzunehmen.“⁵¹⁰ Dieser rechtsverbindliche Bezug zwischen Klimaschutzplanung und Raumordnung stellt im Ländervergleich eine Besonderheit dar⁵¹¹ und ist weder hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes noch wegen der raumplanerischen Bindungswirkung zu beanstanden. Ob der apodiktische Einwand,⁵¹² Klimaschutzziele könnten weder in Gesetzesform noch als landes- oder regionalplanerische Festsetzungen Ziele der Raumordnung bilden, überzeugt,⁵¹³ kann hier dahinstehen, wenn man die Festlegung als Grundsätze bevorzugt. Dieser Weg wird hier präferiert. So hat man für die Ausweisung von Vorranggebieten für die Windenergieerzeugung im Landesentwicklungsplan NW 2016 erstmals

⁵⁰⁷ Fürst (2014): in: Küpper et al. (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten. ARL Arbeitsberichte Nr. 8, S. 56.

⁵⁰⁸ Rembierz, zit. In: Wagner (2016): Tagungsbericht Münsteraner Gespräche vom 07.12.2015: „Klimaschutzplanung und Raumordnung“, UPR 6/2016, 216 (217).

⁵⁰⁹ Zur rechtlichen Konstruktion vgl. Schlacke, zit. In: Wagner (2016): Tagungsbericht Münsteraner Gespräche vom 7.12.2015: „Klimaschutzplanung und Raumordnung“, UPR 6/2016, 216; Thomas (2013): Klimaschutz auf Landesebene, NVwZ 2013, 679 (681).

⁵¹⁰ Die aufgeführten Landesgesetze dürfen nicht mit politischen Energiekonzepten verwechselt werden, wie sie in einigen Bundesländern (Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) von der jeweiligen Landesregierung aufgestellt worden sind, die keine rechtliche Bindungswirkung aufweisen.

⁵¹¹ Schlacke, zit. in: Wagner (2016): Tagungsbericht Münsteraner Gespräche vom 07.12.2015: „Klimaschutzplanung und Raumordnung“, UPR 6/2016, 216.

⁵¹² Kritisch Schink, Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NWVBl 2012, 41; Schink, Regelungsmöglichkeiten der Länder im Klimaschutz, UPR 2011, S. 91 ff. sowie Schink, Zum Entwurf des Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, Zeitschrift für Immissionsschutz und Emissionshandel (I + E) 2011, S. 52 ff.

⁵¹³ A.A. DUH (Hrsg.), Stellungnahme zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW 2013): „Die Raumplanung hat sich in den letzten Jahren deutlich ökologisch orientiert, was unter anderem in der Neuregelung der Leitvorstellungen der Raumordnung in § 1 Abs. 2 ROG sichtbar wird, in dem neue normative Fixpunkte zur Minimierung der Umweltbelastungen hinzu gekommen sind“, [http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/DUH-Stellungnahme Klimaschutzgesetz NRW 07-2011 01.pdf](http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/DUH-Stellungnahme_Klimaschutzgesetz_NRW_07-2011_01.pdf), letzter Zugriff am 29.11.2018.

konkrete Mengenvorgaben für die einzelnen Planungsregionen festgelegt, allerdings bewusst nur in Grundsatzform. So könne das unterschiedliche regionale Flächenpotenzial berücksichtigt werden.⁵¹⁴ Anzustreben ist eine Ist- („ist... zu verringern“) und keine Sollformulierung, mit der in Ausnahmefällen von der Einhaltung der Ziele abgewichen werden kann. Dafür sind keine Gemeinwohlgründe ersichtlich.

Auch andere Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Bremen) haben inzwischen in Klimaschutzgesetzen bezifferte Reduktionsvorgaben für klimaschädliche Gase festgelegt. Teilweise werden auch noch Entwürfe (Niedersachsen und Thüringen⁵¹⁵) diskutiert. Diese Mengenvorgaben sind, soweit das angeordnet ist, in der Raumplanung, d. h. der Landesplanung, verbindlich umzusetzen.⁵¹⁶ Es handelt sich aber um landesweite Vorgaben, die nicht auf einzelne Teilräume bezogen sind. Diese Bindungswirkung ist zumindest im baden-württembergischen Planungsgesetz ausdrücklich angeordnet. § 11 Abs. 2 S. 2 des Landesplanungsgesetzes BW lautet: „Bei der Konkretisierung der Grundsätze nach § 2 Absatz 2 Nummer 6 Satz 7 und 8 des Raumordnungsgesetzes sind die Vorgaben des Klimaschutzgesetzes für Baden-Württemberg ergänzend zu berücksichtigen.“ Schwächere Wirkung hat § 2 Abs. 2 des Bremischen Klimaschutz- und Energiegesetz (BremKEG), wengleich der Stadtstaat Bremen keine gesonderte Landesplanung durchführt: „(2) Das Land und die Gemeinden berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben und ihren sonstigen Tätigkeiten die Ziele und Handlungsstrategien dieses Gesetzes, soweit dies nach anderen Rechtsvorschriften zulässig ist.“ Eine solche Vorgehensweise der Vorgabe von Quoten in Grundsatzform per Erlass eines Landesgesetzes ließe sich entsprechend auch auf den Rohstoffabbau übertragen. Mengenmäßige Vorgaben insbesondere durch ein **Landesressourcengesetz** oder einen für verbindlich zu erklärenden Landesrohstoffplan würden die Rohstoffbedarfsplanung des Landes lenken. Für die Vorgaben müsste in jedem Fall eine Bindungswirkung für die Raumordnung angeordnet werden, soweit sie sich durch raumordnerische Festlegungen sichern lassen. Der insbesondere durch NRW vorgezeichnete Weg beim Klimaschutz über die Festlegung von mengendefinierten Grundsätzen erscheint übertragbar, ohne dass Ziele festgelegt werden müssten.

Gegen eine landesweite Kontingentierung könnte inhaltlich sprechen, wie die Landesplanungsbehörde NRW⁵¹⁷ deutlich gemacht hat, dass *„die Rohstoffvorkommen (...) ungleich verteilt (sind); z. B. lagern im Planungsgebiet Düsseldorf zum großen Teil flächendeckend Kiese und Sande, während im Planungsgebiet Arnsberg nur sehr wenig Kies und Sand aber reichlich Festgesteine vorkommen. Deshalb ist eine Kontingentierung analog den planerischen Prinzipien bei der Steuerung von Vorranggebieten der Windenergienutzung für die Rohstoffgewinnung nicht geeignet. Innerhalb eines Planungsgebietes sind entsprechend den Rohstoffvorkommen Abgrabungsbereiche festzulegen. Eine Unterschreitung der im LEP-Entwurf vorgegebenen Zeiträume ist möglich, wenn sich im Rahmen der Abwägung ergibt, dass geeignete Flächen für 20 Jahre bei Lockergesteinen bzw. 35 Jahren bei Festgesteinen nicht zur Verfügung stehen.“* Die ablehnende Argumentation der Landesregierung NRW überzeugt jedoch bei näherem Hinsehen nicht – auch die Windverhältnisse sind regional unterschiedlich

⁵¹⁴ Rembierz, zit. in: Wagner (2016): Tagungsbericht Münsteraner Gespräche vom 07.12.2015: „Klimaschutzplanung und Raumordnung“, UPR 6/2016, 216 (218).

⁵¹⁵ S. <https://www.thueringen.de/th8/tmuen/aktuell/presse/97506/>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁵¹⁶ Vgl. Beckmann, Klimaschutz durch Landesplanung. Zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2011, 249-256.

⁵¹⁷ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen, 05.10.2015, Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe K bis R, S. 609, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_k_-_r.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

und dennoch kann eine landesweite Steigerung des Anteils der regenerativen Energien unternommen werden. Ebenso wenig überzeugt das Argument, man könne nicht auf eine über das vorgesehene Kontingent hinausgehende Abgrabung reagieren, etwa dann wenn aufgrund entsprechender Bauprojekte und -nachfrage mehr Kiese und Sande verkauft wurden. Denn es ist gerade Sinn und Zweck einer Kontingentierung, den Rohstoffabbau und Flächenverbrauch in der Menge zu reduzieren, um ein Mehr an Ressourcenschutz zu erzielen. In besonderen Fällen kann ohnehin über eine Planänderung reagiert werden.

Eine regionale Rohstoffabbauplanung wird nach richtiger Ansicht⁵¹⁸ nicht dadurch unverhältnismäßig, dass sie je nach Situation im Bundesland ggf. keine Anbindung an ein überregionales Landeskonzept samt wirtschaftspolitischer Festsetzungen aufweisen kann. Es gibt keine Vorgabe einer Legitimationskette, die die Regionalplanung erfüllen müsste. Die Regionalplanung kann ihrerseits eine geschlossene Rohstoffkonzeption für ihr Gebiet bieten und so die Anforderungen an die geregelte Raumordnung erfüllen.

Im Ergebnis sind quantifizierte Vorgaben für den Rohstoffabbau auf Landesebene – also für die Regionalpläne – nicht nur raumordnungsrechtlich zulässig; die Landesebene erscheint auch als die richtige Regelungsebene.

Damit greift der hier unterbreitete Vorschlag vorangegangene Überlegungen zu Reduktionsquoten auf. So wurde anlässlich des Regionalplanes Düsseldorf 1999 bereits abstrakt gefordert: *„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.“*⁵¹⁹

Vorschlag 11

Schlagwort	Adressat	Details
Festlegung von quantifizierten Vorgaben (Mengenzielen/Quoten) auf Landesebene in Form von konkreten Mengenvorgaben in Grundsatzform zunächst für Kiese/Sande und Natursteine	Länder, die eine Regionalplanung durchführen (ausgenommen die Stadtstaaten)	Quantifizierbare Vorgaben (Mengenziele/Quoten) in Form der Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung für den Rohstoffabbau, die auf der Ebene der Regionalplanung umgesetzt werden (durch Landesressourcengesetz oder für verbindlich zu erklärenden Landesrohstoffplan; die Vorgaben müssen mit Bindungswirkung für die Raumordnung ausgestattet werden, soweit sie sich durch die Raumordnung sichern lassen); zunächst für Kiese/Sande

⁵¹⁸ So bereits *Schulte* (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegewinnung, S. 138.

⁵¹⁹ *Philipp-Gerlach* (2003): in: SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf (Hrsg.), Die Verankerung von Nachhaltigkeitsstrategien beim Abbau und der Sicherung von Rohstoffen, Ein Beitrag der SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf Bereich Kiesgewinnung, Düsseldorf/Frankfurt 2003, S. 14, <http://docplayer.org/18735103-Die-verankerung-von-nachhaltigkeitsstrategien-beim-abbau-und-der-sicherung-von-rohstoffen.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Schlagwort	Adressat	Details
		und Natursteine

5.1.6 Weitere Optimierung der auf der Landesebene durchgeführten Raumordnung

Wenn wie hier die Stärkung der Regionalplanung als Basis einer Rohstoffbedarfsplanung empfohlen wird, sind für diese Ebene Verbesserungsmöglichkeiten zu suchen. Zur Bewältigung der Nutzungskonkurrenzen hält das Raumordnungsrecht verschiedene Instrumente bereit, die zur Optimierung der Bedarfsplanung weiterentwickelt werden könnten.

5.1.6.1 Ausreichende Zielfestlegung der Raumordnung

Kein Änderungsbedarf besteht hinsichtlich der gesetzlichen Zielfestlegung der Raumordnung: Die Leitvorstellung des ROG ist eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und eine dauerhafte, großräumig ausgewogene Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen schafft. § 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 ROG formuliert als ersten Grundsatz der Raumordnung einen Auftrag zum Schutz der Ressourcen.

5.1.6.2 Ausweisung von Raumordnungsgebieten

Zu nennen ist zunächst die Ausweisung von Raumordnungsgebieten, durch die bestimmte Gebiete des Planungsraumes für einzelne Nutzungen freigehalten oder priorisiert bzw. in bestimmten Gebieten auch ausgeschlossen werden können. Der leitende Ansatz der Raumordnung, in einem Planungsgebiet einerseits die Rohstoffgewinnung in Gebieten (Konzentrationszonen) zu bündeln, andererseits aber Nutzungen in anderen Gebieten von Rohstoffgewinnung freizuhalten, ist im Grundsatz sachgerecht und geeignet, den Ansatz der Bedarfsplanung für die Ressourcen zu verwirklichen. Dieses Instrument muss jedoch in einer Weise genutzt werden, die dem nachhaltigen Umgang mit Ressourcen entspricht.

Wie die Bestandsanalyse gezeigt hat und auch andere Studien⁵²⁰ belegen, präsentiert sich jedoch die gegenwärtige Landesplanung zur Steuerung des Rohstoffabbaus als äußerst heterogen. Sowohl bei der Rohstoffgewinnung als auch bei der Rohstoffsicherung besteht keine Einheitlichkeit. Eine Sortierung der Begrifflichkeiten in den Ländern fordern daher *Danielzyk/Thimm/Ritzinger*⁵²¹ in ihrer Studie zur Verbesserung der formellen Regionalplanung für die Daseinsvorsorge:

„Bei der Auswertung der formellen Instrumente zeigten sich Unschärfen bei der Verwendung der Begriffe Ziele, Grundsätze und nachrichtlichen Übernahmen. Auch die speziellen Raumordnungsklauseln werden von den Gesetzgebern in unsystematischer Weise verwendet. Es wird zum Teil auf sie verzichtet oder sie sind missverständlich formuliert („Ziele der Raumordnung müssen berücksichtigt werden“). Die Begriffe sollten juristisch klar voneinander abgegrenzt verwendet und eine redaktionelle Überarbeitung der speziellen Raumordnungsklauseln vorgenommen werden. Die Bindungswirkung der Festsetzungen in den Raumordnungsplänen der Länder sollte

⁵²⁰ BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 53 ff.

⁵²¹ *Danielzyk/Thimm/Ritzinger* (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017, Mai 2017, S. 130 f., <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?blob=publicationFile&v=3>, letzter Zugriff am 21.08.2017.

verdeutlicht und das Bewusstsein für die Verwendung der jeweiligen Begriffe und die rechtliche Bindungswirkung der unterschiedlichen Festlegungen geschärft werden. Weiterer Forschungsbedarf besteht hinsichtlich der Frage, inwieweit eine Ermächtigungsgrundlage zur Formulierung von nachrichtlichen Übernahmen und Ergänzungen zur Inhaltserweiterung erforderlich ist. (...)“

Der Bundesgesetzgeber hat in der ROG-Novelle 2017 immerhin bei den Gebietsfestlegungen (§ 7 Abs. 3 ROG) eine begriffliche Schärfung unternommen. Für Bereiche wie die Rohstoffsicherung und den Rohstoffabbau kann auf den Einsatz von Vorrang- und Eignungsgebieten gem. § 7 Abs. 3 Nrn. 1 u. 3 ROG zurückgegriffen werden, die bestimmte Nutzungen einem Gebiet zuweisen, andere dort bzw. in einem anderen Gebiet hingegen ausschließen.⁵²² Mit der Neufassung sind auch letzte Zweifel ausgeräumt, dass solche Ausschlussgebiete raumordnungsrechtlich zulässig sind, so dass diesbezüglich kein weiterer gesetzlicher Änderungsbedarf besteht.

Für die nur im Einzelfall zu treffende Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung wurde dagegen keine Konkretisierung vorgenommen. Der Appell zur systematisch korrekten Verwendung der Begriffe geht mithin an die Landesgesetzgeber, die bei der Formulierung ihrer Landesplanungsgesetze auf die Einhaltung der Kategorien achten müssen.

Neben den begrifflich-systematischen Schwierigkeiten gibt es aber auch inhaltliche Differenzen über die Steuerung des Rohstoffabbaus über die regionalplanerische Steuerung mittels Gebietsausweisungen. So kann der Studie von *Köck/Bovet/Fischer et al.* entnommen werden, dass bislang „mit Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Thüringen fünf von 13 Flächenländern in ihren Landesentwicklungsplänen bzw. Raumordnungsprogrammen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur Sicherung der Rohstoffversorgung in ausdrücklicher Abgrenzung zu Gebieten für den Abbau von Rohstoffen ausgewiesen“ haben.⁵²³ Für den Rohstoffabbau werden in den Bundesländern sehr unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet, wie die Übersicht⁵²⁴ in der gleichen Studie belegt.

Hier sollen mit Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen zwei problematische Beispiele der Ausweisung von Raumordnungsgebieten zur Steuerung der Rohstoffgewinnung und -sicherung herausgegriffen werden:

- ▶ Als erstes Beispiel macht Niedersachsen deutlich, dass die Bedarfsplanung für die Rohstoffgewinnung und -sicherung erheblich ausgebaut werden kann. Die Praxis, in den Ländern für bestimmte Rohstoffe – so z. B. in Niedersachsen im Landesraumordnungsprogramm (LROP) als Ziele der Raumordnung⁵²⁵ – großflächige Lagerstätten von überregionaler bzw. landesweiter Bedeutung (oberhalb eines Schwellenwerts von 25 Hektar) sowie kleinflächige Lagerstätten, deren Rohstoffvorräte aufgrund besonderer Qualität und Seltenheit überregionale Bedeutung haben (auch unter 25 Hektar), als Vorranggebiete (§ 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG) auszuweisen, ist nach dem Bundesrecht nicht zu beanstanden. Für die Teilräume werden regionale Raumordnungsprogramme (RROP) aufgestellt – in Niedersachsen obliegt diese Aufgabe den Landkreisen, der Region Hannover, dem Zweckverband Großraum Braunschweig sowie den

⁵²² S. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, BT-Drucks. 18/10883 v. 18. 01. 2017, S. 43 f.

⁵²³ *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Die Bedarfsplanung als Instrument, UBA-Texte 55/2017, S. 288 m. w. N.

⁵²⁴ *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Die Bedarfsplanung als Instrument, UBA-Texte 55/2017, S. 289 m. w. N., und Tabelle 10: Verschiedene Gebietskategorien für Rohstoffgewinnung und Rohstoffsicherung in der Landesplanung (S. 291 ff.).

⁵²⁵ Niedersachsen (Hrsg.) (2016): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2012 mit eingearbeiteten Änderungen des Entwurfs 2016, Ziff. 3.2.2, [http://www.niedersachsen.de/download/106974/LROP - Lesefassung.pdf](http://www.niedersachsen.de/download/106974/LROP_-_Lesefassung.pdf), letzter Zugriff am 30.11.2018.

außerhalb der vorgenannten Verbünde gelegenen kreisfreien Städten als Trägern der Regionalplanung und ist damit kommunale Aufgabe, vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 4 des Niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG). Diese RROPs sind jedoch lt. Vorgabe im LROP, was zu kritisieren ist, allein auf eine langfristige Bedarfsdeckung ausgerichtet.⁵²⁶ Für die ebenfalls möglichen Vorranggebiete zur Rohstoffsicherung sieht der 2016er Entwurf der Änderungsverordnung zum LROP erstmals ein begleitendes Monitoring zur Beobachtung der Abbaustände vor.⁵²⁷ Im Rahmen der Beantwortung einer Anfrage im Landtag hat, um beim Beispiel Niedersachsen zu bleiben, die niedersächsische Landesregierung ihre Pläne für die weitere Ausweitung von Vorranggebieten zur Rohstoffsicherung ausgeführt.⁵²⁸

- ▶ Als zweites Beispiel soll auf die in NRW im Regierungsbezirk Düsseldorf ausgewiesenen „Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze“ (BSAB) hingewiesen werden.⁵²⁹ Als solche werden neue Sondierbereiche bezeichnet, in denen Rohstoffvorkommen bekannt sind und die nach Absichten bestimmter Ausschlusskriterien „Konzentrationszonen darstellen, die planerisch ausgewiesen werden können. Grundlegend für die Bemessungszeiträume sind die Daten der Zulassungsbehörden, nachdem man in einer ersten Phase auf Unternehmensdaten zurückgegriffen hat. Im Landesentwicklungsplan NRW 2016 wird nun (vgl. 9.2-1) darauf abgestellt, dass „in den Regionalplänen BSAB "als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen" sind. Das entspricht seit der am 29.11.2017 in Kraft getretenen Neufassung § 7 Abs. 3 S. 2 ROG). Die Erläuterungen weisen darauf hin, dass die räumliche Steuerung der Rohstoffgewinnung durch eine regionalplanerische Sicherung im Rahmen eines schlüssigen, den gesamten Planungsraum umfassenden Rahmenkonzepts erfolgen muss, wobei auch die betrieblichen Entwicklungsvorstellungen berücksichtigt werden sollen.“

Aus diesem Blick in die Länder ergibt sich, dass zwei Sachprobleme im Vordergrund der Steuerungsdiskussion stehen: Neben der Größe der ausgewiesenen Lagerstätten kommt es besonders auf den Umfang der angeordneten Ausschlusswirkung und die in diesem Zusammenhang geltenden Ausschlusszonen⁵³⁰ an.

Bei der **Größe der von der Gebietsausweisung erfassten Lagerstätten** fällt auf, dass in Niedersachsen ab 25 ha, in NRW aber ab 10 ha ausgewiesen wird. Dabei sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen gemäß § 35 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung des Landesplanungsgesetzes NRW (LPIG DVO NW) in der Regel mit einem Flächenbedarf von mehr als 10 ha in den Regionalplänen zeichnerisch darzustellen. Eine Ausnahmeregelung in der Zielformulierung des Landesentwicklungsplans ist daher nicht erforderlich, da kleinere Planungen durch die Regelung in § 35 Abs. 2 erfasst werden. Der geringere Schwellenwert und damit kleinere Fokus erscheint unter dem Aspekt der

⁵²⁶ Ziff. 3.2.2 unter Nr. 07.

⁵²⁷ Ziff. 3.2.2. unter Nr. 08.

⁵²⁸ Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.) (2013): Welchen Weg verfolgt die Landesregierung bei der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen in Niedersachsen?, Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Jörg Bode, Christian Dürr, Christian Grascha (FDP) u. a., 16.12.2013, <https://www.mw.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/welchen-weg-verfolgt-die-landesregierung-bei-der-langfristigen-sicherung-von-rohstoffvorkommen-in-niedersachsen-120332.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁵²⁹ Vgl. hierzu und zum Folgenden Seth (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, 419 (426 ff.); Schink (2012): Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369-379.

⁵³⁰ Vgl. zum Begriff der Tabuzone als harter Ausschlusszone (für Windkraftanlagen) OVG Lüneburg, Urt. v. 13.07.2017, 12 KN 206/15, DÖV 2017, S. 878.

Nachhaltigkeit vorzugswürdig und ist, wie das NRW-Beispiel zeigt, in der Praxis wohl auch flächen-deckend zu leisten. Schwieriger ist die Frage des richtigen Umfangs der in den Regionalplänen angeordneten Konzentrationswirkung für Rohstoffgewinnungsgebiete zu beurteilen. Dabei geht es konkret darum, ob die Ausschlusswirkung per Landesrecht quasi zum Regelfall gemacht und damit gezielt als Steuerungsinstrument werden kann. Die Landesregierung NRW⁵³¹ hat diese Vorgehensweise, die der Kann-Regelung in § 8 Abs. 7 Satz 2 ROG a. F. (= § 7 Abs. 3 S. 2 ROG 2017) nachkommt und im Einklang mit § 12 Abs. 2 LPiG NRW steht, entgegen aller Kritik⁵³² bekräftigt:

„Mit der Rohstoffgewinnung gehen dauerhafte Veränderungen des Abbaustandortes sowie in der Regel Belastungen für Bevölkerung und Umwelt während der Gewinnungsphase einher. Dem wird durch die Vorgabe im LEP-Entwurf zur Festlegung von Abgrabungsbereichen im Regionalplan als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten Rechnung getragen. Damit wird eine raumverträgliche Steuerung des Abgrabungsgeschehens angestrebt. Der rohstoffgewinnenden und verarbeitenden Industrie wird damit ein verlässlicher Handlungsrahmen gewährt. Die textliche und zeichnerische Festlegung von Abgrabungsbereichen als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten erfolgt in den Regionalplänen.“

Starke Kritik kam im Vorfeld des Entwurfs des Landesentwicklungsplans 2016 demgegenüber von der Seite der Rohstoffgewinnungswirtschaft. So bemängelte vero -Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V.⁵³³ einen mit der **Ausweisung als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten** verbundenen „Zwang(s) zur Konzentration“, der zur Folge habe, dass Vorhaben der Rohstoffgewinnung außerhalb der festgelegten BSAB also landesweit verboten werden müssten. Diese Vorgehensweise nehme „den Regionalräten damit auf dem Gebiet der Rohstoffversorgung vollends die Flexibilität, die der Bundesgesetzgeber mit Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten sowie ausnahmsweise Konzentrationszonen eröffnet hat, ohne dass dafür sachliche, auf entsprechend landesweit ermittelte Erkenntnisse gestützte Gründe vorgetragen oder erkennbar wären.“ Die Kritik des Verbandes, der Landesgesetzgeber habe „die vom Bundesrecht vorgesehenen Möglichkeiten der Regionalplanung bereits erheblich eingeschränkt“, geht fehl. Richtig ist zwar, dass die „Kann-Regelung“ des § 7 Abs. 3 S. 2 ROG wie auch die Vorgängerregelung nach der Formulierung eher von der Ausnahme einer Ausschlusswirkung als vom Regelfall ausgeht. Wenn das Landesplanungsrecht in Nordrhein-Westfalen

⁵³¹ zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 - Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 1629 f., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵³² Unternehmerverbände NRW e.V., zit. in: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1669; vgl. auch die Kritik am „Zwang zur Konzentration“ von vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. in: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1720 ff.: „Auch wenn in einer umfänglichen Konzentrationszonenplanung vereinzelt die Handhabe gegen eine angeblich planlose Entwicklung und Entstehung von Gewinnungsflächen gesehen wird, sind schon keine nachvollziehbar-sachlichen Gründe dafür erkennbar, diese Lösung auf das gesamte Land NRW mit all den unterschiedlichen Planungsräumen und ihren spezifischen Gegebenheiten auszudehnen. Erst recht sind solche nachvollziehbar-sachlichen Gründe nicht für einen Zwang zur Konzentration ersichtlich.“ (S. 1722), https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵³³ vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. in: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1720-1727, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

diese Ausnahme zum Regelfall erklärt (Vorranggebiete sind hier kraft Gesetzes grundsätzlich Konzentrationszonen, § 12 Abs. 2 LPIG NRW), so ist das kein Verstoß gegen Bundesrecht. Auch, dass das Landesrecht ebenfalls bestimmt, dass die Träger der Regionalplanung bestimmen können, dass den festgelegten Vorranggebiete (doch) keine Konzentrationszonenwirkung zukommen soll (§ 12 Abs. 2 LPIG NRW), ist kein Verstoß gegen Bundesrecht. Wenn der LEP NRW diesen „Rückweg“ ins Bundesrecht ausnahmslos ausschließt, so ist die strikte Anordnung der Konzentrationszonenplanung in den Regionalplänen eine Entscheidung, die nicht gegen Bundesrecht verstößt. Der Verband vertritt selbst ein, dass *„in einer umfangreichen Konzentrationszonenplanung vereinzelt die Handhabung gegen eine angeblich planlose Entwicklung und Entstehung von Gewinnungsflächen gesehen wird“*. Die vermeintlichen *„nachvollziehbar-sachlichen Gründe dafür (...), diese Lösung auf das gesamte Land NRW mit all den unterschiedlichen Planungsräumen und ihren spezifischen Gegebenheiten auszudehnen“*, sind oben mehrfach beschrieben worden. Es sind der nicht nachhaltige Umgang mit den Rohstoffen und die massive Flächeninanspruchnahme durch oberflächennahen Rohstoffabbau, die in Teilen des Landesgebietes zu einer besonderen Belastung geführt haben. Flächenkonkurrenzen sind in allen Teilen des Landesgebietes zu beobachten, weshalb der Planungsdruck flächendeckend steigt. Die Kritik, *„der Bundesgesetzgeber“* habe *„diese planerische Ausnahmemöglichkeit nicht geschaffen, um einem einzelnen Wirtschaftszweig mengenmäßigen bzw. planwirtschaftlichen Beschränkungen zu unterwerfen“*, geht daher fehl. Auch die Angst, dass sich *„nicht stets das wirtschaftlich sinnvollste Konzept durchsetzt, sondern nur die Flächen ausgewählt werden, bei denen der geringste Widerstand zu erwarten ist“*, ist eine bloße Erwartung, die die Leistungsfähigkeit der Regionalplanung in Frage zieht. Es ist nicht zu beanstanden, sondern im Gegenteil zu begrüßen, dass NRW den konsequenten Weg über die generelle Anordnung der Konzentrationswirkung geht. Diese Verfahrensweise wird als bundesweites Modell für die Regionalplanung erachtet und zur Übernahme in die anderen Bundesländer empfohlen. Man könnte daher andeuten, nach § 7 Abs. 3 S. 2 ROG einen neuen Satz 3 anzufügen, der für die Rohstoffabbauplanung die Normaussage des Satzes 2 zum Regelfall erhebt.

Das weitere Argument des Verbandes, die Ungleichbehandlung mit anderen privilegierten Außenbereichsvorhaben wie z. B. den Windkraftanlagen, vermag ebenfalls nicht durchzudringen. Zwar gibt es Parallelen in der Steuerung beider Raumnutzungen. Es obliegt aber der Einschätzung der Landesregierung, den einen Bereich anders als einen anderen steuern zu wollen. So ist die Ungleichbehandlung nicht von vornherein ungerechtfertigt.

Auch die Verbandsargumentation, die angeordnete durchgehende Konzentration verstoße gegen die Rechtsprechung⁵³⁴, nach der der Rohstoffgewinnung im Rahmen eines schlüssigen und abgewogenen Planungskonzepts *„substantiell Raum“* verschafft werden müsse, überzeugt im Ergebnis nicht. Umso stärker man über die Konzentration vorgehe, so der Verband zutreffend, umso mehr sei *„die Regionalplanung verpflichtet, dass sich die Nutzungsmöglichkeit als Gewinnungsfläche auch in jedem Fall innerhalb der Konzentrationsfläche durchsetzen kann und die besondere Eignung der Fläche belegbar ist.“* Der Verband suggeriert, dass rohstoffgeologische Empfehlungen für die regionalplanerische Flächenausweisung nicht ausschlaggebend seien und die Anforderungen an die sachgerechte Auswahl der für Zwecke der Rohstoffgewinnung geeigneten Flächen so hoch seien, dass *„für jede einzelne Fläche belastbar beleg(t)“* werden müsse, *„warum sie als BSAB festgelegt oder mit dem Rohstoffgewinnungsverbot belegt worden ist.“* Ohne die Tatsache in Abrede stellen zu wollen, dass die Rechtsprechung⁵³⁵ einigen Prüfungs- und Ermittlungsaufwand von den Planungsbehörden verlangt, dür-

⁵³⁴ St. Rspr. seit BVerwG, Urt. v. 13.03.2003, 4 C 4.02, BVerwGE 118, 33 (47).

⁵³⁵ Der Verband nennt aus der Rechtsprechung BVerwG v. 11.4.2013 -4CN 2/12; BVerwG v. 13.12.2012 -4 CN 1/11-; OVG Schleswig-Holstein v. 4.4.2013 -1LB 7/12-; OVG Mecklenburg-Vorpommern v. 3.4.2013 -4 K 24/11-; VGH Baden-

fen die Anforderungen nicht rechtsfehlerhaft zu hoch angesetzt werden. So hat das Bundesverwaltungsgericht⁵³⁶ 2014 nämlich auch festgehalten, dass in gewissem Umfang nach wie vor eine Pauschalierung/Typisierung der Gebiete stattfinden darf. So sei die die pauschale Einstellung inhomogener Kieslagerstätten in die Abwägung, also eine Pauschalierung, zulässig. „Das Abwägungsmaterial“ brauche „nicht so kleinteilig zusammengestellt zu werden wie auf den nachgeordneten Planungsebenen. Dies gilt auch dann, wenn (...) Konzentrationsflächenplanung und Ausschlusswirkung miteinander verknüpft werden.“ Es sei nicht zu beanstanden, so das BVerwG⁵³⁷ weiter, dass der Träger der Regionalplanung das gesamte Plangebiet zunächst nach allgemeinen Kriterien untersucht hat, ohne das Ergebnis der Untersuchung kartografisch darzustellen.

Die oben angesprochene Ergänzung des § 7 Abs. 3 ROG kann jedoch im Hinblick auf die Sinnhaftigkeit bzw. Durchsetzbarkeit einer solchen speziellen Hervorhebung des Rohstoffabbaus im ROG hinterfragt werden, denn für andere Belange könnte mit gleichem Recht ähnliches verlangt werden. Insoweit müsste die Berechtigung anderer Belange genauer geprüft bzw. eine Gesamtabwägung aller Belange (Windkraftanlagen, Rohstoffabbau etc.) vorgenommen werden. Letztlich sollte daher hiervon Abstand genommen werden.

Für die hier vorgeschlagene Vorgehensweise der Verknüpfung von Konzentrationsflächenplanung und Ausschlusswirkung spricht zudem, dass mit dem oben geforderten verbindlichen und erweiterten Abbaumonitoring den Regionalplanungsbehörden ein verlässliches Instrument zur Verfügung stehen wird, um die aktive Rohstoffabbaufächenplanung leisten zu können. Zudem wird empfohlen,⁵³⁸ die Erkenntnisse der bergrechtlichen Fachbehörden bzw. sonstigen Genehmigungsbehörden stets in die Regionalplanung einzubeziehen. Auf dieser Basis wird die planerische Ausweisung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten anders als bisher besser begründet werden können. Es wird möglich sein, ein schlüssiges Gesamtkonzept für das Planungsgebiet vorzulegen, das letztlich auch den Abbaunehmen die notwendige Rechts- und schließlich auch Investitionssicherheit gewährt.

Folge der flächendeckend angeordneten Konzentration ist, dass möglichst Klarheit hinsichtlich der geltenden „Tabuzonen“ herrschen muss. Der Entwurf zum Landesentwicklungsplan NRW 2016 formulierte unter Ziff. 9.2-3 im Sinne der Festlegung von **Tabuzonen** als Ziel, dass BSAB in Nationalparks, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten und Wasserschutzgebieten der Zonen I. bis III. a) nicht festzulegen sind. Ausnahmen sind nach den Bestimmungen des Naturschutz- und des Wasserrechtes möglich. In den Erläuterungen wird darauf hingewiesen, dass BSAB dementsprechend „in konfliktärmeren Gebieten festzulegen“ sind. Sie können in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden, „wenn ihre Schutzziele nicht beeinträchtigt werden“. Eine Ausnahme könne auch „bei Standorten seltener Rohstoffe gegeben sein, deren Gewinnung im Interesse der Allgemeinheit liegt“. Außerdem ist die Festlegung von BSAB in Natura 2000-Gebieten ausnahmsweise möglich, wenn sie „im Sinne eines Integrierten Projektes erfolgt, welches durch Einbeziehung naturschutzfachlicher Maßnahmen

Württemberg v. 12.10.2012 -8 S1370/11-; Sächsisches OVG v. 19.7.2012 -1 C40/11-; VG Aachen v. 5.12.2011 -5 K 825/08-; HessVGH v. 17.3.2011 -4 C 883/10.N-; OVG Rheinland-Pfalz v. 16.9.2011 -1 C 1114/09-).

⁵³⁶ BVerwG, Beschl. v. 22.05.2014, 4 B 56.13, ZfBR 2014, 583.

⁵³⁷ BVerwG, Beschl. v. 22.05.2014, 4 B 56.13, ZfBR 2014, 583 unter Rn. 8.

⁵³⁸ Vgl. oben unter 3.1.

men insgesamt ein Mehrwert für das jeweilige Schutzgebiet erreicht“. Ziff. 9.2-4 des Entwurfs formuliert darüberhinausgehend den Grundsatz, dass bei der regionalplanerischen Festlegung von BSAB zusätzliche Tabugebiete bestimmt werden können, wie zum Beispiel Wasserschutzgebiete der Zone III. b, Wasserreservegebiete oder landwirtschaftlich nutzbare Flächen von hoher Bodengüte.

In den endgültigen LEP NRW wurden diese Aussagen jedoch nicht aufgenommen. Danach dürfen Tabuzonen nicht landesweit vorgegeben werden, sondern es ist Aufgabe des regionalen Planungsträgers festzustellen, welche Tabuzonen er sich regional für welchen Regelungsgegenstand leisten kann, und dabei trotzdem noch das Substanzgebot bei der Darstellung hinreichender Rohstoffbereiche erfüllt – und die Versorgungszeitraumvorgaben des jeweiligen LEP. In der Stellungnahme der Bezirksregierung Düsseldorf hierzu wird darauf hingewiesen, dass „umfangreiche Festlegungen von „Tabugebieten“ als Ziele im LEP längerfristig bzw. tendenziell dazu führen können, dass in Regionen von NRW mit wenigen Lagerstätten kaum noch neue Abgrabungsbereiche z. B. für die Kies- und Sandgewinnung gefunden werden“ könnten.⁵³⁹

Vorschlag 12

Schlagwort	Adressat	Details
Konsequente Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten (Konzentrationszonen) für Rohstoffabbaugebiete in der Regionalplanung	Bundesgesetzgeber (ROG)	Übernahme des durch NRW geprägten Weges einer generellen Anordnung der Ausschlusswirkung von Vorranggebieten (Konzentrationsplanung) für den Rohstoffabbau als Modell für die bundesweite Regionalplanung; nach § 7 Abs. 3 S. 2 ROG sollte ein neuer Satz 3 angefügt werden, der für die Rohstoffabbauplanung die Normaussage des Satzes 2 zum Regelfall erhebt.

5.1.6.3 Keine Ausweitung der Braunkohlenpläne

Darüberhinausgehend stellt sich die Frage, ob es ferner der Einführung einer stringenteren Spezialplanung bedarf. Auf der Ebene der Länder existieren, zugelassen von § 54 Abs. 2 S. 3 sowie § 52 Abs. 2b S. 2 BBergG, in den Braunkohle-Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen) besondere Planungsverfahren. Schon heute findet zur Steuerung des Braunkohleabbaus eine Bedarfs-Sonderplanung⁵⁴⁰ in Gestalt von **Braunkohleplänen** als einer besonderen Form der Landesplanung statt. Diese basieren auf den Landesentwicklungsprogrammen. Die gesonderten (Teil)Regionalpläne in Form von Braunkohlenplänen halten sich im Rahmen der energiepolitischen Leitentscheidungen der Landesregierungen und konkretisieren die Ziele der Raumordnung

⁵³⁹ Bezirksregierung Düsseldorf, Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (2013) S. 26, http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2013/54PA_TOP3_54RR_TOP7.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018; vgl. auch OVG-NRW, Urteil vom 06.03.2018, 2 D 95/15.NE zur Konzentrationsflächenplanung.

⁵⁴⁰ S. Degenhart (2003): Wirtschafts-, Energie- und Strukturpolitik durch Raumordnungsziele im Recht der Braunkohlenplanung, in: Degenhart/Dammert/Heggemann (Hrsg.), Bergrecht in der Entwicklung, S. 21 (24).

und der Landesplanung. So bestimmt etwa in Nordrhein-Westfalen § 29 Abs. 2 LPIG NRW⁵⁴¹, dass die Genehmigung von Braunkohlenplänen zu erteilen ist, wenn diese den im Landesentwicklungsprogramm festgelegten Erfordernissen der Raumordnung zur Sicherung einer langfristigen Energieversorgung entsprechen und die Erfordernisse der sozialen Belange der vom Braunkohlentagebau Betroffenen und des Umweltschutzes angemessen berücksichtigen. Die Braunkohlenplanung ist mithin nicht mit der Regionalplanung identisch.⁵⁴² Weil jedoch bei den Bergbauberechtigungen und der Zulassung von Betriebsplänen (Ausnahme: Planfeststellungsverfahren) eine Bindungswirkung der Vorrangflächen lediglich über § 4 Abs. 2 ROG hergestellt wird, sind die Erfordernisse der Raumordnung nicht verbindlich zu beachten, sondern nur im Rahmen der Interessenabwägung gemäß § 48 Abs. 2 BBergG zu berücksichtigen. Notwendig ist also eine Regelung, welche sicherstellt, dass die bereits erfolgte Bedarfsfeststellung in der übergeordneten Raumplanung im bergrechtlichen Genehmigungsregime sowie außerhalb des Bergrechts in anderen Zulassungsregimen greift.⁵⁴³

Die **Frage, ob man die bestehende und daher gleichsam im Vollzug eingeübte Braunkohlenplanung der Energierohstoffe auf alle mineralischen Rohstoffe und alle Bundesländer ausdehnen sollte**⁵⁴⁴, muss bei näherem Hinsehen verneint werden. Wie *Schulze/Keimeyer*⁵⁴⁵ ausgeführt haben, verwendet die Braunkohlenplanung „auf Annahmen eines langfristig zu erfüllenden, permanent bestehenden Bedarfs an energetischen Rohstoffen zur Deckung des Primärenergiebedarfs in Deutschland und manifestiert den raumgreifenden und extrem eingriffsintensiven Abbau auf Jahrzehnte hinaus.“ Dass diese Einschätzung zutrifft, zeigt der Blick in die den Braunkohlenplänen zugrunde gelegten Zeiträume.⁵⁴⁶ Statt einer Grundsatzentscheidung⁵⁴⁷ sei vielmehr eine Lösung mit flexibleren

⁵⁴¹ Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 03.05.2005, GV. NRW. S. 430, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29.01.2013, GV. NRW. S. 33; vgl. für Brandenburg (§ 12 Abs. 2 RegBkPIG): Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08.02.2012 (GVBl. I/12, [Nr. 13]).

⁵⁴² Vgl. etwa auch § 12 des brandenburgischen Gesetzes zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG), wonach Braunkohlen- und Sanierungspläne auf der Grundlage des gemeinsamen Landesentwicklungsprogramms und der gemeinsamen Landesentwicklungspläne von Berlin und Brandenburg nach den Art. 7 und 8 des Landesplanungsvertrages der beiden Länder sowie nach Abstimmung mit der Regionalplanung aufgestellt werden. In den Braunkohlenplänen werden Grundsätze und Ziele der Raumordnung festgelegt, soweit das für eine geordnete Braunkohlen- und Sanierungsplanung erforderlich ist. Für Braunkohlen- und Sanierungspläne gelten die Vorschriften über die Regionalpläne mit Ausnahme von § 2 Abs. 2 S. 2 und § 2 Abs. 6 entsprechend, soweit in Abschnitt 2 des RegBkPIG nichts anderes geregelt ist.

⁵⁴³ *Schulze/Keimeyer* (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse Nr. 2: Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes, FKZ: 3711 93 103, März 2014, S. 9.

⁵⁴⁴ So die Forderung des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) (Hrsg.), AG Städtebau/Raumordnung, Raumordnung und Raumentwicklung in Bund und Ländern neu ausrichten, Positionspapier Endfassung: 22.05.2017, S. 7, http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Positionspapiere/Aeltere_Positionen/03_Positionspapier_Staerkung_Raumordnung_end.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁵⁴⁵ *Schulze/Keimeyer* (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse Nr. 2: Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes, FKZ: 3711 93 103, März 2014, S. 8.

⁵⁴⁶ Vgl. für die sächsischen Braunkohlenpläne s. *Gerhardt/Slaby* (2016): Bewertung, Sicherung und Gewinnung mineralischer Rohstoffe in Sachsen, bergbau 1/2016, 509 ff. (514), die von einem notwendigen Zyklus von 80 Jahren ausgehen.

⁵⁴⁷ Vgl. BVerfG, Az. 1 BvR 3139/08, Urteil vom 17.12.2013, Abs.-Nr. 288 (Garzweiler I/II).

Zyklen zu entwickeln, so *Schulze/Keimeyer*⁵⁴⁸. Tatsächlich dürfte durch eine auf alle mineralischen Rohstoffe ausgeweitete Braunkohlenplanung eine Mengensteuerung bei den mineralischen Rohstoffen so nicht zu bewerkstelligen sein.

Ein weiteres Argument gegen eine Ausdehnung der Braunkohlenpläne auf alle mineralischen Rohstoffe lässt sich aus einem Blick auf die Konstruktion gewinnen. So hat das Bundesverfassungsgericht⁵⁴⁹ bemängelt, dass sich „*die gesetzliche Ausgestaltung der Vorhabenzulassung für großflächige Tagebaue konsequent aufeinander abgestimmte Regelungen über die gestufte Abarbeitung des der Vorhabenzulassung zugrunde liegenden Entscheidungsprogramms vermissen (lässt), anhand derer sich die Aufteilung der Entscheidungsverantwortung für die Braunkohlenplanung einerseits und für die konkrete Vorhabenzulassung nach dem Bundesberggesetz andererseits in aller Klarheit erkennen ließe.*“ Zwar habe „*das Bundesverwaltungsgericht „(...) den bestehenden Regelungen jedoch eine Verknüpfung zwischen Braunkohlenplanung und bergrechtlicher Betriebsplanung wie auch die notwendige Regelung zur Frage einer hierbei vorzunehmenden Gesamtabwägung entnommen, die verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden*“ sei. Das Grundproblem der Abgrenzung der Entscheidungsbereich bleibt jedoch.

Schließlich wäre es nicht zulässig, für die dem Bergrecht unterliegende Rohstoffe bereits auf der Ebene der Braunkohlenplanung trassenscharf die Lage eines Infrastrukturvorhabens festzulegen, was die nachfolgende Planfeststellungsbehörde unzulässig binden würde. Das hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof⁵⁵⁰ in seinem Urteil zum Landesentwicklungsplan 2000 anlässlich der Planung des Ausbaus des Flughafens Frankfurt/Main klargestellt. Die Ziele der Raumordnung müssen der Fachplanung einen Konkretisierungsspielraum lassen⁵⁵¹, der Letztentscheidungscharakter der Raumordnungsziele⁵⁵² bezieht sich nur auf die Landesplanung, nicht aber auf die Vorhabenzulassung durch die Fachplanung. So hat das Bundesverwaltungsgericht in der grundlegenden Entscheidung zum Ausbau des Flughafens Berlin-Schönefeld die Zielfestlegung der Landesplanung, Schönefeld als „Single-Flughafen“ auszubauen und damit vom bisherigen Berliner Flughafensystem abzuweichen, als rechtmäßig und damit auch für die Planfeststellung maßgebend akzeptiert.⁵⁵³

Von diesen gegen eine Ausdehnung der Braunkohlepläne sprechenden Bedenken abgesehen lassen sich hieraus aber durchaus verfahrensbezogene Anregungen gewinnen, denn es gibt hier eingetübte Verfahren und Institutionen wie z. B. den Rohstoffausschuss. Hieran könnte für die Etablierung einer Rohstoffbedarfsplanung angeknüpft werden.

5.1.6.4 „Ressourcenschutzgebiete“ als weitere raumordnerische Gebietskategorie?

Während das Ausschlussgebiet bestimmte Funktionen und Nutzungen in einem unterirdischen Bereich untersagt, könnte weitergehend auch in Schutzkategorien gedacht werden. Anleihen können dabei aus dem Rechtsgebiet des Naturschutz- oder Wasserrechts entnommen werden, wobei aber

⁵⁴⁸ Schulze/Keimeyer (2014): PolRes AP 2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse Nr. 2: Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourcenanspruchnahme, Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes, FKZ: 3711 93 103, März 2014, S. 8.

⁵⁴⁹ BVerfG, Az. 1 BvR 3139/08, Urteil vom 17.12.2013, Abs.-Nr. 282 (Garzweiler I/II).

⁵⁵⁰ VGH Kassel, Urt. v. 16.8.2002, 4 N 455/02, NVwZ 2003, 229; vgl. dazu kritisch *Steinberg/Steinwachs* (2004): Infrastrukturprojekte als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan – zugleich eine Besprechung des Urteils des VGH Kassel vom 16.8.2002, NVwZ 2004, 530 (534 f.).

⁵⁵¹ Vgl. generell BVerwG, Urt. v. 12.7.1985, 4 C 40.83, E 72, 15 (19).

⁵⁵² Vgl. *Hendler* (2003): Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR 2003, 256 ff.; *Hendler*, (2004): in: Koch/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl., Stuttgart, § 3 Rn. 22.

⁵⁵³ BVerwG, Urt. v. 16.3.2006, 4 A 1001.04 u. a., Pressemitteilung Nr. 15/2006, <http://www.bverwg.de>, letzter Zugriff am 31.12.2016.

nicht übersehen werden darf, dass es sich hier im Raumordnungsrecht um planerische Instrumente und nicht um Verbote handelt. Hintergrund der Überlegung ist, die Planung nicht auf sämtliche verfügbaren Nutzungen zu erstrecken. Vielmehr könnte ermöglicht werden, bestimmte unterirdische Räume als Reservegebiete oder unterirdische Ressourcenschutzgebiete von Nutzungen, die dem künftigen Abbau entgegenstehen, freizuhalten.⁵⁵⁴ Der anvisierte Zeitraum für die Unterschutzstellung könnte den Zeiträumen der Bedarfsplanung angepasst werden oder bewusst über sie hinausgehen. Das Zusammenspiel zwischen „Ressourcenschutzgebieten“ und der Bedarfsplanung wäre so eine Art „Vorab“, welches (raum)planerisch von vornherein aus der Verfügbarkeit herausgenommen würde. Es würde auch im Licht einer generationenübergreifenden Verfügbarkeitsplanung eine Form der „Reserve“ geschaffen werden.

In Betracht käme daher die Einführung eines unterirdischen „Ressourcenschutzgebiets“, in dem generell jede bergbauliche oder vergleichbare Nutzung untersagt wäre. Erfasst wäre der Untergrund als Gesamtheit und nicht ein bestimmter Rohstoff und/oder Nutzungspotential. Das würde den Schutz des Untergrunds um seiner selbst willen bedeuten, ohne dass für eine solche Festlegung belastbare Informationen zu Lagerstätten und anderen Nutzungspotentialen benötigt würden. Das wäre eine weitere Gebietskategorie in der Raumordnung. Verankert werden könnte die Kategorie ggf. bundesrechtlich nach dem Vorbild des Bayerischen Landesplanungsgesetzes. Nach Art. 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BayLPlG können Festlegungen in Raumordnungsplänen auch Gebiete bezeichnen, in denen bestimmte raumbedeutsame Nutzungen und Funktionen ausgeschlossen sind. § 2 Abs. 2 Satz 4 ROG fordert als einen Grundsatz der Raumordnung, „*die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen*“. Insbesondere aus dem Vorsorgeprinzip heraus könnte daher ein Schutz bestimmter unterirdischer Gebiete vor der Ausbeutung der darin vorkommenden Rohstoffe geboten sein. Dies würde auch dem Gebot des Schutzes künftiger Generationen nach Art. 20a GG sowie dem unionsrechtlich u. a. in Art. 11 AEUV verankerten Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung entsprechen. Nach Art. 191 Abs. 1 3. Spiegelstrich AEUV ist die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen eines der Ziele der Umweltpolitik der Union.

Zudem fordert § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 6 ROG, die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offenzuhalten. Auch dies spricht dafür, bestimmte unterirdische Räume für Nutzungen im Interesse künftiger Generationen als Vorrat zu erhalten.⁵⁵⁵ Dies müsste jedenfalls für relevante, generationenübergreifende Zeiträume erfolgen, um eine längerfristige Schutzwirkung zu garantieren. Nach § 13 Abs. 5 ROG sollen Raumordnungspläne Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, wozu nach § 13 Abs. 5 Nr. 2 ROG die anzustrebende Freiraumstruktur mit großräumig übergreifenden Freiräumen und Freiraumschutz sowie die „*Nutzungen im Freiraum, wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen*“ zählen. Solche „vorsorgenden Sicherungen“ sind der Raumordnung auch in der oberirdischen Praxis nicht fremd, z. B. bei Flughafenerweiterungsflächen.⁵⁵⁶ Auch unterirdische „Reservegebiete“ wurden bereits raumordnerisch vorgesehen, wenn auch nicht als solche bezeichnet.⁵⁵⁷ So heißt es im LEP NRW zum The-

⁵⁵⁴ Vgl. Penn-Bressel (2013): Folie 20 f., die auch von „Reservegebieten“ spricht; Bartel/Janssen (2016): Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, NuR 2016, 237, 245; Schomerus (2016), Folie 12.

⁵⁵⁵ Bartel/Janssen (2016): Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, NuR 2016, 237, 244.

⁵⁵⁶ S. dieses und weitere Beispiele bei Bartel/Janssen (2016): Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, NuR 2016, 237, 244.

⁵⁵⁷ So aber noch von Bartel/Janssen (2016): Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, NuR 2016, 237, 244 angegeben.

ma Lagerstättensicherung im Sinne eines Grundsatzes: *„Im Interesse zukünftiger Generationen soll die Möglichkeit des Abbaus bedeutsamer Vorkommen oberflächennaher, nichtenergetischer Rohstoffe langfristig offengehalten werden.“*⁵⁵⁸

Die Ausweisung von Schutzgebieten ist im Umweltrecht ein gängiges Instrument zur Erfüllung gesetzlicher Ziele. So sind zum Beispiel Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG *„rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen erforderlich ist“*, um bestimmte Schutzgründe zu erfüllen. Diese sind abschließend in § 23 BNatSchG aufgeführt.⁵⁵⁹ Naturschutzgebiete dienen dem Arten- und Lebensraumschutz, sie werden aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen ausgewiesen oder wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit. Voraussetzung für eine Unterschutzstellung, die für die betroffenen Grundeigentümer und sonstigen Berechtigten einen Grundrechtseingriff darstellen kann, sind die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit.⁵⁶⁰ Die Schutzwürdigkeit ergibt sich z. B. für Naturschutzgebiete aus dem Vorliegen mindestens eines der in § 23 BNatSchG aufgeführten Schutzgründe. Die Schutzbedürftigkeit wiederum bedeutet, dass das Ergreifen von Schutzmaßnahmen erforderlich ist, wobei eine abstrakte Gefährdung der Schutzgüter ausreicht.⁵⁶¹

Der Schutz unterirdischer Ressourcen durch die Einführung der Gebietskategorie „Ressourcenschutzgebiet“ wäre in der Sache nicht neu, denn die geschilderten bestehenden Möglichkeiten für Schutzgebietsausweisungen können bereits jetzt Auswirkungen auf den Untergrund haben. Dies gilt namentlich für Wasserschutzgebiete nach § 51 WHG. So ist einer der Festsetzungszwecke die Grundwasseranreicherung (§ 51 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 WHG), mit dem die wasserwirtschaftlichen Verhältnisse verbessert werden sollen, indem die verfügbare Grundwassermenge künstlich erhöht wird.⁵⁶² Grundwasser ist nach § 3 Nr. 3 WHG definiert als *„das unterirdische Wasser in der Sättigungszone, welches in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht“*. Diesen Zwecken gegenläufige unterirdische Nutzungen sind schwerlich damit vereinbar. Dies berücksichtigt auch das am 24. Juni 2015 vom Bundestag verabschiedete Fracking-Gesetzespaket der Bundesregierung. Nach dem neuen § 13a Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 WHG sind Fracking-Maßnahmen sowie die untertägige Ablagerung von Lagerstättenwasser in Wasserschutz- und Heilquellenschutzgebieten u. a. in Einzugsgebieten von Wasserentnahmestellen für die öffentliche Wasserversorgung sowie in Einzugsgebieten von Brunnen nach dem Wassersicherstellungsgesetz verboten.⁵⁶³

Zwar werden solche Schutzgebiete nicht raumordnerisch festgelegt, sondern durch entsprechende Rechtsverordnungen oder spezielle Gesetze. Dennoch werden auch in der Raumordnung zu schützende Bereiche für die nachfolgenden Instanzen verbindlich festgelegt, zum Teil auch gebietsscharf abgegrenzt. Z. B. enthält der LEP NRW unter 7.2. „Natur und Landschaft“ Ziele wie das folgende:

⁵⁵⁸ Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, Stand 05.07.2016, zu Ziff. 9.1.1 (Grundsatz Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen), S. 96, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁵⁵⁹ Albrecht (2016): in BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, (Hrsg.), 40. Edition, Stand: 01.04.2016, § 23 BNatSchG Rn. 1.

⁵⁶⁰ Gellermann (2016): in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 80. EL Mai 2016, § 22 BNatSchG Rn. 8.

⁵⁶¹ Gellermann, (2016): in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 80. EL Mai 2016, § 22 BNatSchG Rn. 11.

⁵⁶² Tünnesen-Harmes, (2016), in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 40. Edition, Stand: 01.08.2016, § 51 Rn. 19.

⁵⁶³ BT-Drucks. 18/4713 vom 23. 404. 2015, S. 2, 9, 14, 23 ff.

„Das im LEP zeichnerisch festgelegte Gebiet für den Schutz der Natur, welches das Gebiet des derzeitigen Truppenübungsplatzes Senne überlagert, das sich im Eigentum des Bundes befindet, ist durch Festlegungen der Regionalplanung in seiner Einzigartigkeit und naturräumlichen Funktionsvielfalt als einer der bedeutendsten zusammenhängenden Biotopkomplexe in Nordrhein-Westfalen so zu erhalten, dass die Unterschutzstellung als Nationalpark möglich ist.“⁵⁶⁴

Vergleichbares ist für die unterirdische Raumordnung denkbar. Es ist nicht zwingend, aktive Nutzungen zu planen. Vielmehr können, wie aus den Naturschutzfestlegungen ersichtlich, auch Nicht-Nutzungen raumplanerisch ausgewiesen werden. Es muss nicht nur die Koordinierung von Nutzungen geregelt werden; möglich und zulässig ist auch die Einbeziehung von Nichtnutzungen, womit schon deshalb Planungsbedarf für den Untergrund besteht. Als Schutzgrund könnte bzgl. der Schutzwürdigkeit die Notwendigkeit der Vorhaltung von unterirdischen Ressourcen für künftige Generationen angeführt werden.

Ein solches Instrument hätte eine weit über einen symbolischen Wert hinausgehende Bedeutung. Hierdurch würde nicht nur künftigen Generationen die Nutzung der jeweiligen Rohstoffe ermöglicht, es würde auch für die gegenwärtige Generation ein erhöhter Druck auf Ressourceneffizienz und Substitution von Primär- durch Sekundärrohstoffe erzeugt. Schließlich ist auch die Funktion eines Agenda Setting nicht von der Hand zu weisen. Das Instrument eines Ressourcenschutzgebiets würde in einer breiteren Öffentlichkeit das Bewusstsein für die grundsätzliche Knappheit bestimmter Ressourcen und die Notwendigkeit eines schonenden Umgangs damit erhöhen.

Auf der anderen Seite gibt es jedoch gute Gründe, von der Einrichtung solcher Ressourcenschutzgebiete abzusehen. Auf den systematischen Unterschied eines planerisch notwendigen Schutzgebietes zu den sonst im Umweltrecht notwendigen Schutzgebieten mit der Konsequenz von Verboten ist oben bereits hingewiesen worden. Die Vergleiche zu naturschutzrechtlichen Instrumenten weisen zwar formal Parallelen auf, überzeugen aber materiell letztlich nicht. Zu hinterfragen wären insbesondere Sinn und Zweck eines Ressourcenschutzgebietes, mit dem abiotische Rohstoffe in einem bestimmten geologischen Horizont dauerhaft geschützt werden, denn es soll ja bereits eine langfristige Rohstoffsicherungsplanung durchgeführt werden.

Ferner ist begründungsbedürftig, warum gerade die eine, nicht aber die andere Ressource geschützt werden soll. Ob eine Ausweisung eines Schutzgebietes um seiner selbst notwendig ist, muss bezweifelt werden. So kann die Schutzbedürftigkeit nur abstrakt hergeleitet werden, aber wohl kaum konkret für eine ganz bestimmte unterirdische Ressource an einem bestimmten Ort. Zu bedenken ist zudem, dass der Untergrund im Gegensatz zur Oberfläche zu einem erheblichen Teil zunächst unbekannt ist, so dass nicht sicher wäre, welche Ressource/Rohstofflagerstätte genau eigentlich unter Schutz gestellt würde. Erforderlich wäre zudem eine Abwägung mit wirtschaftlichen Belangen. Die Rohstoffgewinnung ist, den Bedarf an den jeweiligen Rohstoffen vorausgesetzt, eine wirtschaftliche Notwendigkeit, so dass hinreichend geeignete Abbaugebiete für die Versorgungssicherheit zur Verfügung gestellt werden müssten. Schließlich werden bei den in Deutschland regional abgebauten Rohstoffen auch keine besonderen Knappheiten gesehen. Generationenübergreifende Gerechtigkeitserwägungen können und sollten auch oder ausschließlich bei der regionalplanerischen Bedarfsplanung berücksichtigt werden.

⁵⁶⁴ Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, Stand 05. Juli 2016, Ziff. 7.2.2 (Ziel Gebiete für den Schutz der Natur), S. 64, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Zu guter Letzt würde die Auswahl und Festlegung solcher Ressourcenschutzgebiete eine erhebliche administrative und politische Herausforderung darstellen. Erforderlich wäre ein transparentes, faires Verfahren zur Festsetzung der Gebiete unter Beteiligung der Träger öffentlicher und privater Belange, insbesondere auch der vorrangig betroffenen Abbauunternehmen. Die Festsetzung unterläge grundrechtlichen Restriktionen, mögliche Eingriffe in Rechte Betroffener müssten insbesondere auch unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt sein. An die Rechtfertigung angesichts bislang unklarer detaillierter Schutzkriterien sehr hohe Anforderungen zu stellen wären.

In der Summe sprechen diese Argumente gegen die Einführung einer besonderen Kategorie des „Ressourcenschutzgebiets“. Der Einrichtung eines zusätzlichen Instruments des Ressourcenschutzgebietes bedarf es – über die Festlegungsmöglichkeiten nach § 7 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 bis 4 ROG hinaus – demnach nicht.⁵⁶⁵

5.1.6.5 Bedingt aufschiebende Planungen und Zwischennutzungen

Von *Roßnagel/Hentschel* stammt die Idee, **bedingt aufschiebende Planungen**, bei denen angelehnt an § 9 Abs. 2 BauGB die Nutzungsmöglichkeit vom Eintritt bestimmter Ereignisse abhängig gemacht wird, auch **als Instrument in der Raumordnung** zu verwenden.⁵⁶⁶ § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB besagt, dass im Bebauungsplan festgesetzt werden kann, dass bestimmte Nutzungen und Anlagen bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. Dieses Instrument kann z. B. eingesetzt werden, um den Neubau von Windenergieanlagen erst nach vollständigem Abbau von Altanlagen zuzulassen.⁵⁶⁷ Ob damit auch der Abbau standortgebundener Rohstoffe gesteuert werden kann, indem dieser etwa von bestimmten Umweltvoraussetzungen abhängig gemacht wird, ist bislang unklar. *Roßnagel/Hentschel* bejahen dies,⁵⁶⁸ während nach anderer Auffassung das Instrument *de lege lata* nur der Rohstoffsicherung, aber nicht der Ressourcenschonung dienen soll.⁵⁶⁹

Darauf kommt es aber bei der Frage, ob dieses Instrument auf das Raumordnungsrecht übertragbar wäre, nicht an. Festzustellen ist zunächst, dass eine derartige Regelung im ROG nicht existierte. Eine solche Verknüpfung wäre aber schon wegen der gegenseitigen Bindung von Bauleitplanung und Raumordnung über das Gegenstromprinzip des § 1 Abs. 3 ROG bedenkenswert. Dies würde einer am Grundsatz der Ressourcenschonung ausgerichteten Raumordnung entsprechen.⁵⁷⁰

In der Planungspraxis gibt es bereits Fälle einer bedingten Raumplanung. So heißt es im LEP NRW⁵⁷¹:

„Nach Möglichkeit sollen eine flächensparende und vollständige Gewinnung eines Rohstoffes und eine gebündelte Gewinnung aller Rohstoffe einer Lagerstätte erfolgen.“⁵⁷²

⁵⁶⁵ Die Anschlussfrage, ob für die Einrichtung von Ressourcenschutzgebieten eine Ermächtigungsgrundlage im ROG ausreichend wäre bzw. ob nicht eine in einem Ressourcenschutzgesetz geschaffen werden müsste, kann daher offenbleiben.

⁵⁶⁶ *Roßnagel/Hentschel* (2017): Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, (FKZ 3711 18 102), UBA-Texte 23/2017, S. 67 ff.

⁵⁶⁷ So das Beispiel bei *Mitschang/Reidt* (2016): in; Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), Baugesetzbuch, 13. Auflage 2016, § 9 Rn. 167.

⁵⁶⁸ *Roßnagel/Hentschel* (2017): Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, (FKZ 3711 18 102), UBA-Texte 23/2017, S. 68.

⁵⁶⁹ So *Sanden/Schomerus/Schulze*, (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 207.

⁵⁷⁰ Vgl. dazu *Sanden/Schomerus/Schulze*, (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 513 ff.

⁵⁷¹ Vgl. den Überblick zu den Aussagen der Landesplanungen zu Zwischennutzungen bei BMV/BBSR (Hrsg.), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 63 f.

In den Erläuterungen dazu wird ausgeführt:

„Liegen mehrere abbauwürdige Rohstoffe in einer Lagerstätte, so sollen diese im Sinne einer möglichst effizienten und sparsamen Flächeninanspruchnahme gebündelt gewonnen werden, soweit dies technisch machbar und wirtschaftlich raumverträglich durchführbar ist.“⁵⁷³

Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass die Gewinnung von Rohstoffen an einen gebündelten Abbau aller in der jeweiligen Lagerstätte vorhandenen Ressourcen geknüpft wird. Weiter kann auch die mögliche Substitution von Primärrohstoffen als Bedingung in die Raumplanung eingebracht werden. Wiederum gibt der LEP NRW 2016 hierfür ein Beispiel:

„Die Regionalplanungsbehörden sollen bei der Festlegung von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze die mögliche Substitution primärer Rohstoffe durch Recyclingbaustoffe und industrielle Nebenprodukte berücksichtigen.“⁵⁷⁴

Der Abbau von Rohstoffen wäre dann solange und soweit unzulässig, wie ein Ersatz dieser Primärrohstoffe durch recycelte Baustoffe o.ä. möglich ist. Dies geht auch in Richtung einer Knüpfung des Abbaus an den Nachweis eines Bedarfs für die jeweiligen Rohstoffe.⁵⁷⁵ Der Bedarfsnachweis könnte über eine Regelung zur bedingten Raumplanung als bestimmter Umstand gewertet werden, der den Rohstoffabbau erst ermöglicht.

*Roßnagel/Hentschel*⁵⁷⁶ schlagen als konkrete Formulierung für eine entsprechende Ergänzung des § 8 ROG a. F. (=§ 7 ROG n. F.) einen neuen Absatz 8 vor:

„(8) Im Raumordnungsplan kann in besonderen Fällen festgelegt werden, dass bestimmte der in ihm festgelegten Planungen und Maßnahmen bis zum Eintritt bestimmter Umstände unzulässig sind. Die Zwischennutzungen können festgelegt werden.“

Unter anderem soll damit erreicht werden, dass eine Fläche erst dann abgebaut werden darf, wenn vorher Rohstoffabbaumöglichkeiten auf anderen Flächen vollständig ausgeschöpft wurden. Mit der Option von Zwischennutzungen soll die Möglichkeit geschaffen werden, bisher noch nicht zur Verfügung gestellte Abbauflächen zwischenzeitlich anderweitig zu nutzen.⁵⁷⁷

⁵⁷² Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, Stand 05. Juli 2016, Ziff. 9.1.3 (Flächensparende Gewinnung), S. 97, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵⁷³ Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, Stand 05. Juli 2016, zu Ziff. 9.1.3 (Flächensparende Gewinnung), S. 98.

⁵⁷⁴ Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, Stand 05. Juli 2016, Ziff. 9.1.2 (Grundsatz Substitution), S. 97.

⁵⁷⁵ Dazu bereits *Sanden/Schomerus/Schulze*, (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, S. 513 ff.

⁵⁷⁶ *Roßnagel/Hentschel* (2017): Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes (FKZ 3711 18 102), UBA-Texte 23/2017, S. 70.

⁵⁷⁷ *Roßnagel/Hentschel* (2017): Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes (FKZ 3711 18 102), UBA-Texte 23/2017, S. 70; s. auch *Penn-Bressel/Weber et al.* (2014): in: Umweltbundesamt, (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht, Position November 2014, S. 6.

Was eine befristete Raumordnung im Bereich des Rohstoffabbaus bedeuten könnte, ist derzeit noch unklar. Zunächst einmal geht es um reine Zwischennutzungen, bis der Abbau der Rohstoffe beginnt.⁵⁷⁸ In welche Richtung eine darüberhinausgehende zeitliche Steuerung des Abbaus gehen könnte, kann man anhand des nordrhein-westfälischen Versuches der Steuerung über Vorranggebiete⁵⁷⁹ zu ermesen versuchen, bei denen nach Zurverfügungstellen einer ersten Tranche von 15 Jahren anhand der Ergebnisse des Abbaumonitorings nachträgliche Entscheidungen getroffen werden:

„Um die mit Gewinnungsmaßnahmen einhergehende Raumbelastung in verträglichen Grenzen zu halten, die räumliche Entwicklung des Abtragungsgeschehens zu steuern und zeitlich befristete Zwischennutzungen zu ermöglichen, kann seitens der Regionalplanung festgelegt werden, dass die Rohstoffgewinnung zunächst grundsätzlich nur innerhalb eines ersten, räumlich bestimmten, auf 15 Jahre bemessenen Teilabschnittes erfolgen darf (diese Bemessung kann mit Blick auf rohstoffspezifische Investitions- bzw. Abschreibungsgegebenheiten variiert werden). Die vorzeitige Inanspruchnahme von gesicherten Flächen des zweiten Teilabschnittes ist nur im Ausnahmefall möglich. Die Regionalplanung trifft für diesen Fall eigene Regularien (z. B. des Flächentausches oder -ausgleichs); sie entscheidet unter Berücksichtigung von Empfehlungen des Geologischen Dienstes. Auf Basis einer mehrjährigen Beobachtung des tatsächlichen Abtragungsgeschehens, der Förderung und des Flächenverbrauches entscheidet der Regionalrat über Zeitpunkt und Umfang einer Anpassung der gesicherten Flächenreserve in den Vorranggebieten.“

Zu sehen ist, dass eine Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung aller Raumordnungspläne noch nicht besteht – eine solche Überprüfungspflicht gilt nach § 7 Abs. 8 ROG 2017 lediglich für Raumordnungspläne des Bundes und hier insbesondere für solche, die den Meeresbereich betreffen (mindestens alle zehn Jahre gem. Umsetzung der MRO-Richtlinie). Die gesetzgeberische Anordnung einer solchen regelmäßigen Überprüfungspflicht für alle Raumordnungspläne (also auch solche der Länder) wäre wegen der mit der häufigeren Neubefassung verbundenen Flexibilität⁵⁸⁰ ein großer Gewinn für die Raumplanung. Eine Belastung des Vollzugs dürfte insoweit kaum entstehen, denn solche Überprüfungen werden von den Planungsträgern regelmäßig durchgeführt. Ein möglicherweise erhöhter Bedarf vor allem an personellen Ressourcen dürfte daher allenfalls gering ausfallen. Auch das Risiko, dass durch eine weitere Pflicht Regionalpläne vor Gericht leichter angreifbar werden könnten, müsste dann wohl hingenommen werden – auch vor dem Hintergrund, dass je komplexer eine Planung ist, sie auch desto angreifbarer werden kann.

Roßnagel/Hentschel ist zuzustimmen, dass mit der Option solcher bedingten Raumplanungen und Zwischennutzungen mehr Flexibilität in Richtung eines besseren Ressourcenschutzes erreicht wer-

⁵⁷⁸ So heißt es im Umweltbericht des mecklenburg-vorpommerschen Landesraumentwicklungsprogramms (Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Umweltbericht zum Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Juni 2016, 4.6.3, S. 92, <http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=1578501>, letzter Zugriff am 29.11.2018): „Die Sicherung der Rohstoffe soll langfristig erfolgen. Da nicht in allen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten ein sofortiger Abbau erfolgt, sind solche Zwischennutzungen möglich, die einer späteren bedarfsgerechten Gewinnung nicht entgegenstehen. Mögliche Umweltwirkungen sind von der jeweiligen Nutzungsart abhängig und können nicht pauschal, sondern nur Einzelfall bezogen bewertet werden.“

⁵⁷⁹ Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Rohstoffsicherung in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsbericht Dez. 2005, S. 32, https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplanung_rohstoffsicherung/624_rohstoffbericht.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵⁸⁰ Für eine Aktualisierungsfrist bei einer Bedarfsplanung generell auch *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, S. 124.

den könnte. Über die Argumentation, ob über Ausnahmen bzw. Abweichungen von Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 1 und 2 ROG nicht das gleiche Ergebnis erzielt werden könnte, mag diskutiert werden. Genaugenommen bedarf es der Ausnahmebestimmung des § 6 Abs. 1 ROG nicht, denn der Normgeber kann kraft seiner Kompetenzen zur Festlegung von Zielen der Raumordnung ohnehin Ausnahmen von diesen Zielen zulassen.⁵⁸¹ Abweichungen nach § 6 Abs. 2 ROG bedürfen eines besonderen Verfahrens der Raumordnung.⁵⁸² Sie sind daher relativ aufwendig und vor allem restriktiv zu handhaben.⁵⁸³ Auch von daher war der einfachere Weg der Einfügung eines § 8 Abs. 8 ROG a. F., wie von *Rofßnagel/Hentschel* vorgeschlagen, vorzuziehen.

Die verbesserte zeitliche Steuerung des Rohstoffabbaus durch die Raumordnung, z. B. durch die Aufnahme der Zulässigkeit der zeitlichen Steuerung des Rohstoffabbaus, ist auch einer der Verbesserungsvorschläge der MORO-Studie.⁵⁸⁴

Die nachstehende Formulierung ist 2017 mit dem Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften in § 7 Satz 2 neu ROG eingefügt worden.⁵⁸⁵ In § 7 Abs. 1 (Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne) wurde ein neuer Satz 2 angefügt, der am 29.11.2017 in Kraft getreten ist:

„Es kann festgelegt werden, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen sind; eine Folge- oder Zwischennutzung kann festgelegt werden.“

Nach der Gesetzesbegründung⁵⁸⁶ wird der Neuregelung eine lediglich „deklaratorische Bedeutung“ zugemessen. Zugleich soll hiermit Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie 2014/89/EU zur maritimen Raumplanung umgesetzt werden, wonach von den Mitgliedstaaten „die räumliche und zeitliche Verteilung der einschlägigen bestehenden und künftigen Tätigkeiten und Nutzungen in ihren Meeresgewässern“ darzulegen ist. Beabsichtigt ist damit, in den Raumordnungsplänen Vorgaben über eine zeitliche Staffelung der Nutzungen sowie eine wiederkehrende Befristung zu ermöglichen.⁵⁸⁷

Bei näherem Hinsehen erscheint die Wirkung der neuen Gesetzesbestimmung in § 7 Abs. 1 S. 2 ROG viel weitergehend als bloß deklaratorischer Natur. Im Gegenteil, die Normierung eröffnet Chancen einer viel stärker bedarfsorientierten Raumordnung im auf den Rohstoffabbau,⁵⁸⁸ wie anhand eines praktischen Falles gezeigt werden kann: So hatte in Niedersachsen der Landkreis Leer (Ostfriesland) auf der Basis des niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms 2002 ein Regionales Raum-

⁵⁸¹ Vgl. *Goppel*, (2010): in: Spannowsky/Runkel/Goppel, (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010, § 6 Rn. 9.

⁵⁸² *Goppel*, (2010): in Spannowsky/Runkel/Goppel, (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010, § 6 Rn. 12.

⁵⁸³ *Goppel*, (2010): in Spannowsky/Runkel/Goppel, (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010, § 6 Rn. 19.

⁵⁸⁴ BMV/BBSR (Hrsg.), Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, S. 99.

⁵⁸⁵ BT-Drs. 18/10883, S. 11; BR-Drs. 209/17 vom 10.03.2017 sowie die Beschlussdrucksache BR-Drs. 209/17(B) v. 31.03.2017. Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017 (BGBl I Nr. 30 (29.05.2017)).

⁵⁸⁶ BT-Drs. 18/10883, S. 41.

⁵⁸⁷ Hintergrund ist die Möglichkeit, in den „Exclusive Use Zones“ etwa in der Ostsee, die auch für den Rohstoffabbau verwendet werden, planerisch temporäre Nutzungen wie etwa für touristische Zwecke oder Forschungszwecke zu handhaben. Vgl. HELCOM (Hrsg.), Towards Marine Spatial Planning in the Baltic Sea, Balance Technical Summary Report 4, 2008, S. 50, <http://balance-eu.org/xpdf/balance-technical-summary-report-no-4-4.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁵⁸⁸ Vgl. die Ablehnung in der Stellungnahme des Deutscher Industrie- und Handelskammertages (DIHK) vom 31.08.2015, <https://www.dihk.de>, S. 6: „Der vorgelegte Formulierungsvorschlag geht jedoch darüber hinaus. Denn die temporäre Raumnutzung ist nicht nur für die maritime Zwecke vorgesehen, sondern für alle Nutzungen. Allen voran aus Sicht der Rohstoffwirtschaft ist das abzulehnen, da zeitliche Befristungen beispielsweise den ganzjährig erforderlichen Kies- oder Sandabbau einschränken könnten. Auch hier fordern wir wiederum eine 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben.“

ordnungsprogramm 2006 zwei Zeitstufen für die Ausweisung von Vorranggebieten der Rohstoffgewinnung für hochwertigen Quarzsand mit folgender Formulierung auszuweisen versucht:

„Die Vorranggebiete für Rohstoffgewinnung (Qu) sind auf der Grundlage des BALP in zwei Zeitstufen festgelegt: Die Vorranggebiete der Zeitstufe I (Planzeichen 9.3) stehen für die Quarzsandgewinnung in den kommenden 20 Jahren zur Verfügung. Die Vorranggebiete der Zeitstufe II (Planzeichen 9.3) sind erst dann in Anspruch zu nehmen, wenn die Abbaumöglichkeiten in den Gebieten der Zeitstufe I erschöpft sind. (...)“

Für die Festlegung der Zeitstufen I und II sowie der Ausschlusswirkung bezüglich des Quarzsandabbaus ist ein Bodenabbauleitplan erstellt worden (Bodenabbauleitplan – BALP – vom Januar 2005). Auf den Normenkontrollantrag eines Abbauunternehmens hin hatte das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht⁵⁸⁹ 2011 die Satzung des Landkreises aufgehoben. Das Gericht war der Auffassung, dass für eine zeitlich gestaffelte Gebietsfestlegung keine Rechtsgrundlage existiere und zudem die Festlegung der Stufung zu unbestimmt sei. Der Landkreis Leer hatte im Rahmen der Erarbeitung des Bodenabbauleitplanes eine umfassende Bedarfsermittlung vorgenommen. Die Notwendigkeit einer regionalplanerischen Steuerung des Quarzsandabbaus u. a. zur langfristigen generationenübergreifenden Sicherung der Versorgungsfunktion bzw. -aufgabe des Landkreises Leer war mit dem Land eingehend abgestimmt worden. Erwägungen waren u. a. Fragen der bedarfsgerechten Erschließung. Ein wesentliches Ziel dieser Quarzsandabbausteuerung sei es, *„die Abbaustellen auf möglichst wenige Standorte zu beschränken. Dafür haben sich die vorhandenen und genehmigten Quarzsandabbaustellen in dem betreffenden Gebiet zwangsläufig angeboten. Es würde ferner einer umweltgerechten Nutzung widersprechen, wenn an weiteren Stellen Bodenabbauten zugelassen würden, für die es zumindest derzeit keine Notwendigkeit gibt (Vermeidungsgebot).“*⁵⁹⁰ Ferner ging es um die Vermeidung von Nutzungskonkurrenzen und Belastungen für die Bevölkerung und die Umwelt. Das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) lehnte daraufhin einen Antrag der Antragstellerin auf Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens nach § 57 a BBergG 2007 wegen der Zeitstufenregelung im RROP 2006 ab und wies auf die Möglichkeit hin, diese mit einem Normenkontrollantrag anzugreifen (vgl. § 7 Nds. AGVwGO). Das klagende Abbauunternehmen argumentierte, die Zeitstufenregelung D 3.4.10 sei nicht hinreichend bestimmt und sei *„damit der unmittelbaren Rechtsanwendung im Einzelfall nicht zugänglich. Es werde nicht deutlich, ob der Abbau in zwanzig Jahren beginnen könne oder nach Erschöpfung der "Qu I"-Gebiete, die schon nach 10 Jahren eintreten könne, aber auch erst nach 30 Jahren. Die Zeitstufenregelung leide auch an Abwägungsmängeln. Eine typisierende Betrachtung wie in Fällen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB komme insoweit nicht Betracht; geboten sei der Detaillierungsgrad einer Fachplanung (OVG Greifswald, Urt. v. 7.9.2000 – 4 K 28/99 –, NVwZ-RR 2001, 565).“*⁵⁹¹ Die angestellte Bedarfsanalyse sei unzureichend: Die tatsächlichen Märkte lägen in den Großindustrieregionen am Rhein und auch im europäischen Ausland (insbesondere in den Niederlanden).⁵⁹² Die Auffassung des Landkreises, *„die Zulässigkeit einer zeitlichen Stufung ergebe sich aus § 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG (a. F.), wonach für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen seien“*⁵⁹³, überzeugte das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht nicht. Zwar weise *„der Antragsgegner zutreffend darauf*

⁵⁸⁹ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, <https://openjur.de/u/327091.html>, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵⁹⁰ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 32 ff.

⁵⁹¹ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 45 f., <https://openjur.de/u/327091.html>, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵⁹² Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 47.

⁵⁹³ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 73.

hin, dass § 7 Abs. 2 ROG 1997 – anders als § 9 Abs. 1 BauGB – keinen abschließenden Kanon von Festsetzungsmöglichkeiten anführt, sondern nur die regelmäßigen Mindestfestlegungen eines Raumordnungsprogramms beschreibt. Aus dem gesamten Regelungszusammenhang des Raumordnungsrechts ergibt sich jedoch, dass dieses nur die Raum-, nicht auch die Zeitstruktur zum Gegenstand hat.“ Das wird in Bezug auf Raumordnungsziele weiter ausgeführt.⁵⁹⁴ Ferner wies das Gericht auf in sich nicht stimmige Aussagen des Landkreises im Raumordnungsprogramm zur voraussichtlichen Erschöpfung des Vorranggebietes der ersten Zeitstufe hin.⁵⁹⁵ Das Gericht⁵⁹⁶ hat aber durchaus auch Schwierigkeiten erkannt, den Bedarf hinreichend sicher einzuschätzen, zumal es sich im vorliegenden Fall um hochwertige industrietaugliche Quarzsande handelte. Die Sorge der Antragsgegnerin bestand darin, dass diese hochwertigen Materialien als Füll- oder Bausande vergeudet werden könnten, was dem Grundsatz der „vorsorgenden Sicherung“ widerspräche. Das Gericht hat die Fragen der korrekten Ausgestaltung der Bedarfsplanung letztlich offenlassen können, weil er seine Entscheidung bereits auf andere Gesichtspunkte stützen konnte. Das Gericht⁵⁹⁷ mahnte aber die Einbeziehung des Abbaunternehmens bzw. seiner Belange in die Raumordnungsplanung mitsamt der Abwägung ein und verlangte, dass die „Prognose (...) ohnehin nicht letztverantwortlich dem Bodenabbauleitplan überlassen bleiben, sondern (...) vom Normgeber getragen sein (müsse).“

In der anschließenden, vom Land eingelegten Revision gegen das Urteil des Niedersächsischen OVGs bestätigte das Bundesverwaltungsgericht 2012 die Rechtswidrigkeit des angegriffenen Raumordnungskonzeptes.⁵⁹⁸ Ausschlaggebend sei nicht, dass kein befristendes Datum festgelegt sei. „Der Plansatz in D 3.4 Nr. 10 Abs. 2 Satz 2 RROP 2006 ist aber unbestimmt, weil er (...) keinen Maßstab enthält, um den Eintritt der Erschöpfung der Möglichkeiten zum Quarzsandabbau festzustellen (UA S. 18 f.). Der Senat versteht das Oberverwaltungsgericht dahingehend, dass es sowohl eine mangelnde Bestimmbarkeit des Tatbestandes der Erschöpfung der Abbaumöglichkeiten kritisiert als auch eine Regelung des Verfahrens vermisst, wie eine Erschöpfung nachweisbar festgestellt wird.“⁵⁹⁹ Denkbar sei „z. B., eine Erschöpfung der Abbaumöglichkeiten erst anzunehmen, wenn die Lagerstätten vollständig ausgebeutet sind, oder schon dann, wenn noch Restbestände vorhanden sind, deren Abbau sich aber wirtschaftlich nicht lohnt. Möglich ist aber auch, die Abbaumöglichkeiten als erschöpft anzusehen, wenn ein Unternehmer seine Abbautätigkeit einstellt, obwohl die Lagerstätte noch ergiebig ist, ein weiterer Abbau aber nicht mehr möglich ist, weil einem neuen Unternehmer keine Abbaugenehmigung erteilt werden könnte. Weitere Auslegungsvarianten sind vorstellbar.“⁶⁰⁰ Bezieht man die angestrebte Bedarfsplanung in diese Modellüberlegungen mit ein, wäre die hier präferierte volkswirtschaftliche Bedarfsfestlegung der entscheidende Parameter.

Mit der Schaffung des neuen § 7 Abs. 1 S. 2 ROG wurde mit dem Inkrafttreten (29.11.2017) nunmehr eine Rechtsgrundlage für zeitlich gestaffelte Raumordnungsplanungen bereitgestellt. Das gilt auch für zeitlich gestaffelte Gebietsfestlegungen für den Rohstoffabbau. Spätestens damit können auch in der Raumordnung Prioritätsregelungen (auch in verschiedenen) Stockwerken getroffen werden.

⁵⁹⁴ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 92.

⁵⁹⁵ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 98 ff.

⁵⁹⁶ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 109 ff.

⁵⁹⁷ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, Rn. 112.

⁵⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 30.08.2012, Az: 4 CN 5/11,

http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=300812U4CN5.11.0&add_az=4+CN+5.11&add_datum=30.08.2012, letzter Zugriff am 29.11.2018.

⁵⁹⁹ BVerwG, Urteil vom 30.08.2012, Az: 4 CN 5/11, Rdnr. 10.

⁶⁰⁰ BVerwG, Urteil vom 30.08.2012, Az: 4 CN 5/11, Rdnr. 11.

Um die durch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht 2011 bzw. 2012 für rechtswidrig erklärte Zeitstufenregelung des Landes-Raumordnungsprogramms abzulösen, hat Niedersachsen 2017 eine sog. **Abbaustufenregelung** in Kraft gesetzt, die dann greift, wenn eine erhebliche Zahl von Gewinnungsunternehmen innerhalb eines Landkreises (Träger der Regionalplanung) konzentriert ist. Das niedersächsische Kabinett hat am 24.01.2017 die Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) beschlossen. Die geänderte Verordnung ist am 17.02.2017 in Kraft getreten.⁶⁰¹ Im Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP-VO) 2017 heißt es nun unter 2.3.2 (Regelungen mit der Wirkung von Zielen der Raumordnung sind nachfolgend wie im Original durch Fettdruck gekennzeichnet; die übrigen Regelungen haben die Wirkung von Grundsätzen der Raumordnung):

„07 Vorranggebiete von regionaler Bedeutung und Vorbehaltsgebiete Rohstoffgewinnung sind in den Regionalen Raumordnungsprogrammen auf der Grundlage der aktuellen Rohstoffsicherungskarten festzulegen. Vorranggebiete von regionaler Bedeutung und Vorbehaltsgebiete sind in einem Umfang räumlich festzulegen, der zusammen mit den im Landes-Raumordnungsprogramm festgelegten Vorranggebieten Rohstoffgewinnung eine langfristige Bedarfsdeckung sichert.

08 In regionalen Planungsräumen oder Teilräumen, die durch Rohstoffgewinnung erheblich belastet sind, können zur geordneten räumlichen Steuerung des Bodenabbaus in den Regionalen Raumordnungsprogrammen neben Vorranggebieten Rohstoffgewinnung auch Vorranggebiete Rohstoffsicherung für einzelne Rohstoffarten festgelegt werden. Vorranggebiete Rohstoffsicherung dienen der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen. Zur Vermeidung von Engpässen bei der Rohstoffversorgung ist im Rahmen der differenzierenden Festlegung von Vorranggebieten Rohstoffgewinnung und Vorranggebieten Rohstoffsicherung ein begleitendes Monitoring zur Beobachtung der Abbaustände vorzusehen.

09 In regionalen Planungsräumen oder Teilräumen, die durch Rohstoffgewinnung erheblich belastet sind, können zur geordneten räumlichen Steuerung des Bodenabbaus Vorranggebiete Rohstoffgewinnung mit Ausschlusswirkung festgelegt werden. Die Ausschlusswirkung kann auf einzelne Rohstoffarten beschränkt werden.

10 Festlegungen zu Vorranggebieten Rohstoffgewinnung mit Ausschlusswirkung und Vorranggebieten Rohstoffsicherung sollen auf der Grundlage eines Bodenabbauleitplanes erfolgen. Dieser soll die Bedarfslage, die Nutzungsrestriktionen, Nachfolgenutzungen und Kompensationsbedarfe planungsraumübergreifend berücksichtigen.“

Neu ist damit, dass in durch die Rohstoffgewinnung erheblich belasteten Gebieten neben Vorranggebieten Rohstoffgewinnung nunmehr auch **Vorranggebiete Rohstoffsicherung** ausgewiesen werden können. Das „begleitende Monitoring zur Beobachtung der Abbaustände“ (**Abbaumonitoring**) gibt damit den Takt für die Vorranggebiete Rohstoffsicherung sowie auch für die Vorranggebiete Rohstoffgewinnung vor. Grundlage für die Festlegung beider Kategorien ist ferner ein zu erstellender **Bodenabbauleitplan**, der planungsraumübergreifend die Bedarfslage sowie andere Parameter berücksichtigen soll.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die hier vorgeschlagene Ergänzung der Pflicht zur regelmäßigen Überprüfung (§ 7 Abs. 8 ROG 2017) von Raumordnungsplänen des Bundes auf alle Raumordnungspläne (also auch solche der Länder) nicht mit dem bei der Aufstellung durchzuführenden Monitoring nach der SUP-Richtlinie (Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung von Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) ver-

⁶⁰¹ Nds. GVBl. vom 16.02.2017, S. 26.

wechselt werden darf. Gemäß Art. 10 der SUP-Richtlinie, § 45 UVPG sowie § 8 Abs. 4 ROG 2017 überwachen die Mitgliedstaaten die erheblichen Auswirkungen der Durchführung der Pläne und Programme auf die Umwelt.⁶⁰² Das erfolgt, um u. a. frühzeitig unvorhergesehene, negative Auswirkungen zu ermitteln und um in der Lage zu sein, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen. Das SUP-Monitoring ist damit ein Instrument zur Überwachung der Plandurchführung und damit zugleich integraler Teil der Planevaluierung. Aus dem Monitoring allein folgt jedoch noch keine rechtliche Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung der Raumordnungspläne.

Der Verband der Bau- und Rohstoffindustrie (vero)⁶⁰³ hat in der niedersächsischen Abbaustufenregelung bereits kritisch einen Abstrich an Planungs- und Investitionssicherheit für die Gewinnungsunternehmen gesehen. Ferner komme es zur Überforderung der Landkreise, die in Niedersachsen mit der Anwendung der Abbaustufenregelung (Monitoring der Rohstoffvorräte und regionsübergreifende Bedarfsermittlung) betraut sind. Ein Monitoring an sich lehnen die Verbände jedoch nicht pauschal ab: Die Monitoringzeiträume müssten jedoch kürzer sein als die zehn Jahre, in denen sowieso die Überprüfung der Planung eines Regionalen Raumordnungsplans ansteht. Die Überprüfung der Rohstoffvorräte solle im Turnus von drei bis fünf Jahren erfolgen. Ferner sollten, so vero weiter, die Monitorings in enger Zusammenarbeit auch mit LBEG sowie den im Planungsraum tätigen Gewinnungsunternehmen sowie den betroffenen Wirtschaftsverbänden der Rohstoffwirtschaft stattfinden. Zudem sei die Zeitspanne der vorzuhaltenden Rohstoffflächenreserve von 20 Jahren viel zu kurz bemessen.

Die Kritik erscheint nur begrenzt berechtigt. Die installierte Bodenabbauleitplanung ist bei näherem Hinsehen der Einstieg in die für sinnvoll erachtete Bedarfsplanung für den Rohstoffabbau. Gleichzeitig schafft die neue Möglichkeit des Vorranggebietes für die Rohstoffsicherung gerade Planungs- und Investitionssicherheit. Geteilt wird dagegen der Ansatz des Verbands, eine höhere Frequenz des Abbaumonitorings vorzusehen – Vorbild könnte hier der sechsjährige Bemessungszeitraum nach nordrhein-westfälischem Muster sein. Auf den erhöhten Personalbedarf der Träger der Regionalplanung war oben bereits hingewiesen worden. Stehen dem Planungsträger genügend Ressourcen zur Verfügung, kann auch die intensivere Regionalplanung (mitsamt der Abstimmung über die Grenzen des Planungsraums hinweg) gelingen. Ein guter Weg ist auch die Zusammenarbeit in Planungsverbänden wie Regionen oder Zweckverbänden.

5.2 Grenzen des bestehenden Abwägungsgebotes

Bei der Abwägung sind die Planungsträger, insbesondere die Träger der Regionalplanung, an die Grundrechte und grundrechtgleichen Rechte gebunden.

5.2.1 Grundrechtsfragen

Für die eigentliche Bedarfsplanungsentscheidung selbst – konkret wird eine Bedarfsplanung im Rahmen der Regionalplanung im Zentrum stehen, die durch landesrechtliche Mengenquoten gesteuert wird – werden die Grenzen des bestehenden Abwägungsgebotes auszuloten sein. Es stellen sich grundrechtliche bzw. grundrechtsgleiche Fragen des Eingriffs in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 12 Abs. 1 GG), des Eigentumsrechts (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie für die am Pla-

⁶⁰² Vgl. noch zur alten Rechtslage Weick (2007): Planungspraktische Umsetzung, in: Weick/Jacoby/Germer (Hrsg.), Monitoring in der Raumordnung, Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, S. 31.

⁶⁰³ Verband der Bau- und Rohstoffindustrie (vero) (Hrsg.), Geschäftsbericht 2016/2017, S. 57 f., <https://www.vero-baustoffe.de/der-verband/publikationen?task=document.viewdoc&id=1128>, letzter Zugriff am 06.08.2017.

nungsprozess beteiligten Gemeinden der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG). Im Zuge der Grundrechtsprüfung bzw. der Prüfung des Selbstverwaltungsrechts muss auf das Verhältnismäßigkeitsgebot eingegangen werden.

Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG garantiert die Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung. Der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist eröffnet, bei der Bergbautätigkeit handelt es sich um einen Beruf i. S. d. der genannten Grundrechtsnorm. Vom persönlichen Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG sind hier neben der natürlichen Person des Bergbauunternehmers außerdem auch inländische juristische Personen sowie solche mit Sitz in einem anderen EU-Mitgliedstaat umfasst (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG), weil das Grundrecht der Berufsfreiheit wesensmäßig auf die Bergbauunternehmen anwendbar ist.

Die Restriktion von Vorhaben in privater Trägerschaft⁶⁰⁴ durch eine Bedarfsprüfung wird nach allgemeinen Maßstäben⁶⁰⁵ – es liegt eine objektiv berufsregelnde Tendenz in der Regelung der Abbautätigkeit darin – durch Gründe des Gemeinwohls legitimiert. Objektive Berufsausübungsregelungen, um solche handelt es sich hier bei der bedarfsabhängigen Begrenzung der Abbauberechtigung, können durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden (vgl. Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG) und aus wichtigen Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt sein. Dem Gesetzgeber ist hinsichtlich der Wertung seiner Belange seines gesetzgeberischen Ermessens ein weiter Spielraum eingeräumt (Planungsermessen). Die Stärkung der Ressourcenschonung gegenüber dem Grundsatz der Rohstoffsicherung überschreitet dieses Ermessen erkennbar nicht. Stimmen aus der rechtswissenschaftlichen Literatur⁶⁰⁶ haben darauf hingewiesen, dass eine der Kautelen der Bedarfsplanung auch die aus der Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20a GG) resultierende Verpflichtung des Staates ist, einen Bestand an Naturgütern zu sichern, der die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) garantiert. Die Forderung nach einer „ökologischen Verhältnismäßigkeit“⁶⁰⁷ der staatlichen (Bedarfs-)Planung lässt sich gut begründen. Jedenfalls dient der Umwelt- und Ressourcenschutz, der Belang des nachhaltigen Ressourcenschutzes, als vernünftiger Belang des Gemeinwohls, der zur Rechtfertigung von Restriktionen in der Lage ist. „Die Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen von Bergbauvorhaben“, so Schulze/Keimeyer⁶⁰⁸, „verfolgt den legitimen Zweck, endliche Ressourcen für kommende Generationen zu bewahren, die Gewinnung von Rohstoffen bedarfsorientiert und unter den Aspekten eines vollständigen Abbaus der Bodenschätze einer Lagerstätte, einer Nutzung möglichst großer Lagerstätten zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme, eines Gebrauchs hochwertiger Lagerstätten zur Minimierung des Energieeinsatzes bei der Gewinnung und einer Auswahl von Lagerstätten mit geringem Abraummaterial zu steuern. Die Sicherung der Verfügbarkeit der Rohstoffe folgt als Aufgabe wie der Ressourcenschutz ebenfalls aus Art. 20a GG.“⁶⁰⁹ Roßnagel/Hentschel⁶¹⁰ sehen es als geboten an, „beide Zielsetzungen dadurch zu verwirklichen, dass sich die

⁶⁰⁴ Nur um diese Kategorie kann es hier bei der Grundrechtsprüfung wegen der Grundrechtsträgereigenschaft gehen.

⁶⁰⁵ Vgl. nur etwa BVerfG, Urt. v. 11.06.1958, 1 BvR 596/56, E 7, 377 („Apothekenurteil“) und BVerfG, Urt. v. 18.07.1972, 1 BvL 32/70, 1 BvL 25/71, E 33, 303 („Numerus clausus“), vgl. auch bereits im Detail Sanden/Schomerus/Schulze (2012), Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 297 (299-302).

⁶⁰⁶ Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (584) unter Bezugnahme auf Winter, Gerd, ZUR 2013, 387; eingehend auch Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 85 ff.

⁶⁰⁷ Siehe Winter (2013): Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, 387, der von „ökologischer Verhältnismäßigkeit“ spricht.

⁶⁰⁸ Schulze/Keimeyer (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 20.

⁶⁰⁹ Wie hier im Ergebnis Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 89, der zudem noch die „Notwendigkeit der Ordnung der Bodennutzung (vgl. § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB)“ heranzieht.

⁶¹⁰ Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017, S. 59.

Planung an einem bewerteten Bedarf orientiert. Dadurch wird eine Knappheit absehbar benötigter Rohstoffe vermieden und zugleich eine nachhaltige Nutzung der abbaubaren Bodenschätze sichergestellt“, folgern sie. *„Die Änderung der Planung verfolgt außerdem den Zweck, negative Umweltauswirkungen wie Flächenverbrauch, Devastierung der Oberfläche, Absenkungen des Grundwasserspiegels sowie Schäden an Bebauung, Vegetation und Erdoberfläche durch eine bedarfs- und ressourcenschutzorientierte Steuerung der Rohstoffgewinnung zu vermindern. Der ressourcenschonende Umgang mit endlichen Bodenschätzen stellt insofern auch aus Umweltgesichtspunkten einen wichtigen Grund des Gemeinwohls dar.“* Es ist Köck *et al.* zuzustimmen, der in Art. 20a GG durchaus eine Legitimierung des Gesetzgebers sieht, eine *„Bewirtschaftungsordnung für die Nutzung natürlicher Ressourcen zu etablieren“*.⁶¹¹ Auf der Basis dieser Argumentation war von Sanden/Schomerus/Schulze⁶¹² bereits 2011 die Schaffung eines Ressourcenschutzgesetzes des Bundes vorgeschlagen worden. Auf die dort zu findenden Ausführungen, dass das Staatsziel Umweltschutz als verfassungsimmanente Schranke auch grundrechtsbeschränkende Wirkung haben kann, wird hier verwiesen.

Es erscheint insbesondere auch nicht unverhältnismäßig, wenn durch die Bedarfsplanung einzelne Rohstoffunternehmen ihre Geschäftsaktivitäten z. B. im Bereich Kiese/Sande an andere Standorte verlagern oder sich in solche Betriebe einkaufen müssen. Es ist vielmehr branchenüblich und zumutbar, dass solche Verlegungen stattfinden.⁶¹³ Wie hier vertreten auch Roßnagel/Hentschel⁶¹⁴, dass der durch die Bedarfsplanung bewirkte Eingriff *„schließlich auch objektiv zumutbar (ist), da er die Abbautätigkeit in dem Umfang ermöglicht, der für die Rohstoffversorgung notwendig ist, und nur darüber hinausgehende Abbauvorhaben aus Gründen des Allgemeinwohls einschränkt.“*

Es ist darauf hinzuweisen, dass Roßnagel/Hentschel⁶¹⁵ diese Einschätzung nur für eine regionale Rohstoffbedarfsplanung treffen wollen, nicht aber für *„Bedarfsprognosen für knappe Rohstoffe, die einen weltweiten Bedarf berücksichtigen müssen oder von der weltweiten Bedarfsentwicklung abhängig sind“*. Das liege an der *„Komplexität und Dynamik und des langen Planungszeitraums von derzeit durchschnittlich 25 Jahren in der Regel“*, die den Prognosen die *Verlässlichkeit nehmen würden*, *„um damit gravierende Grundrechtseingriffe begründen zu können.“* Eine so pauschale Ablehnung der überregionalen Bedarfsplanung wird hier aus verschiedenen Gründen nicht geteilt. Bereits Sanden/Schomerus/Schulze⁶¹⁶ hatten nahegelegt, vorrangig den Bedarf im eigenen Land als maßgeblich anzusehen. Für Rohstoffe, die in Deutschland knapp sind, sollte geprüft werden, inwieweit sie statt in einer *„Selbstversorgung aus eigenen Quellen“* durch Importe gedeckt werden können. Exporte seltener Rohstoffe sollten nur im Ausnahmefall berücksichtigt werden, wurde empfohlen. Zuzugeben ist, dass es wegen der weltweiten gegenseitigen Abhängigkeit der Staaten von knappen Rohstoffen schwierig ist, den deutschen Rohstoffbedarf weitgehend isoliert zu betrachten. Je nachdem, um welchen knappen Rohstoff es sich handelt (z. B. seltene Erden), bestehen aber durchaus Möglichkeiten der Bedarfsanalyse. Es ist zu einfach, auf die hohe Komplexität des internationalen Rohstoffmarktes mit seinen Interdependenzen zu verweisen. Dieser restriktive Ansatz übersieht, dass in der Forschung für knappe Rohstoffe bzw. insbesondere für seltene Metalle und Erden solche Analysen in

⁶¹¹ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 25, 77.

⁶¹² Sanden/Schomerus/Schulze (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 301, 526.

⁶¹³ Seth (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, 419 (429) unter Verweis auf VG Köln, Urteil vom 05.02.2007 – 14 K 5943/03.

⁶¹⁴ Roßnagel/Hentschel (2017), S. 59.

⁶¹⁵ Roßnagel/Hentschel (2017), S. 62.

⁶¹⁶ Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 515.

hinreichender Qualität bereits geleistet worden sind. Auch der Verweis auf mögliche ungewollte (Verlagerungs-)Effekte einer Planung des deutschen Bedarfs greift zu kurz. Sie sind richtigerweise erst bei der Ausgestaltung der Eingriffstiefe zu berücksichtigen, anstatt sie von vornherein gegen die Rohstoffplanung als solche in Stellung zu bringen.

Somit ist es nach der hier vertretenen Ansicht durchaus möglich und zulässig, überregionale Rohstoffbedarfsbelange einzubeziehen. Damit ist im Ergebnis der Eingriff in die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG zu rechtfertigen.

Die Eigentumsgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG schützt alle vermögenswerten Rechte und Güter sowie die Verwendungs- und Verfügungsfreiheit, nicht aber das Vermögen als solches. Hierunter können auch öffentlich-rechtliche Rechtspositionen fallen, jedoch nur, wenn der Rechtsträger sie durch eigene Leistung verdient hat. Mitumfasst vom Schutz des Art. 14 Abs. 1 GG wird das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Jedoch wird dieser Schutz auf die Substanz des Erworbenen eingegrenzt. Die Eigentumsgarantie schützt, so besteht Einigkeit⁶¹⁷, das durch die Berufs- oder Gewerbetätigkeit Erworbenene, wogegen die Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG vielmehr den Erwerb unter Schutz stellt. Überträgt man die Grundsätze auf die Gewinnung von Bodenschätzen, dürfte das auf die Betroffenheit des Art. 12 Abs. 1 GG herauslaufen. Die hier vorgeschlagenen Änderungen des ROG bzw. des BBergG betreffen nicht den Bestand der Bergbau- bzw. Rohstoffabbautätigkeit im Sinne zurückliegender Tätigkeiten, um bereits gewonnene Rohstoffe oder gar Anlagen. Vielmehr geht es ausschließlich um das unternehmerische Vorgehen in Bezug auf die Gewinnung von Bodenschätzen. Soweit durch die skizzierten Änderungen die Bergbauberechtigung bzw. Berechtigung zum Rohstoffabbau eingegrenzt wird, ist zu differenzieren: Die Bergbauberechtigung (Berechtsamkeit) bzw. die Abbaugenehmigung als solche, ist eine durch Hoheitsakt vermittelte Rechtsposition, die auch durch Eigenleistungen des Bergbauberechtigten ermöglicht wird. Sie ist damit als Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG anzusehen. Die Änderungen durch die Bedarfsplanung greifen aber nicht in den Bestand der Bergbauberechtigungen bzw. Rohstoffabbauberechtigungen der Vergangenheit ein.⁶¹⁸

Vielmehr wollen sie die Bergbau- und Abbauberechtigung für die Zukunft neu fassen, was durchaus zu einer Schmälerung der zusätzlichen Abbauvorhaben und Nutzungsmöglichkeiten bestimmter Grundstücke führen kann. Vor diesem Hintergrund kann sich für künftige Abbauvorhaben nach richtiger Betrachtung auch nicht das Problem einer unechten Rückwirkung stellen.⁶¹⁹ Ob die den Unternehmen insgesamt zur Verfügung gestellte Abbaumenge aber tatsächlich geringer ist als der objektive Bedarf der Branche, bedarf erst noch der Festlegung anhand der Bewertung und Festlegung des Bedarfs.⁶²⁰ Der Bestand an Gütern und Rechten wird jedenfalls nicht berührt. Es handelt sich richtig betrachtet um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung gem. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Ein Eigentümer muss es grundsätzlich hinnehmen, dass ihm aus Gründen des Allgemeinwohls eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird.⁶²¹ Die Inhalts- und Schrankenbestimmung wird durch Gemeinwohlerwägungen (Umwelt- und Ressourcenschutz) gerechtfertigt, wie oben bereits bei Art. 12 Abs. 1 GG ausgeführt wurde. Die dort getroffenen Überlegungen können hier im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 GG, also der hier gebotenen Verhältnismäßigkeitsprüfung, ebenfalls

⁶¹⁷ BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971, 1 BvR 52/66, 1 BvR 665/66, 1 BvR 667/66, 1 BvR 754/66, E 30, 292 (334 f., („Erdölbevorratung“).

⁶¹⁸ Unscharf hier Köck/Bovet/Fischer *et al* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 90.

⁶¹⁹ Roßnagel/Hentschel (2017), S. 60.

⁶²⁰ Vgl. OVG Münster, Urt. v. 29.01.2009 – 20 A 2034/06; Seth (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, 419 (429).

⁶²¹ Roßnagel/Hentschel (2017), S. 59; Gaentzsch, NVwZ 1998, 889 (890).

fruchtbar gemacht werden. So verlangt insbesondere die Rechtsprechung⁶²² am Beispiel der Bundesfernstraßenplanung seit je her, „dass für das beabsichtigte Vorhaben nach Maßgabe der vom Bundesfernstraßengesetz allgemein verfolgten Ziele ein Bedürfnis besteht, die mit ihr geplante Maßnahme unter diesem Blickwinkel also objektiv erforderlich ist“. Damit wird der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit als rechtfertigende Grundlage der Prioritätensetzung für Infrastrukturbedarfe unterstrichen.⁶²³

Erwähnenswert ist, dass es bei dieser legitimierten Entscheidung über die objektive Erforderlichkeit eines Projektes nicht darauf ankommt, ob es sich um einen öffentlichen Projektträger handelt oder ob es um die Zulassung eines privaten Projektes, das im Interesse des Allgemeinwohls liegt, geht. Die von Köck *et al.*⁶²⁴ hervorgehobene Grundunterscheidung der beiden Untergruppen der Bedarfsplanung bei Infrastrukturprojekten bleibt bei der verfassungsrechtlichen Eingriffsrechtfertigung bei der Zulassung von Infrastrukturvorhaben im Ergebnis folgenlos. Gleiches gilt für Rohstoffabbauvorhaben. Anders gesagt: Liegt die Zulassung eines Rohstoffabbauvorhabens im Interesse des Gemeinwohls (Sicherung der Rohstoffversorgung, vgl. § 1 Nr. 1 BBergG bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG: räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen), kommt es für die grundrechtliche Rechtfertigung nicht darauf an, ob der Projektträger ein öffentlicher ist oder nicht. Das gilt auch dann, wenn das Gesetz den Rohstoff dem Grundeigentümer (grundeigene Bodenschätze bzw. Grundeigentümergebiete) zuweist. Auch ein privater Projektträger bedarf der staatlichen Legitimierung durch die Zulassungsentscheidung, etwa der bergrechtlichen Zulassung, um bei dem letztgenannten Beispiel zu bleiben. Diese Aussage darf nicht dahingehend falsch verstanden werden, dass die etwaige Enteignung Privater als Folge der Zulassung des Vorhabens nicht die Verwirklichung öffentlicher Interessen verlangen würde. Selbstverständlich darf eine spätere, auf die Zulassungsentscheidung gestützte Enteignung nicht lediglich zur Verfolgung privater Interessen erfolgen, sondern nur für das allgemeine Wohl⁶²⁵; bei der Planfeststellung oder bergrechtlichen Zulassung von Vorhaben ist es jedoch lediglich Voraussetzung, dass für ein nach dem Zulassungsgesetz im Allgemeinwohlinteresse verfolgtes Ziel ein Bedürfnis besteht. Die von Köck *et al.* in der Zusammenfassung⁶²⁶ dargelegten Besonderheiten für die Einführung einer Bedarfsplanung bei privaten Rohstoffabbauvorhaben ergeben sich nicht aus der vorangegangenen verfassungsrechtlichen Prüfung. Wie allerdings richtig gesehen wird, findet sich die Bedarfsplanung, wenn auch nicht im Rohstoffabbaurecht, sondern im Raumordnungsrecht verankert. Die befürwortete Restriktion bei der Einführung der Bedarfsplanung für Rohstoffabbau in privater Trägerschaft (nicht: „privatnützige Rohstoffgewinnung“⁶²⁷) kann letztlich nur darin liegen, dass bei der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bei der Rechtfertigung des Abbauvorhabens ein geringerer Anforderungsmaßstab bei der Prognose des Bedarfes zur Anwendung kommen sollte. Darin, und nur darin, kann Köck *et al.*⁶²⁸ zugestimmt werden. Die Konsequenz bei Rohstoffabbauvorhaben in privater Trägerschaft kann insbesondere nicht darin bestehen, dass dort keine Bedarfsplanung eingeführt werden dürfte.

⁶²² Vgl. grundsätzlich BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 - IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 (60); Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 83.

⁶²³ Zutreffend Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 83 unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 26.04.2007 - 4 C 12.05, BVerwGE 128, 358, Rn. 45.

⁶²⁴ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 39 ff., 320 f.

⁶²⁵ BVerfG, Urt. v. 24.03.1987 - 1 BvR 1046/85, BVerfGE 74, 264 - Boxberg.

⁶²⁶ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 320 f.

⁶²⁷ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S.40, 288.

⁶²⁸ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 288 zum Kriterium „Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung“.

Wollte man mit der am bewerteten Bedarf ansetzenden Bedarfsplanung auch bei Bergbau- oder Abgrabungsberechtigten ansetzen, welche schon eine Bewilligung und Genehmigung haben und bereits im Vertrauen auf diese investiert haben, müsste sich der Gesetzgeber bei der Einführung der Bedarfsplanung mit dem verfassungsrechtlichen Problem der **unechten Rückwirkung** auseinandersetzen.⁶²⁹ Voraussetzung einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung wäre das Überwiegen der Interessen des Staates und der öffentlichen, im Gemeinwohl stehenden Belange über die schutzwürdigen Interessen der Gesetzesadressaten am Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage. Notwendig ist es demnach, dass die Rückwirkung geeignet oder erforderlich ist, also den Gesetzeszweck erreicht; zusätzlich ist es erforderlich, dass die Veränderungsgründe des Gesetzgebers die Bestandsinteressen des Betroffenen überwiegen. Relevant ist nicht nur, dass der Betroffene auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung tatsächlich vertraut hat, sondern auch, dass sein Vertrauen im konkreten Fall auch schutzwürdig ist. Es ist der Einschätzung von *Roßnagel/Hentschel*⁶³⁰ für den Rohstoffabbau zu folgen. Sie nehmen zu Recht an, dass *„Bergbauunternehmen bereits Investitionen getätigt haben, die sich durch die zukünftige Orientierung am Bedarf nicht mehr amortisieren können. Weil die Bergbauunternehmen ihre Vorhaben langfristig planen, langfristig in diese investieren und nur mit einer langfristigen Amortisation rechnen, könnte eine auch für ihre laufenden Vorhaben verbindliche Einbeziehung von Bedarfsprognosen nur dann verhältnismäßig sein, wenn die Nachteile finanziell ausgeglichen oder wenn sie erst nach einer langen Übergangsfrist wirksam werden.“*

Die gewählten Versorgungszeiträume etwa des Landesentwicklungsplans NRW 2016⁶³¹ erscheinen nicht zu kurz, als dass sie einen grundrechtsrelevanten Eingriff darstellen könnten.

Wenn man nach dem Vorstehenden zum Ergebnis kommt, dass zumindest für die Einführung der objektiven Bedarfsplanung für künftige Rohstoffabbauvorhaben kein verfassungswidriger Eingriff in die spezielleren Freiheitsgrundrechte aus Art. 12 und 14 GG vorliegt, so könnte ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG des Bergbau- bzw. Rohstoffgewinnungsunternehmens vorliegen. Die allgemeine Handlungsfreiheit schützt jedenfalls die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit der Bergbau/Rohstoffabbau betreibenden Unternehmer. In der Restriktion der Bergbauberechtigungen liegt ein Eingriff in das geschützte Grundrecht vor. Dieser Eingriff ist im Rahmen der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere der verfassungsmäßigen Ordnung und letztlich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. So wäre auch hier letztlich Art. 20a GG zu berücksichtigen.⁶³² Für die Rechtfertigung gilt also das oben zur Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG Ausgeführte entsprechend. Auch hier vermögen vernünftige Gründe des Gemeinwohls, hier der Aspekt der Ressourcenschonung, die Eingriffe zu rechtfertigen.

Für die Frage der Verhältnismäßigkeit wird es für die Wahrung der Rechtmäßigkeit der Bedarfsplanung für den Rohstoffabbau maßgeblich darauf ankommen, ob es gelingt, Härtefälle bei Rohstoffabbauunternehmen zu vermeiden. Angeregt durch die Vorschläge des Rohstoffunternehmerverbandes „vero -Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V.“ in der Anhörung zum Landesentwicklungsplan NRW 2016⁶³³ sollten zwei Erleichterungen für durch Gebietsausweisungen besonders betroffene Unternehmen verwirklicht werden.

⁶²⁹ *Roßnagel/Hentschel* (2017), S. 60.

⁶³⁰ *Roßnagel/Hentschel* (2017), S. 60.

⁶³¹ Vgl. oben unter 3.2.3.1.

⁶³² Wie hier *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017), S. 89, die zusätzlich die Notwendigkeit der Ordnung der Bodennutzung bemühen wollen.

⁶³³ vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V., zit. In: Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellung-

- ▶ Zum einen geht es um die Möglichkeit, in Landesentwicklungsplänen und Regionalplänen Rohstoff-Abgrabungen unterhalb von 10 ha vorzusehen. So sieht der LEP NRW 2016 in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-3 als sog. „integrierte Projekte“ vor, dass mit bisherigen Abbauaktivitäten synergetische Gewinnungsprojekte als Ausnahme von der Festlegung vorzusehen sind, dass sich die Gewinnungsvorhaben (ausschließlich) in den BSAB zu vollziehen haben. Die Ausnahmemöglichkeit für Abbauflächen unter 10 ha sollte sich aber auf betriebliche Gründe beziehen; eine generelle Freigabe kleiner Abbauvorhaben ist unter Nachhaltigkeitsaspekten nicht sachgerecht. Zu weitgehend erscheint zudem die weitergehende Forderung des Verbands, das Ziel 9.2-1 ergänzend dahingehend zu formulieren, dass *„als Ausnahmen (...) ferner sog. synergetische Projekte aufgenommen werden, also solche Gewinnungsvorhaben, die gleichwertig Ziele des Natur- und Umweltschutzes, des Artenschutzes, des Hochwasserschutzes, der Wiederherstellung von hochwertigen Landwirtschaftsflächen, der Landschaftsgestaltung oder Nutzungen im Rahmen von Freizeit und Erholung verfolgen.“* Ob ein Projekt wirklich in dieser Weise synergetisch ist, sollte der generellen Abwägung durch den Träger der Regionalplanung überlassen bleiben und diesem nicht pauschal vorgegeben werden.
- ▶ Zum anderen geht es um das in der raumordnerischen Praxis (vgl. die Siedlungsflächenweisung) bekannte Flexibilisierungselement des Flächentausches. So können sich *„im Laufe eines Regionalplans andere, besser geeignete Flächen ergeben bzw. sich die in Aussicht genommenen BSAB als ungeeignet herausstellen.“* Danach können durch die Wirkung als Eignungsgebiet ansonsten ausgeschlossene Freiraumbedarfe für die regionalplanerische Festlegung von Bereichen für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze in Anspruch genommen werden, wenn zugleich an anderer Stelle festgelegte Vorranggebiete für die Rohstoffversorgung im Regionalplan wieder als Freiraum festgelegt wird (Flächentausch). Der Flächentausch setzt selbstverständlich voraus, dass bezüglich der Freiraum- und Rohstoffversorgungsfunktionen quantitativ und qualitativ mindestens Gleichwertigkeit besteht.

5.2.2 Kommunale Selbstverwaltungshoheit

Zu prüfen ist schließlich ein möglicher Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) der gebietsmäßig vom Rohstoffabbau/Bergbau betroffenen Kommunen. Sie haben das Recht, ihre Planungsangelegenheiten selbst zu gestalten. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist eine staatsorganisationsrechtliche Gewährleistung im Sinne eines verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungsprinzips⁶³⁴, kein Grundrecht. Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG garantiert die kommunale Selbstverwaltung *„im Rahmen der Gesetze“*. Bei der somit gebotenen gesetzlichen Ausgestaltung steht dem Gesetzgeber jedoch keine ungebundene Gestaltungsfreiheit zu.⁶³⁵

nahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 1720-1727, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁶³⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83, E 79, 127 (150 ff.) („Rastede“); 107, 1 (12); BVerfG, Beschl. v. 19.11.2002, 2 BvR 329/97, E 110, 370 (399 ff.) („Verwaltungsgemeinschaften Sachsen-Anhalt“); BVerfG, Urt. v. 07.10.2014 – 2 BvR 1641/11 –, juris, Rn. 114 („Schulnetzplanung“).

⁶³⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.05.2004, E 110, 370 (400) („Klärschlamm-Entschädigungsfonds“).

Fraglich ist, ob die Kommunen oder ggf. Kommunalverbände in ihrem Recht auf Selbstverwaltung dadurch verletzt sein könnten, dass ihnen durch die hier für die Raumordnung vorgeschlagene Lösung die Aufgabe zugewiesen wird, landesweite Vorgaben für die Reduzierung des Rohstoffabbaus in ihren Regionalplänen bzw. lokalen Rohstoffplänen auf ihre Gebiete „herunterzubrechen“. Anlässlich der ROG-Novelle 2017⁶³⁶, mit der nun in § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG die Möglichkeit auch quantitativer Vorgaben geschaffen wurde, hatte sich eine Diskussion entwickelt, die die „Verringerung“ der Inanspruchnahme unversiegelter Flächen statt einer bisherigen bloßen „Verminderung“ zum Gegenstand hat. Der Innenausschuss des Bundesrates⁶³⁷ hat der Änderung von § 2 Abs. 3 Nr. 6 Satz 2 („Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern.“) ROG mit der Begründung widersprochen, sie verstoße gegen die kommunale Selbstverwaltungsgarantie. Es sei dann Aufgabe der Kommunen als Träger der Bauleitplanung, die landesseitig quantifizierten Verringerungsvorgaben für den Flächenverbrauch in ihrem Gebiet etwa nach einem Umrechnungsschlüssel (Flächengröße, Einwohner o. ä.) umzusetzen, wobei kommunale Besonderheiten unberücksichtigt blieben. Dieser weitreichenden Argumentation kann so nicht gefolgt werden. Durch quantitative Sparvorgaben des Landes und das Herunterbrechen auf das Gebiet der Kommune wird bei näherem Hinsehen der Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (absolute Grenze/Wesensgehaltssperre⁶³⁸) nicht verletzt. Der Kernbereich umfasst keinen fest umschriebenen Aufgabenkern, Grenze ist vielmehr das nicht zulässige „Ersticken“ der Eigenverantwortlichkeit.⁶³⁹

Ob man die Planungshoheit generell nicht vom Kernbereich umfasst sehen mag oder nicht⁶⁴⁰, kann hier dahinstehen, denn jedenfalls fehlt es an einem unzulässigen Eingriff. Letztlich ist nämlich der Grad des Eingriffs maßgeblich: Ist dieser besonders intensiv, bedarf es einer ebenso intensiven Rechtfertigungsprüfung. Wie bei den handelbaren Flächenzertifikaten geklärt, bleibt den Kommunen ein Umsetzungsspielraum, wie sie die Vorgaben umsetzen. Nach wie vor haben sie die Möglichkeit zu entscheiden, an welchen Stellen innerhalb der Vorgabe bestimmte Vorhaben realisiert werden sollen. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung außerhalb der Wesensgehaltssperre ist in der Weise geschützt, dass gesetzliche Eingriffe, die den Kernbereich nicht berühren, der sachlichen Rechtfertigung durch tragfähige Gründe des Gemeinwohls bedürfen (relative Grenze). Eingriffe in das Recht auf Selbstverwaltung außerhalb des unantastbaren Kernbereichs müssen verhältnismäßig sein.⁶⁴¹ In planerischen Abwägungsentscheidungen müssen örtliche und überörtliche Abwägungsbelange hinreichend berücksichtigt und vertretbar gewichtet werden. Daran bestehen hier wegen der sich auch aus Art. 20a GG ergebenden Verpflichtung, die Umwelt und damit auch die Ressourcen zu schützen, kein Zweifel. Insbesondere können die Regionalplanung und die kommunale Rohstoffplanung, darauf wäre bei der Konstruktion der Rechtsvorschriften zu achten, lokale Besonderheiten beim Rohstoffbedarf hinreichend berücksichtigen. So können etwa durch die lokale Entwicklungsplanung

⁶³⁶ Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 27.05.2017 (BGBl. I. S. 1245), welches zum 29.11.2017 in Kraft getreten ist.

⁶³⁷ Empfehlungen der Ausschüsse Wo – In – U – Wi zu Punkt ... der 952. Sitzung des Bundesrates am 16.12.2016, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 656/1/16 v. 02.12.2016, S. 2 f.

⁶³⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 24.07.1979, 2 BvK 1/78, E 52, 95 (117) (Amtsverwaltung Schleswig-Holstein“); Löwer (2012): in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG, Band 1, 6. Aufl., Art. 28 Rn. 73.

⁶³⁹ S. BVerfG, Beschl. v. 26.10.1994, 2 BvR 445/91, E 91, 228 (239) („Kommunale Gleichstellungsbeauftragte“).

⁶⁴⁰ Offengelassen in BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980, 2 BvR 584/76, 2 BvR 598/76, 2 BvR 599/76, 2 BvR 604/76 („Flugplatz Memmingen, Lärmschutz“), E 56, 298 (312 f.). Vgl. hierzu den Überblick bei Battis (2006): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, S. 54.

⁶⁴¹ Vgl. BVerfG, Urt. v. 07.10.2014, 2 BvR 1641/11 -, juris, Rn. 114 („Schulnetzplanung“), Rn. 55; BVerfG, Beschl. v. 30.09.1987, 2 BvR 933/82, E 76, 256 (359); BVerfG, Beschl. v. 01.06.1989, 2 BvR 239/88, 2 BvR, E 80, 109 (119 f.); BVerfG, Beschl. v. 24.06.2003, 2 BvR 685/03, E 108, 129 (136).

absehbare „peaks“ des Rohstoffbedarfs die Endsumme des Rohstoffbedarfs in einem Kreis sehr wohl beeinflussen. Die raumordnerische Rohstoffplanung, so wie hier vorgeschlagen, stellt somit keine Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie dar.

Fraglich ist, ob die regionale Rohstoffplanung – im Wesentlichen durch die Kreise als Planungsträger getragen – unzulässigerweise in die kommunale Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden eingreift, die durch die Regionalplanung mit Rohstoffabbaugebieten „überplant“ werden.

So hat beispielsweise die im Kreis Wesel/NRW gelegene Niederrheingemeinde Alpen in ihrer Stellungnahme zum Landesentwicklungsplan NRW 2016 über eine ihrer Ansicht nach unzulässige Belastung durch geplante Abbauflächen geklagt:⁶⁴²

„Im GEP'99 ist nördlich von Menzelen-Ost eine Fläche für Abgrabungen (Kiesgewinnung) dargestellt; weitere Sondierungsgebiete sind 2008 im Rahmen der 51. Änderung des Regionalplanes vorgesehen worden. Darüber hinaus erfolgte eine Anpassung des entsprechenden textlichen Zielsystems.

Durch den GEP'99 wurden damit der regionalplanerische Vorrangstatus und die Konzentrationswirkung der bestandskräftigen Abgrabungsbereiche fixiert. Dabei konnte gemäß des aktuellen Rohstoffmonitorings vom August 2009 zunächst davon ausgegangen werden, dass unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen theoretisch im Prinzip bis zum Jahre 2030 keine neuen Abgrabungsflächen erforderlich sein würden. Entsprechende Fortschreibungen des Regionalplanes sollten daher erst dann erfolgen. Da es sich bei den innerhalb des Gemeindegebietes vorgesehenen Suchräumen sämtlich um Neuansätze handelt, hätte sich insofern kein akuter Handlungs- und Planungsbedarf ergeben. Dies könnte sich jedoch ändern:

Die Gemeinde Alpen gehört zum Verbandsgebiet des Regionalverbandes Ruhr (RVR). Dabei ist der RVR seit Oktober 2009 zuständige Regionalplanungsbehörde und erarbeitet zurzeit in einem komplexen Beteiligungsverfahren die Neuaufstellung eines Regionalplanes für die Metropolregion. In diesem Zusammenhang verändert sich der Bezugsraum und mithin die zugrundeliegenden Bedarfswerte für den Abbau von Kies und Sand. Die daraus resultierenden planungsrechtlichen Konsequenzen sind derzeit noch unklar.

Ein örtlich tätiges Unternehmen hat in Gesprächen mit der Gemeinde Alpen auf einen mittelfristigen Betriebsflächenbedarf hingewiesen, der durch das Auslaufen und entsprechend gewichtet. Im Regionalplan ist dem Abgrabungsplanzeichen eine Folgenutzung entsprechend dem Planzeichenverzeichnis (Anlage 3 zur LPIG DVO) zu unterlegen. Darüber hinaus sind interkommunale oder betriebsübergreifende bestehender Abgrabungsgenehmigungen entstehen wird. Das Unternehmen erarbeitet Konzepte möglich, die Folgenutzungen für zurzeit entsprechende Konzepte. Vor diesem Hintergrund erscheint eine erneute regionalplanerische und städtebauliche Beurteilung der ausgewiesenen Sondierungsgebiete sinnvoll. Die im Rahmen der 51. GEP-Änderung innerhalb des Gemeindegebietes angesprochenen Flächen weisen dabei eine Gesamtgröße von rund 185 ha auf. Damit würden rund 1/3 aller im Kreis Wesel geplanten Sondierungsgebiete in Alpen liegen. Die Gemeinde Alpen ist jedoch nicht bereit, diese Flächen vorbehaltlos für die Entwicklung neuer Abgrabungsbereiche zur Verfügung zu stellen.

⁶⁴² Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 3: Beteiligte Buchstabe G bis J, 05.10.2015, S. 71 ff., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_g_-_i_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage der räumlichen Tragfähigkeit und Verteilungsgerechtigkeit, zumal sich die der 51. GEP-Änderung zugrundeliegenden Interessensbereiche der Kiesindustrie doch wohl eher zufällig in Alpen gebündelt haben und theoretisch künftig weitere Ausweisungen möglich bleiben. Daher hatte die Gemeinde bereits im Rahmen ihrer ursprünglichen Einlassungen zur Neuaufstellung des GEP'99 zum Ausdruck gebracht, dass die gegenwärtige regionalplanerische Optionierung von Abgrabungsflächen durchaus nicht unkritisch gesehen wird, zumal durch das nachfolgende Regionalmonitoring deutlich wurde, dass eine ausreichende Versorgung mit Kies und Sand sehr langfristig gesichert ist. In diese Überlegungen ist auch der Aspekt einer möglichen Substitution von Kiesen und Sanden durch Recyclingbaustoffe und die effektivere Ausnutzung entsprechender Ressourcen im Braunkohlentagebau einzubeziehen. Auch sieht die Gemeinde in der generellen Verlagerung der Abgrabungsbereiche in das Rheinhinterland nach wie vor nicht den Königsweg, da in der Rheinaue teilweise qualitativ hochwertige Kiese und Sande lagern und oftmals ein umweltschonender Abtransport per Schiff erfolgen könnte.

Dabei sei angemerkt, dass schon im aktuellen Arbeitsbericht Rohstoffsicherung des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Energie NW ausgeführt wird, dass es am Niederrhein zwischenzeitlich zu einer einseitigen räumlichen Überbelastung durch Abgrabungsflächen gekommen sei. Außerdem liege ein Großteil dieser Areale im Kreis Wesel, der damit schon jetzt erhebliche landschaftsökologische und wasserwirtschaftliche Lasten trage. Die Gemeinde Alpen meldet daher zunächst grundsätzliche Zweifel an der Stimmigkeit des derzeit verfolgten regionalplanerischen Ansatzes an. Es besteht die Sorge, dass sich die Vorgehensweise zur regionalplanerischen Flächenermittlung allein auf der Grundlage betrieblicher Anmeldungen abwägungsverkürzend auswirkt und damit rechtsunsicher ist. Diese rechtliche Skepsis ist auch nach ersten gerichtlichen Überprüfungen des Regionalplanes noch nicht vollständig ausgeräumt.

In diesem Zusammenhang anzumerken, dass in den letzten Jahren eine deutlich spürbare Tendenz zu beobachten ist, den ländlichen Raum v. a. als Verfügungsraum zu betrachten. Die außerhalb der Kernstädte gelegenen Kommunen haben dabei u. a. naturräumliche, landschaftsökologische und wasserwirtschaftliche Funktionen zu erfüllen, ohne dafür einen angemessenen Funktionsausgleich zu erhalten. (...) Insgesamt wird dadurch die grundgesetzlich garantierte Planungshoheit der Gemeinde ausgehöhlt. Insoweit hatte sich die Gemeinde Alpen beispielsweise auch vehement gegen das Ansinnen eines Kiesunternehmens gestellt, das im Jahre 2009 aus rein betriebswirtschaftlichen Interessen heraus in der Ortslage Bönninghardt nördlich der L 491 eine Trockenabgrabung von 56 ha Größe ohne Regionalplandarstellung über das Bergrecht und auf dem Klageweg durchsetzen wollte. Das Verfahren endete schließlich vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf. Zwar unterlag das Kiesunternehmen, doch diskreditiert der Vorgang nach Auffassung der Gemeinde einen ganzen Wirtschaftszweig. Es ist letztlich nicht akzeptabel, den ländlichen Raum nur eine Spielwiese für betriebswirtschaftliche Überlegungen zu betrachten. Es kann - anders formuliert - nicht Aufgabe der Gemeinde sein, eine rein ökonomisch motivierte Abbauplanungen zu unterstützen, zumal nicht ersichtlich ist, dass durch entsprechende Vorhaben vor Ort überhaupt in einem nennenswerten Umfang Arbeitsplätze geschaffen werden können. Im Regelfall würde es wohl eher zu einer Verlagerung der Beschäftigten aus auslaufenden Abbaufeldern kommen. Es kann auch nicht Ziel nachhaltiger Wirtschaftsförderung sein, sich über ein verträgliches Maß hinaus für eine überregionale Ressourcensicherung in Anspruch nehmen zu lassen.

Aus gemeindlicher Sicht wird deshalb erwartet, dass sich die Landes- und Regionalplanung für die kommunalen Planungsbelange stark macht, denn letztlich würde die Umsetzung des zurzeit propagierten Konzepts zu einer irreversiblen Veränderung der niederrheinischen Kulturlandschaft führen. Von daher muss die Nachhaltigkeit und Umweltverträglichkeit des vorliegenden

Flächenkonzeptes aufgrund der zu erwartenden negativen Folgewirkungen für den Natur- und Landschaftsschutz sowie die Wasserwirtschaft intensiv untersucht werden. Es müssen dabei Folgenutzungskonzepte gefunden werden, die einen deutlichen Mehrwert für die Gemeindeentwicklung bedeuten.

Hinzu kommt, dass die Gemeinde bisher immer vertreten hat, dass die planfestgestellte Nassabgrabung im Ortsteil Menzelen-Ost bereits einen erheblichen raumwirksamen Eingriff darstellt. Bei der Neuaufstellung des FNP im Jahre 2001 wurde deshalb die allgemeine Feststellung getroffen, dass eine Neuaufschließung großflächiger Abgrabungsbereiche an anderer Stelle innerhalb des Gemeindegebietes nicht dazu führen darf, die bestehende landschaftsökologische und infrastrukturelle Tragfähigkeit des Teilraumes zu überschreiten. Insofern wurde folgerichtig aktuell auch nur die rechtlich abgesicherte Abgrabungsfläche in Menzelen-Ost dargestellt. Die Gemeinde ging in diesem Zusammenhang zunächst von einer Ausschlusswirkung für weitere Abgrabungsvorhaben nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB aus. Diese Grundhaltung wurde jedoch dauerlicher Weise durch die im Jahre 2004 eingeführte Neuregelung des § 38 BauGB, die die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen bei planfeststellungspflichtigen Abgrabungsvorhaben stark eingeschränkt hat, nachhaltig entkräftet. Gleichwohl wird die Gemeinde aber auch in Zukunft prinzipiell alle Abgrabungsvorhaben ablehnen, die keinen messbaren gesellschaftlichen Mehrwert aufweisen.

Vom Grundsatz her spricht sich die Gemeinde Alpen darüber hinaus dafür aus, die gemäß den Vorgaben des LEP erforderliche regionalplanerische Sicherung der Rohstoffgewinnung bei Lockergesteinen (Ziel 9.2-2 i. V. m. Ziel 9.2-5) durch die Ausweisung von Reservegebieten auf ein angemessenes Maß von 15 Jahren zu verkürzen. Dabei ist insbesondere auf eine adäquate Folgenutzung und ein qualitativhochwertiges Rekultivierungskonzept zu achten.“

Wie hoch der einzelne Belastungsgrad von Kommunen durch den Rohstoffabbau tatsächlich ist, machte die Stellungnahme der Stadt Rheinberg im Kreis Wesel⁶⁴³ zum Entwurf des Landesentwicklungsplans NRW 2016 deutlich:

„Mit den bisherigen und noch zusätzlich geplanten ca. 140 ha in Rheinberg ergibt sich für ca. 18 % des Stadtgebietes als Folge, dass diese Fläche einer zukünftigen städtebaulichen Folgenutzung entzogen werden. Der Flächenbedarf für Auskiesungen muss anhand detaillierter Untersuchungen, insbesondere auch hinsichtlich Qualität und Quantität der Lagerstätten ermittelt werden. Aus der bestehenden Gesamtbelastung der Stadt bezogen auf die Auskiesungsflächen wird daher jede weitere potentielle Fläche für Auskiesungen abgelehnt.“

Als zweiter Bereich, in denen eine mögliche Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungshoheit kommt die vorgeschlagene Bedarfsfeststellung innerhalb der Fachplanung in Betracht. Nach dem hier unterbreiteten Vorschlag würde durch Bundesgesetz der Bedarf an abzubauenen Bodenschätzen des BBergG festgelegt. Fraglich ist, ob den Kommunen dadurch die planerische Eigenverantwortung für ihr Gebiet genommen wird, also in den Kernbereich eingegriffen wird. Wenn eine staatliche Fachplanung den Kommunen jede Gestaltungsmöglichkeit nimmt, weil der Gemeinde jeder Spielraum entzogen wird, kann eine Verletzung des Kernbereichs der Selbstverwaltungshoheit vorliegen. Das wird aber nur in extremen Einzelfällen überhaupt der Fall sein können. So hat 2013 die rheini-

⁶⁴³ Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen – Landesplanungsbehörde (Hrsg.) (2015): Synopse zum Entwurf des Landesentwicklungsplans – Landesentwicklungsplan für Nordrhein-Westfalen Synopse 1 – Stellungnahmen der institutionellen Beteiligten, Teil 5: Beteiligte Buchstabe S bis Z, 05.10.2015, S. 736., https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2015-10-05_synopse_institutionen_stadt_marienmuenster_-_z.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

sche Stadt Meerbusch Kommunalverfassungsbeschwerde erhoben, weil die Stadt ein Kreuzungspunkt der NABEG-Trassenplanung werden soll.⁶⁴⁴ Sollte man eine Bedarfsplanung entsprechend dem NABEG auch in das BBergG integrieren, wären die dort streitigen Punkte entsprechend auch hier zu berücksichtigen. Der Schutz der gemeindlichen Planungshoheit im Bergrecht reicht jedoch nicht weiter als die allgemeinen Regeln des Fachplanungsrechts nahelegen. Auch im bergrechtlichen Bereich wird die Planungshoheit nur beeinträchtigt, falls das Vorhaben eine hinreichend bestimmte Planung nachhaltig stört, wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzieht oder kommunale Einrichtungen erheblich beeinträchtigt. Alle drei Fälle dürften bei der vorgeschlagenen Ausgestaltung der Bedarfsplanung durch Bundesgesetz nicht gegeben sein. Wenn die Ausgestaltung, wie hier vorgeschlagen, sich auf Mengenvorgaben für die dem Bergrecht unterfallenden Rohstoffe bezieht, bleiben erhebliche Spielräume für die fachplanenden Landesbehörden und auch die Kommunen und ist der Kernbereich nicht verletzt.

Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus der Situationsgebundenheit einer Gemeinde durch abbauwürdige Lagerstätten. Zurückhaltend hinsichtlich der Verletzung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie hat auch das OVG Münster⁶⁴⁵ geurteilt, wenn es festhielt:

„Gegenüber Bergbauvorhaben müssen die kommunalen Interessen wegen dieser Situationsgebundenheit grundsätzlich zurückstehen, d. h., die Kommunen müssen sich mit ihren Vorstellungen über die künftige Entwicklung des Gemeindegebiets dem umgehenden Bergbau anpassen, soweit dessen Auswirkungen auf die Weiterentwicklung des Gemeindegebiets sich im Rahmen des Üblichen halten.“

Für den Eingriff in den Randbereich, etwa dadurch, dass sich Bauleitpläne für das Gemeindegebiet wegen zu befürchtender großflächiger Bergschäden möglicherweise nicht verwirklichen und die bereits eingeleitete Umsetzung städtebaulicher Leitziele wegen des umgehenden Bergbaus zu scheitern drohen⁶⁴⁶, lassen sich mit dem Ressourcenschutz hinreichende Gründe des Gemeinwohls finden. Diese Sichtweise belegt die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs zu Braunkohleplanung für den Braunkohletagebau Garzweiler von 1997⁶⁴⁷, in der es heißt:

„Die Ermächtigung zur Braunkohlenplanung verstößt nicht gegen das Recht auf gemeindliche Selbstverwaltung aus Art. 78 Abs. 1 und 2 LV. Sie tastet den Kernbereich der Selbstverwaltung nicht an. Art. 78 Abs. 1 LV garantiert ebenso wie Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG die kommunale Selbstverwaltung als Einrichtung. Diese Verfassungsbestimmung gewährleistet den Wirkungskreis der Gemeinden in ihrem Kernbereich nur institutionell, nicht ohne weiteres auch individuell. Deshalb sind Gesetze nicht verfassungsrechtlich unzulässig, die bei ihrer Anwendung lediglich einzelnen Gemeinden bestimmte Selbstverwaltungsrechte teilweise entziehen. Die Ermächtigung verstößt auch außerhalb des Kernbereichs der kommunalen Selbstverwaltung nicht gegen Art. 78 LV. Die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie erlaubt eine Einschränkung der Planungshoheit einzelner Gemeinden, wenn und soweit diese durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht gefordert wird (vgl. BVerfGE 76, 107, 119 f.; VerfGH, NWVBl. 1990, 51, 52). Die Ermächtigung zur Braunkohlenplanung genügt diesen Anforderungen. Sie dient dem überörtlichen Interesse an der Gewinnung einheimischer Bodenschätze und damit der mittel- und langfristigen Sicherung der Energieversorgung. Die Sicherung der Energieversorgung ist ein Gemeinschaftsinteresse höchsten Ranges (BVerfGE 30, 292, 323 f.).“

⁶⁴⁴ Eding (2016): Bundesfachplanung und Landesplanung, S. 47.

⁶⁴⁵ OVG Münster, Urt. v. 26.10.2005, 11 A 1751/04 BeckRS 2005, 31328.

⁶⁴⁶ Restriktiv OVG Münster, Urt. v. 26.10.2005, 11 A 1751/04 BeckRS 2005, 31328.

⁶⁴⁷ VerfGH NW, Urt. v. 09.06.1997, VerfGH 20/95 u. a. („Garzweiler II“), DVBl 2012, 29.

Und weiter heißt es:

„Der Braunkohlenplan greift nicht unverhältnismäßig in die Planungshoheit der Beschwerdeführer ein. Er entzieht zwar mit dem dargestellten Abbaubereich wesentliche Teile des jeweiligen Gemeindegebiets einer rechtlich anzuerkennenden Planung der betroffenen Beschwerdeführer oder stört dort eine bestimmte örtliche Planung nachhaltig. Braunkohlenausschuss und Landesplanungsbehörde haben aber angenommen, der landesplanerischen Sicherung des konkreten Tagebaus Garzweiler II komme wegen seines Beitrags zu einer gesicherten Energieversorgung ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht zu. Dies kann unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder im Ergebnis noch im Entscheidungsvorgang beanstandet werden.“

Diese Sichtweise wird auch für die Frage des Rechtsschutzes der Kommune gegen die Zulassung eines Betriebsplans vertreten. So hat das VG München⁶⁴⁸ darauf hingewiesen, dass *„eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung der Planungshoheit einer Gemeinde (...) jedoch nur dann in Betracht (kommt), wenn durch das zugelassene Vorhaben eines Dritten auf dem Gemeindegebiet eine hinreichend konkrete und verfestigte eigene Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird oder wenn das Vorhaben wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren kommunalen Planung entzieht.“* Das Vorhaben dürfe ferner von der Gemeinde konkret in Betracht gezogene städtebauliche Planungsmöglichkeiten nicht unnötig verbauen.

Zuletzt ist auf die Frage der Verfahrensbeteiligung der Kommunen einzugehen. Nach bisherigem Recht, konkret § 15 BBergG, haben die Gemeinden lediglich das Recht, Stellung zum bergbaulichen Vorhaben zu nehmen⁶⁴⁹, ohne ihnen allerdings ein subjektives Recht einzuräumen.⁶⁵⁰ Das war eine bewusste Eingrenzung durch den Gesetzgeber, obwohl die Möglichkeit gesehen wurde, dass nachhaltig eine hinreichend bestimmte gemeindliche Planung gestört werden kann oder wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Eigenplanung entzogen bzw. gemeindliche Einrichtungen erheblich beeinträchtigt werden.⁶⁵¹ Es sollen Vorschläge (im Zusammenhang mit der Fracking-Diskussion) genannt werden, die Rechtspositionen der Kommunen durch eine Änderung von § 11 Nr. 10 und § 15 BBergG zu stärken.⁶⁵² Dafür sprechen auch Überlegungen des BVerfG in der bereits genannten Entscheidung zur Schulnetzplanung.⁶⁵³ Dort hatte das Gericht verlangt, dass *„den Gemeinden für die Beteiligung an einer Schulnetzplanung auf Kreisebene zumindest Mitentscheidungsbefugnisse einzuräumen (sind), wie sie etwa für das Einvernehmen kennzeichnend sind (vgl. dazu Groß, GVwR I, 2. Aufl. 2012, § 13 Rn. 106).“* Diese Überlegungen lassen sich auf § 15 BBergG übertragen. Vermieden werden muss jedoch, dass es zu Erleichterungen einer Blockadehaltung durch die Kommunen kommt – diese Aspekte sind intensiv beim Einvernehmenserfordernis des § 36 BauGB diskutiert worden.⁶⁵⁴

5.3 Zusammenfassung zur formellen verbindlichen Bedarfsplanung

Zusammengefasst kann und soll die mit personellen und sachlichen Ressourcen zu verstärkende Raumordnung auf der Ebene der Regionalplanung für regional abgebaute und verbrauchte Rohstoffe

⁶⁴⁸ VG München, Urt. v. 05.12.2012, M 9 K 12.3036 BeckRS 2013, 45522.

⁶⁴⁹ VG Schleswig, Urt. v. 15.10.2015, 6 A 18/15, ZfB 2016, 87-94, Rn. 35 ff.

⁶⁵⁰ BVerwG, Beschl. v. 15.10.1998, 4 B 94/98, UPR 1999, 75-76, Rn. 4; VG Schleswig, Beschl. v. 10.09.2015, 6 B 41/15, Entscheidungsumdruck, S. 7; Urt. v. 15.10.2015, 6 A 18/15, Entscheidungsumdruck, S. 6.

⁶⁵¹ VG Schleswig, Beschl. v. 10.09.2015, 6 B 41/15, Entscheidungsumdruck, S. 4 unter Verweis auf BVerwG, Beschl. v. 15.10.1998 – 4 B 94/98, juris, Rn. 5; Frenz (2014): Neues Bergrecht?, RdE 2014, 465 unter VII; vgl. auch VG München, Urt. v. 05.12.2012 – M 9 K 12.3036 BeckRS 2013, 45522.

⁶⁵² Grigo (2013); in: Frenz (Hrsg.), Bergrechtsreform und Fracking, S. 73, 77 f.

⁶⁵³ BVerfG, Urt. v. 07.10.2014, 2 BvR 1641/11–, juris, Rn. 114 („Schulnetzplanung“), Rn. 88.

⁶⁵⁴ Vgl. den Überblick bei Schoch (2012): Rechtsprechungsübersicht, NVwZ 2012, 777.

eine am Bedarf orientierte Steuerung der Flächen für den Rohstoffabbau leisten. Die Formulierung von Mengenzielen mit den Regionalplänen ist dabei möglich. Gefordert wird, dass die Regionalplanung, am besten wie in Niedersachsen oder Baden-Württemberg als kommunale Aufgabe der Kreise, kreisfreien Städte und Planungsverbände definiert, verpflichtend ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan erstellt. Inhalte sollten zum einen allgemeine Festlegungen wie Minderungsgrundsätze sowie zum anderen auch konkrete Gebietsfestlegungen sein. Planerische Basis ist das regelmäßig durchzuführende Abbaumonitoring, welches um Aspekte der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung sowie der Substitution ergänzt werden sollte. Die Ausweisung insbesondere von Vorranggebieten (§ 7 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 ROG), für die festgelegt werden sollte (Soll der Konzentration), dass sie die Wirkung von Eignungsgebieten haben (§ 7 Abs. 3 S. 2 ROG) haben, ist ein effektiver Steuerungsansatz der Regionalplanung. Insoweit wird der nordrhein-westfälische Ansatz als Muster empfohlen. Die Ziele der Landesplanung (ggf. auch aus einem Landes-Rohstoffkonzept) sind hierbei zu berücksichtigen. Möglich ist es, dass das Land etwa in einem Landesressourcenschutzgesetz oder in einem für verbindlich zu erklärenden Landesrohstoffplan weitergehende Anforderungen definiert. Die Zielvorgaben sind für die Raumordnung im Landesrecht für verbindlich zu erklären. Auch landesweite Abbauquoten sind nicht nur raumordnungsrechtlich zulässig, sondern auch auf der Landesebene sinnvoll. Nicht weiter verfolgt werden sollte darüber hinaus eine Bundesvorgabe für Mengen oder Quoten – weder eine bundesgesetzliche Vorgabe noch eine institutionelle Lösung auf Bundesebene erscheint eine sachgerechte Lösung. Stattdessen sollte die Entscheidung über den Abbau regional zu gewinnender und zu verbrauchender Rohstoffe auf der rahmensetzenden Landes- und dann auf der regional planenden Regionalebene bleiben. Nicht empfohlen wird, die Braunkohlenpläne auf mineralische Rohstoffe auszudehnen. Eingeführt werden sollte aber die untertätige Raumordnung. Bedingt aufschiebende Planungen und Zwischennutzungen geben wertvolle Flexibilität, um in der Regionalplanung Nutzungskonflikte zu lösen.

Der Träger der Regionalplanung erhält zur Erstellung der Rohstoffplanung Daten von den Abbaunternahmen und bekommt Zuarbeit durch die Geologischen Dienste der Länder, der Bergbehörden sowie anderer Fachbehörden. Der Träger der Regionalplanung führt die Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange durch.⁶⁵⁵

Die vorstehend skizzierte Lösung hält sich in den Grenzen des bestehenden Rechts bzw. bedarf nur weniger Rechtsänderungen, die im Einzelnen aufgezeigt werden. Um insbesondere der aus dem Rechtsstaatsgebot folgenden Verhältnismäßigkeit gerecht zu werden, wird je nach Rohstoff die Festlegung von sog. Unsicherheitszuschlägen bei der Bedarfsfestlegung empfohlen. Ferner wird empfohlen, in den Landesentwicklungsplänen bzw. Regionalplänen aus betrieblichen Gründen Abweichungen für Rohstoff-Abgrabungen unterhalb von 10 ha vorzusehen (sog. „integrierte Projekte“). Schließlich ist auch das Flexibilisierungselement des Flächentausches sinnvoll.

⁶⁵⁵ S. im Einzelnen unten in Kapitel 8 zu Partizipation und Rechtsschutz.

Abbildung 4: Aufgabenverteilung bei der bedarfsorientierten Rohstoff-Regionalplanung



Quelle: Prof. Dr. Joachim Sanden.

6 Bedarfsplanung für die insbesondere dem BBergG unterliegenden Rohstoffe?

6.1 Fragestellung

Im folgenden Abschnitt wird die Frage behandelt, ob auch für die dem BBergG unterfallenden bergfreien und grundeigenen Bodenschätze eine Bedarfsplanung eingeführt werden sollte. Für die Grundeigentümergebiete, die obertägig abgebaut werden, war dies in den vorherigen Kapiteln grundsätzlich bejaht worden. Dort wurde ein gestuftes Vorgehen vorgeschlagen, bestehend aus einer Erprobungsphase, einer informellen und formellen Bedarfsplanung. Die Rahmenbedingungen für die dem Bergrecht unterfallenden Rohstoffe stellen sich jedoch grundlegend anders dar, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.

6.2 Prämisse: Strikte Bindung des Bergrechts an die Raumordnung

Bevor über eine bergrechtliche Bedarfsplanung nachgedacht werden kann, muss zunächst das Verhältnis der Raumordnung zum Bergrecht nach neuem Recht (vgl. seit dem 29.11.2017: § 48 Abs. 2 S. 2 ROG n. F.) dargestellt werden.

Mit der Bindung des Bergrechts an die Raumordnung wird verhindert, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung bei bergrechtlichen Entscheidungen nicht berücksichtigt werden.

Es war lange umstritten, ob die Beachtung der Erfordernisse von Raumordnung und Landesplanung über die „*öffentlichen Interessen*“ im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG gefordert wird. Mehrere Autoren haben sich in früheren Jahren gegen eine Anwendung des § 48 Abs. 2 BBergG im Sinne einer Raumordnungsklausel ausgesprochen.⁶⁵⁶ Angeführt wurde, dass das Bergrecht keine ausdrückliche Bezugnahme auf die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung kenne, und auch die Prüfungsmaßstäbe des § 55 Abs. 1 BBergG hierfür nichts hergäben. Nunmehr, vor allem nach den Entscheidungen des BVerwG zu Garzweiler I/II zum weiten Verständnis des Begriffs der öffentlichen Interessen⁶⁵⁷ sowie des Garzweiler-Urteils des BVerfG⁶⁵⁸, wird die Bindung an die Ziele der Raumordnung über die Öffnungsklausel des § 48 Abs. 2 BBergG allgemein anerkannt.⁶⁵⁹ Für die Bindung an Raumordnung und Landesplanung ist zu unterscheiden: handelt es sich um sog. einfache Rahmenbetriebsplanzulassungen, werden deren Ziele über § 48 Abs. 2 BBergG verbindlich. Liegen planfeststellungspflichtige Entscheidungen wie Rahmenbetriebsplanzulassungen vor, lässt sich eine Verbindlichkeit der Ziele über § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG herleiten („*Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen*“).⁶⁶⁰ Will man § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG wegen der gebundenen Entscheidung im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren nicht oder nur mit Abstrichen für anwendbar halten, sind die Ziele der Raumordnung aber wenigstens über § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG zu berücksichtigen.⁶⁶¹ Danach sind insgesamt relativ

⁶⁵⁶ S. etwa Hoppe (1983): Gelenkfunktion der Braunkohlenplanung? UPR 1983, 105, 110;); Degenhart (1996): Rechtsfragen der Braunkohlenplanung für Brandenburg, S. 35; weitere Nachweise bei Graf Vitzthum/Piensch (2013), in: Piensch/Schulte/Graf Vitzthum, (Hrsg.), BBergG, 2. Aufl. 2013, § 48 Rn. 44; zum damaligen Streitstand auch Kühne (2015): in: Kühne/von Mäßenhausen/Boldt/Weller, BBergG, 2. Aufl., § 48 Rn. 55, Fn. 110.

⁶⁵⁷ BVerwG, Urt. v. 29.06.2006, 7 C 11/05 – juris.

⁶⁵⁸ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013, 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 – juris.

⁶⁵⁹ Piensch, (2013): in: Piensch/Schulte/Graf Vitzthum, (Hrsg.), BBergG, 2. Aufl. 2013, Anhang § 56 Rn. 424.

⁶⁶⁰ So jedenfalls Kühne, (2015): in: Kühne/von Mäßenhausen/Boldt/Weller, BBergG, 2. Aufl., § 48 Rn. 55.

⁶⁶¹ Sowohl von Mäßenhausen (2015): in: Kühne/von Mäßenhausen/Boldt/Weller, BBergG, 2. Aufl., § 48, Rn. 127 ff.

komplizierte rechtliche Umwege erforderlich, um eine Bindung bergrechtlicher Entscheidungen an die Ziele der Raumordnung zu erreichen.

Das BMU hat anlässlich der MKRO-Leitbild-Ressortabstimmung⁶⁶² die „*Unterstützung der Einfügung einer Raumordnungsklausel in die bergrechtlichen Vorschriften des Bundes zur Förderung der optimalen Nutzung unterirdischer Räume zur Gewinnung erneuerbarer Energien und zur Speicherung oder Endlagerung von Energieträgern oder sonstigen Stoffen sowie zur nachhaltigen Bewirtschaftung von Bodenschätzen*“ gefordert.

Konkret schlug das UBA⁶⁶³ mit § 5 Abs. 2 BBergG (neu) folgende Festlegung vor:

„Bei Entscheidungen über die Erteilung von Bergbauberechtigungen oder über die Zulassung von Betriebsplänen sowie bei dem Erlass von Nebenbestimmungen, Beschränkungen oder Verboten sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“

Dies verfolgt den Zweck, bereits bei der frühen Entscheidung über Berechtigungen, konkret bei der Aufsuchungserlaubnis, raumordnerische Aspekte einfließen lassen zu können.⁶⁶⁴ Dazu wäre in § 1 Nr. 16 der Raumordnungsverordnung (ROV) die Liste der raumbedeutsamen Vorhaben über die genannte Planfeststellung hinaus zu erweitern.⁶⁶⁵

Inzwischen ist durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften⁶⁶⁶ die Raumordnungsklausel in das BBergG (§ 48 Abs. 2 S. 2 BBergG n. F.) eingefügt worden⁶⁶⁷ und ist damit zugleich weitergehenden Forderungen⁶⁶⁸ nach einer gänzlichen Streichung des § 48 BBergG eine Absage erteilt worden. Seit dem 29.11.2017 lautet § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG: „*Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung oder Untersagung zu erfolgen hat, sind bei raumbedeutsamen Vorhaben Ziele der Raumordnung zu beachten.*“

Daran, dass der Bund für diese Gesetzesänderung des BBergG die Rechtssetzungskompetenz hatte, besteht kein Zweifel: Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das BBergG und damit auch für seine Änderung folgt aus dem Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Die Norm erwähnt ausdrücklich den Bergbau. Der Begriff des Bergbaus umfasst das Aufsuchen und Gewinnen von Mineralien z. B. Kohle, Erz, Erdöl, Erdgas, Salz) und Gesteinen (z. B. Kies, Sand) in Unter- und Überbergbetrieben. Diese Begriffsbestimmung schließt die Rohstoffe aus der Kategorie der Grundeigentü-

⁶⁶² BMU (Hrsg.), Schreiben an BMVBS zum MKRO-Leitbildentwurf, Stellungnahme, N II 2 – 77 001/1, 27.11.2013, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/stellungnahme-bmu.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 30.11.2018, S. 9.

⁶⁶³ Penn-Bressel/Weber et al. (2014), in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung, Position, November 2014.

⁶⁶⁴ Penn-Bressel (2014): Untertägige Raumordnung im Bergrecht, Vortrag bei der Fachtagung „Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung“ – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Universität Kassel, 25.11.2014, Vortragsfolien, https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IWR/Roßnagel/sonstiges/vortrag_bergrecht_tagung_pennbressel.pdf, Folie 3, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁶⁶⁵ Penn-Bressel (2014): Untertägige Raumordnung im Bergrecht, Vortrag bei der Fachtagung „Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung“ – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Universität Kassel, 25.11.2014, Vortragsfolien, Folie 3.

⁶⁶⁶ S. den Gesetzesbeschluss, BR-Drs. 209/17 v. 10.03.17.; BT-Drs. 18/10883, S. 28.

⁶⁶⁷ § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG neu hat nun folgenden Wortlaut: „Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung oder Untersagung zu erfolgen hat, sind bei raumbedeutsamen Vorhaben Ziele der Raumordnung zu beachten.“

⁶⁶⁸ Roßnagel/Hentschel (2017): Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, (FKZ 3711 18 102), UBA-Texte 23/2017, S. 102, die allerdings aus der Logik eines gestuften Verfahrens heraus argumentieren.

merbodenschätze samt ihrer Gewinnung mit ein. Die Planung ist eine der Kerninstrumente der Wirtschaft (Wirtschaftsplanung) und somit von der Kompetenzgrundlage des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG umfasst.

Diese Gesetzesänderung wird begrüßt. Die Einführung einer bindenden Raumordnungsklausel in das Fachrecht, hier das Bergrecht, ist sinnvoll. Wie oben ausgeführt, konnte das Raumordnungsrecht isoliert, also ohne das Fachrecht, den Auftrag einer bedarfsorientierten Bewirtschaftung der Rohstoffe bisher nicht leisten.

6.3 Keine zusätzliche formelle Bedarfsplanung im Bergrecht

In den vorangegangenen Abschnitten wurde eine Optimierung der Regionalplanung im Hinblick auf den Rohstoffabbau, konkret aller regional abgebauten und verbrauchten Rohstoffe, entwickelt.

Darüber hinaus – also über die Raumordnung hinaus – ließe sich für die dem BBergG unterliegenden Rohstoffe theoretisch eine zusätzliche formelle Bedarfsprüfung im Fachrecht (BBergG) installieren. Teilweise wird eine solche bergrechtliche Bedarfsplanung für sachgerecht dergestalt für gehalten, dass eine staatliche Bedarfsplanung als Vorstufe des eigentlichen Zulassungsverfahrens verankert wird.⁶⁶⁹ In die gleiche Richtung ging der Vorschlag des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) in seinem Umweltgutachten 2012, „in Abhängigkeit von der Schwere der bergbaulichen Eingriffe in die Umwelt eine Genehmigungserteilung an besondere Bedingungen zum Nachweis eines Bedarfs zu knüpfen.“⁶⁷⁰ Tatsächlich stellt die in einigen Bundesländern (Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Brandenburg) installierte Braunkohlenplanung eine solche bergrechtliche Bedarfsplanung dar. Eine Ausdehnung auf die ganze Gruppe der Rohstoffe, die dem BBergG unterliegen, wurde oben⁶⁷¹ jedoch abgelehnt.

*Köck/Bovet/Fischer et al.*⁶⁷² haben erwogen, im BBergG eine Fachplanung für die Bodenschätzege-
winnung einzuführen, „die ein Bewirtschaftungsregime begrenzter Ressourcen etablieren (könnte), wie sie die Bewirtschaftungsplanung nach § 83 WHG beinhaltet.“ Die begrenzte Reichweite einer solchen bergrechtlichen Bedarfsplanung wird jedoch sofort deutlich, wenn es weiter heißt:⁶⁷³ „Weil durch die Bergbehörden jedoch keine abschließende Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen erfolgen kann, sollte die Ressourcenbewirtschaftungsplanung im BBergG für die Raumordnung nicht bindend sein wie etwa die Naturschutzplanung (Errichtung des kohärenten europäischen Netzes „Natura 2000“). Sie sollte vielmehr der Raumordnung sektorale Abwägungsbeiträge zur Verfügung stellen, indem sie die Auswahl und Priorisierung von Rohstoffsicherungsgebieten übernimmt. Die Abwägung mit anderen Nutzungen sollte dagegen der Raumordnung als räumlicher Gesamtplanung überlassen werden. Vorbild für die rechtliche Ausgestaltung ist daher die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG.“

Der förmlich festgestellte Bedarf an Ressourcen, der mit den Umwelanforderungen kompatibel ist, würde dann den Handlungsrahmen für die nachgeschalteten Zulassungsverfahren setzen. Allerdings würde ein gesetzgeberisches Festschreiben des Bedarfes in Gefahr laufen, nur eine notarielle Beurkundungsfunktion darzustellen.⁶⁷⁴ Aber auch dann, wenn man die Bedarfsfestlegung der fachbehördlichen Entscheidung überträgt, leuchtet der Vorteil einer solchen Konstruktion nicht ein. „Eine Bedarfsplanung im Rahmen des BBergG hätte gegenüber der Verankerung in der Regionalplanung

⁶⁶⁹ So Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (581 f.).

⁶⁷⁰ SRU (2012), Tz. 155.

⁶⁷¹ Vgl. oben unter 5.1.6.3.

⁶⁷² Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): die Bedarfsplanung als Instrument, UBA-Texte 55/2017, S. 298 f.

⁶⁷³ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 299.

⁶⁷⁴ So Köck (2016), 579 (588).

den Vorteil“, so Köck/Bovet/Fischer et al.⁶⁷⁵, „dass sie auf die geologische Expertise der zuständigen Behörden aufbauen könnte. Die Bergbehörden verfügen aufgrund der Unterlagen-Bergverordnung (...) über die umfassendsten Daten hinsichtlich des Rohstoffabbaus. Durch den Behördenunterbau sind die Bergbehörden auch mit personellen Kapazitäten ausgestattet.“ Dieser Vorsprung an Spezialwissen insbesondere hinsichtlich der Lage und der Qualität der Rohstofflagerstätten kann auch auf andere Weise an die Raumplanungsbehörden transferiert werden. Hierzu wurde oben⁶⁷⁶ vorgeschlagen, das Wissen der Genehmigungsbehörden u. a. über das erweiterte Abbaumonitoring den Regionalplanungsbehörden zur Verfügung zu stellen. Auf den erweiterten Bedarf an Ressourcen der Regionalplaner ist ebenfalls hingewiesen worden. Auch das zweite Argument der Studie für eine bergrechtliche Bedarfsplanung überzeugt nicht. Die raumplanerischen Entscheidungen unterlägen „oft“ der politischen Beeinflussung, was „zur Bevorzugung lokaler Oligopole führen“ könne, so dass die bergrechtliche Bedarfsplanung als fachlich orientierte Expertenplanung vorzuziehen sei.⁶⁷⁷ Wie die Autoren der Studie selbst erkennen, muss die Regionalplanung alle Belange (und nicht nur die Bergbelange) abwägen. Ihr deswegen aber Oligopolförderung vorzuwerfen, erscheint vermessen, zumal die Studie an anderer Stelle⁶⁷⁸ selbst die regionalplanerische Konzentrationsflächenplanung für ein „effektives“ Instrument hält und den Trägern der räumlichen Planung sogar einen intensiveren Gebrauch dieses Instruments empfiehlt.

Sachlicher Grund für die Auswahl der dem BBergG unterliegenden Rohstoffgruppe für eine zusätzliche Bedarfsplanung wäre die Bedeutung der genannten Rohstoffe, die in der Sonderbehandlung zum Ausdruck kommt. Die dem Bergrecht unterliegenden Rohstoffe sind besondere Rohstoffe, die einer weitergehenden, aufwändigeren Planung unterworfen werden könnten. Insoweit ist es fachlich wenig sinnvoll, wenn Köck/Bovet/Fischer et al.⁶⁷⁹ dann Kiese, Sande und Natursteine in das Regime des Bergrechts bringen wollen, nur weil man dort eine Bedarfsplanung installieren kann.

Wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt, ist aber nach neuem Recht (§ 48 Abs. 2 S. 2 BBergG seit 29.11.2017) das Bergrecht an die Ziele der Raumordnung und mit ihnen auch denen der Regionalplanung strikt gebunden. Die Frage, wie Raumplanung und Vorhabenzulassung ineinandergreifen, um hinsichtlich des Rohstoffabbaus zu entscheiden und darzustellen, was wo wann gewollt ist und was vorsorglich bis zum künftigen Abbau (mit bestimmtem oder unbestimmtem Zeitpunkt) oder für alle Zukunft gesichert werden soll, ist also nunmehr mit Hilfe dieser neuen Raumordnungsklausel zu beantworten.

Abgelöst wurde damit der bisherige in § 48 Abs. 1 und 2 BBergG a. F. verankerte relative Vorrang der Rohstoffsicherungsklausel gegenüber den umweltrechtlichen Anforderungen.⁶⁸⁰ Durch die Neuformulierung des § 48 BBergG hat man endlich „eine gleichgewichtige Abwägung von ökonomischen und ökologischen Belangen“⁶⁸¹ bewerkstelligt. Sie ist als ergebnisoffene Abwägung auch im Lichte des Garzweiler-Urteils des BVerfG⁶⁸² notwendig, in dem eine frühe Gesamtabwägung aller Belange angemahnt wird.

⁶⁷⁵ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): die Bedarfsplanung als Instrument, UBA-Texte 55/2017, S. 299.

⁶⁷⁶ Vgl. oben unter 3.1.

⁶⁷⁷ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 299 f.

⁶⁷⁸ So ausdrücklich Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 321.

⁶⁷⁹ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 299.

⁶⁸⁰ S. im Einzelnen Kühne (2015), in: Kühne/von Mäßenhausen/Boldt/Weller, BBergG, 2. Aufl., § 48 Rn. 1 ff. m. w. N.

⁶⁸¹ Frenz (2016): Nachhaltiges Bergrecht, DVBl. 2016, 679 ff.

⁶⁸² Vgl. die Garzweiler-Entscheidung auf, BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BvR 3139/08 u. a., E 134, 242.

Daher macht es nach neuer Rechtslage keinen Sinn, der intensivierten Regionalplanung (Rohstoffplanung in den Regionalplänen) – über die Braunkohlenplanung hinaus – noch eine weitere Bedarfsplanung nachzuschalten. Anderenfalls wäre die bergrechtliche Bedarfsplanung nach der Konstruktion in ihrer Planungsentscheidung unfrei, was nach der Gesetzeslage eben nicht der Fall sein soll. Auch fachlich ist, wie ausgeführt, die Bindung der bergrechtlichen Entscheidung an die Ziele der Raumordnung sinnvoll, so dass keine weitere Gesetzesänderung vorgeschlagen wird.

Auf die Anschlussfrage, ob die in einer fachlichen Bedarfsplanung des Bundes enthaltenen Mengenziele für die Landesplanung für verbindlich erklärt werden könnten⁶⁸³ (Verhältnis einer bundesrechtlichen Fachplanung und der gesamtäumlichen Landesplanung der Länder, vgl. § 5 ROG) muss nach der hier vertretenen Lösung nicht eingegangen werden.

Hilfsüberlegungen: Sollte man entgegen dem hier verfolgten Ansatz eine bergrechtliche Bedarfsprüfung für notwendig halten, könnte man dem Vorschlag von *Schulze/Keimeyer*⁶⁸⁴ folgen, die bergbauliche Bedarfsprüfung sowohl bei den Bergbauberechtigungen (§§ 6 ff. BBergG⁶⁸⁵) als auch bei der Betriebsplanzulassung (§§ 50 ff. BBergG⁶⁸⁶) niederzulegen. So könnten laut *Schulze/Keimeyer*⁶⁸⁷ folgende Elemente einer Bedarfsprüfung in das BBergG aufgenommen werden:

- ▶ *„Bereits zur Erteilung von Bergbauberechtigungen (Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum) ist eine Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme vorzunehmen;*
- ▶ *Des Weiteren ist im Rahmen der Betriebsplanzulassung für Abbauvorhaben bestimmter (mineralischer) Bodenschätze ebenfalls eine Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme vorzunehmen.“*

In den Zulassungsverfahren nach den §§ 54 bis 56 Abs. 1 BBergG müsste demnach insbesondere in § 55 Abs. 1 BBergG eine Bedarfsprüfung als materielle Zulassungsvoraussetzung integriert werden. Statt wie bisher stets die Ermöglichung und Förderung der Gewinnung von Bodenschätzen als Prämisse zu verfolgen, würden dann bergrechtliche Zulassungen abhängig von der Bedarfsfeststellung. Die notwendigen Änderungen bei den Zulassungsvoraussetzungen bei dieser Vorgehensweise haben bereits *Schulze/Keimeyer*⁶⁸⁸ skizziert:

- ▶ *„die Konzessionsvergabe und Betriebsplanzulassung muss an die Erfüllung besonderer Anforderungen hinsichtlich der Bedarfsfeststellung knüpfen;*
- ▶ *die Anpassung der Zulassungsvoraussetzungen soll in Abhängigkeit der Schwere der bergbaubedingten Eingriffe in Rechte Dritter oder die Umwelt erfolgen: Zur Einordnung der Schwere der Eingriffe sollte zwischen einem Abbau unter besiedeltem Gebiet und nicht besiedeltem Gebiet unterschieden werden;*

⁶⁸³ Vgl. hierzu mit Blick auf die Bundesverkehrsfachplanung bzw. Bundesnetzausbauplanung *Hermes* (2014): Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung, ZUR 2014, 259 (268); *Appel* (2013): Bundesfachplanung versus landesplanerischer Ziele der Raumordnung, NVwZ 2013, 457 ff.

⁶⁸⁴ *Schulze/Keimeyer* (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 23 f.

⁶⁸⁵ § 6 Satz 3 BBergG neu: „Zur Erteilung der Berechtigung ist eine Prüfung vorzunehmen, inwieweit der Abbau zur Deckung eines kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs unter Berücksichtigung einer schonenden Inanspruchnahme von Bodenschätzen notwendig ist.“

⁶⁸⁶ § 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG (neu): „3. der Abbau zur Deckung eines kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs unter Berücksichtigung einer schonenden Inanspruchnahme notwendig ist.“

⁶⁸⁷ *Schulze/Keimeyer* (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 10.

⁶⁸⁸ *Schulze/Keimeyer* (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 12.

- ▶ *hierbei sind die Anforderungen für einen Abbau von Bodenschätzen unter bewohnten Siedlungen strenger auszugestalten – der Bedarf muss hier langfristig gegeben und der Abbau unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten mangels alternativer Rohstoffzugänge zwingend erforderlich sein.“*

Folgerichtig für ihren Ansatz schlugen *Schulze/Keimeyer*⁶⁸⁹ eine Ergänzung der geforderten Antragsunterlagen (§ 52 Abs. 4 S. 2 neu BBergG) vor. Bergbautreibende sollen demnach den Bedarf an der Gewinnung des Bodenschatzes begründen.⁶⁹⁰ Ferner sollen bessere Angaben zum Umfang des in Anspruch genommenen Grundeigentums Dritter und zu möglichen Nutzungsbeeinträchtigungen und Schädigungen gemacht werden. Schließlich sind Angaben zu Maßnahmen der Vorsorge, Verminderung und Beseitigung von Schäden bzw. zu Maßnahmen zur Wiederherstellung des Zustandes der Geländeoberfläche (Rekultivierung) vorgesehen. Schließlich schlugen die beiden Autoren eine weitere Verschärfung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen in § 55 Abs. 1 BBergG vor. Neben der Bedarfsprüfung (Nr. 3 neu) soll die Möglichkeit der vollständigen Gewinnung der Rohstoffe aus der jeweiligen Lagerstätte (Nr. 4 neu) verlangt werden. In Nr. 5 (neu) und Nr. 6 (neu), wird ferner verlangt, dass *„die Durchführung des Vorhabens ohne erhebliche Einwirkungen auf bewohntes Grundeigentum Dritter durchgeführt werden kann“ bzw. „die Durchführung des Vorhabens keine erheblichen Verschlechterungen bzgl. öffentlicher Umweltbelange, insbesondere des Natur- und Gewässerschutzes, mit sich bringt“.*

Letztere Ergänzung hätte den Vorteil, dass die dem Planfeststellungsrecht innewohnende Abwägung auf erheblich breiteren Füßen stünde als bisher. Wenn man die ökonomische Plausibilität eines Vorhabens nicht schon oben bei der Planrechtfertigung als solcher, sondern erst hier auf der Ebene der abwägenden Ermessensentscheidung prüfen will⁶⁹¹, kann man in der Abwägungsentscheidung dann auf eine erheblich breitere Zahl von begründeten Belangen zurückgreifen. Diese Lage ist für den Ressourcenschutz positiver als die bisherige Rechtslage, die sich allein an der Sicherung des Rohstoffabbaus orientiert.

⁶⁸⁹ *Schulze/Keimeyer* (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 24.

⁶⁹⁰ Zum erforderlichen Grad der Notwendigkeit („zum Wohl der Allgemeinheit vernünftigerweise geboten“) vgl. BVerfG, Urteil v. 17.12.2013, - 1 BvR 3139/08 – und - 1 BvR 3386/08 - „Tagebau Garzweiler I/II“, Rn. 184 f., http://www.bverfg.de/e/rs20131217_1bvr313908.html, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁶⁹¹ Auf die Divergenz der Beurteilung durch den 4. und den 11. Senat des BVerwG haben schon *Sanden/Vick* (2006, Die Angebotsplanung im Fachplanungsrecht am Beispiel der Flugplätze, UPR 2006, 252-259) aufmerksam gemacht.

7 Verankerung der Bedarfsplanung im sonstigen Landesrecht?

Eine Bedarfsplanung könnte im landesrechtlichen Zulassungsregime für Grundeigentümergebietsschätze installiert werden.⁶⁹² Ausgehend davon, dass es sich inhaltlich vor allem um Steine, Kiese und Sande handelt, ist hier die Verzahnung zur regionalen Lenkung von Stoffkreisläufen insbesondere im Bereich der Bauabfälle bzw. -materialien zu bewerkstelligen. Die nachstehenden Vorschläge gehen damit über die raumordnungsrechtlichen Möglichkeiten der Lenkung, die vorstehend bereits behandelt wurden (u. a. Vorrang- und Ausschlussgebiete), hinaus.⁶⁹³

7.1 Landesrechtliche Bedarfsplanung bei den Grundeigentümergebietsschätzen

Die beiden Länder (Bayern und NRW), die über Abtragungsgesetze für einige Rohstoffe verfügen, könnten theoretisch eine Bedarfsprüfung in diesen Gesetzen einführen. In den restlichen Ländern ohne Abtragungsgesetze könnten diese Aspekte damit an anderer Stelle verortet werden: Die Länder, die den Rohstoffabbau je nach Fallgestaltung (insbes. Nass- oder Trockenauskiesung) über ihre Landeswassergesetze, ihre Landesbauordnungen bzw. über ihre Landesnaturschutzgesetze regeln, könnten eine Bedarfsplanung dort implementieren. Vor Erteilung von Erlaubnis bzw. Bewilligung wäre demnach durch die Wasser, Bau- oder Naturschutzbehörde eine fachrechtliche Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung einer nachhaltigen Ressourceninanspruchnahme durchzuführen.

Für das der Raumordnung nachgeschaltete Landesfachrecht gilt jedoch das Gleiche entsprechend, was oben⁶⁹⁴ zur nicht empfohlenen nachgeschalteten bergrechtlichen Bedarfsplanung ausgeführt wurde. Es macht unter dem Aspekt der Vermeidung von Doppelprüfungen keinen Sinn, eine „doppelte“ Rohstoff-Bedarfsprüfung in der Regionalplanung und noch einmal z. B. im Wasserrecht vorzusehen. Somit schlägt diese Studie vor, die Regionalplanung wie oben gezeigt zu optimieren, jedoch auf zusätzliche Bedarfsplanungen im Fachrecht der Länder zu verzichten.

Allerdings muss darauf geachtet werden, dass das Landesplanungsrecht eine hinreichende Bindungswirkung für die Ergebnisse der Regionalplanung vorschreibt. Darauf ist oben⁶⁹⁵ schon eingegangen worden. Hier bei den Grundeigentümergebietsschätzen gilt für das baurechtliche Abtragungsgesetz § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB. Zudem regelt § 3 Abs. 2 Nr. 2 Abtragungsgesetz NRW für das Bundesland NRW eine besondere Bindungswirkung der Landesraumordnung. Über die Bindungswirkungen für Planfeststellungen und Plangenehmigungen nach § 4 Abs. 2 ROG hinaus ist hierzu oben im Ergebnis vorgeschlagen worden, bundesrechtlich entsprechend § 4 Abs. 3 ROG in einem zu schaffenden § 4 Abs. 4 ROG (neu) auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts vorzusehen, dass die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind. Diese Bindungswirkung würde nicht nur für baurechtliche Verfahren, sondern auch für Verfahren nach anderen Regimen wie dem Naturschutzrecht gelten.

⁶⁹² Schulze/Keimeyer (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, S. 9.

⁶⁹³ Damit gehen die Überlegungen dieser Studie weiter als etwa die von Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 321, die das Instrument der Konzentrationsflächenplanung für ausreichend halten.

⁶⁹⁴ Vgl. oben unter 6.3.

⁶⁹⁵ Vgl. oben unter 5.1.5.2.

7.2 Bezug zur regionalen Stoffkreislaufplanung

Die regionalplanerische Bedarfsplanung bei den Grundeigentümerbodenschätzen, vor allem Steinen, Kies und Sanden, muss mit Bemühungen verzahnt werden, regionale Stoffkreisläufe zu steuern. Das betrifft vor allem den mengenmäßig sehr relevanten Stoffstrom der Bau- und Abbruchabfälle, die recycelt bzw. aufbereitet und damit wieder zu Baumaterial werden.

Unabhängig von eher theoretischen Diskussionen sind praktische integrierte stoffstrombasierte Ansätze bisher noch selten.⁶⁹⁶ Mit dem Begriff „*urban metabolism*“ wurden in den vergangenen Jahren erste stoffstrombasierte Betrachtungen auf Stadtebene gekennzeichnet.⁶⁹⁷ Auch der Begriff des „*urban mining*“⁶⁹⁸, sei es mit der Wiederaufbereitung von Bauabfällen oder gar der Wiedernutzung bereits deponierter Bauabfälle, hat Relevanz für die bedarfsgerechte Versorgung mit Baurohstoffen. Es verwundert daher nicht, dass der Gebäudebereich einer der Mittelpunkte der Materialeffizienzbetrachtungen ist.⁶⁹⁹ „*Das Recycling oder die Wiederverwendung von Baustoffen oder sogar ganzer Produkte*“, so die Kommission, „*ist eine Maßnahme, die bei der Verbesserung des effizienten Einsatzes von Materialien zunehmend an Bedeutung gewinnt und dazu beiträgt, die mit neuem Material verbundenen negativen Auswirkungen zu vermeiden.*“⁷⁰⁰ Die stärkere Nutzung von Sekundärrohstoffen ist mithin eine Aufgabe, die auch der regionalen und lokalen Ebene obliegt.

Die notwendige systematische regionale Betrachtung⁷⁰¹ fehlt aber bisher. Ungeklärt sind ebenfalls Ansatzpunkte, wie Vertreter der öffentlichen Hand in unterschiedlichen Kooperationsformen mit privaten Stakeholdern aus der Wirtschaft zur Optimierung solcher Stoffkreisläufe beitragen könnten.⁷⁰²

Die Optimierung von Stoffkreisläufen auf regionaler bzw. lokaler Ebene steht seit langem im Fokus verschiedener Akteure, insbesondere von Stadtwerken sowie privater und öffentlicher Entsorgungsunternehmen.⁷⁰³ Teilweise wurden auch übergreifende Ziele und Strategien für die Kommunen ent-

⁶⁹⁶ Vgl. zum Pfaffengrund-Konzept etwa *Sterr* (2004): Nachhaltigkeitsorientiertes Stoffstrommanagement Rhein-Neckar. In: Regionales Stoffstrommanagement Rhein-Neckar. Betriebswirtschaftlich-ökologische Arbeiten, Vol. 5; Feb. 2004; S. 1-150.

⁶⁹⁷ *Barles* (2010): Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues. *Journal of Environmental Planning and Management* 53 (4), 439-455; *Heynen/Kaika/Swyngedouw* (Hrsg.) (2006): In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism.

⁶⁹⁸ *Lucas/Fekkek* (2011): Urban Mining: von der Vision zur praktischen Umsetzung. *Umweltmagazin* Heft 9, 36 f.

⁶⁹⁹ Europäische Kommission (Hrsg.) (2014): Zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 01.07.2014, COM(2014) 445 final.

⁷⁰⁰ Europäische Kommission (Hrsg.), ebenda, S. 2.

⁷⁰¹ *Lucas* (2011): Räumliche Bewusstlosigkeit. Metropolenkonzepte und die Folgen, in: *Der Kritische Agrarbericht* 2011, 164 ff.

⁷⁰² *Wiltz* (2014): Von der Abfallwirtschaft zum nachhaltigen Ressourcenmanagement.

⁷⁰³ Vgl. nur etwa Institut Für Angewandtes Stoffstrommanagement (IfaS)/DBU (Hrsg.) (2008): Informationsplattform Regionales Stoffstrommanagement. Info-Plattform. http://www.stoffstrom.org/fileadmin/userdaten/dokumente/Veroeffentlichungen/2008-09-Broschuere_Info-Plattform_Reg_SSM_IfaS.pdf; letzter Zugriff am 31.12.2016; *Friege* (2003): Modernes Stoffstrommanagement, in: *Kummer/Brinkmann* (Hrsg.), *Umweltpolitik und Abfallwirtschaft*, 113 ff.; *Friege* (1997): Management von Stoffströmen im Bereich Bauen und Wohnen, *UWSF Z. Umweltchem. Ökotox.* 9 (1997), 121 ff.; *Friege* (1997): Der Gebäudebestand: Stoffströme und Kosten in den Bereichen Bauen und Wohnen: Anforderungen an die Erfassung der Stoffströme, in: *BMBau* (Hrsg.), *Der Gebäudebestand - Stoffströme und Kosten in den Bereichen Bauen und Wohnen*; *Friege* (1997): Von der Abfallwirtschaft zum Management von Stoffströmen, *Müll u. Abfall* 29 (1997); 4-13.

wickelt.⁷⁰⁴ Die Akteure verfügen aufgrund ihrer Entsorgungserfahrung regelmäßig über Potentialanalysen zur Schließung von Stoffkreisläufen. Es besteht die Notwendigkeit, zum einen konkrete Kombinationen aus Stoffen, Stoffströmen und Anwendungsfeldern zu betrachten sowie zum anderen die institutionellen Rahmenbedingungen und Hemmnisse zu untersuchen.

Dabei sind die rechtlichen Rahmenbedingungen für ein regionales oder lokales Ressourcenmanagement eigentlich längst gegeben: Gemeint sind weniger Abfallwirtschaftspläne nach §§ 30 f. KrWG, sondern vielmehr kommunale Abfallwirtschaftskonzepte (z. B. § 5a LAbfG NW). Hier kann aus rechtlicher Sicht ein kommunales oder regionales Stoffstrommanagement eingebaut werden. Interessant ist der bereits verwirklichte Ansatz von Rheinland-Pfalz, das als erstes Bundesland seit dem 1.1.2014 in seinem auf Initiative der Landesregierung⁷⁰⁵ geänderten Landesabfallgesetz die Erweiterung der kommunalen Abfallwirtschaftskonzepte zum kommunalen Stoffstrommanagement vorsieht. Nach der Gesetzesbegründung soll „*ein im jeweiligen Abfallwirtschaftskonzept verankertes kommunales Stoffstrommanagement (...) eine optimierte Vernetzung unterschiedlicher Stoffströme und eine weitgehende Schließung der Stoffkreisläufe gegebenenfalls in Kooperation mit anderen Kommunen bewirken.*“⁷⁰⁶ Bereits 2010 wurde unter Leitung des Landesamtes für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht ein Netzwerk „*kommunales Stoffstrommanagement*“ gegründet. Damit ist man über reine Abfallvermeidungsprogramme, die auch ihren Beitrag zum Ressourcenschutz leisten⁷⁰⁷, weit hinausgegangen.

Dieses kommunale Stoffstrommanagement sollte mit der regionalen oder lokalen Bedarfsplanung für Baustoffe eng verbunden werden. So kann und sollte die zur Verfügung stehende Stoffmenge der aufzubereitenden Bau- und Abbruchabfälle bzw. genauer die Menge der daraus zu gewinnenden Baurohstoffe für die Bedarfsabschätzung neu zu gewinnender Rohstoffe verwendet werden. Hierzu ist oben⁷⁰⁸ bereits im Zusammenhang mit der Forderung nach einer Berücksichtigung der Substitution bzw. des Recyclings in der Rohstoffbedarfsplanung der Regionalplanung bereits eingegangen worden.

Eine Analyse der für das Stoffstrommanagement geltenden, konkreten Governance-Strukturen auf lokaler und regionaler Ebene kann im Rahmen dieser Studie nicht geleistet werden. Es ist aber erkennbar, dass soweit die Kommunen betroffen sind oder die regionalen Planungsträger Personenidentität hinsichtlich der Entscheider über den Rohstoffabbau besteht. Das gilt insbesondere be-

⁷⁰⁴ Lehmann (2011): Optimizing Urban Material Flows and Waste Streams in Urban Development through Principles of Zero Waste and Sustainable Consumption, Sustainability 2011(3) 155-183, https://www.mdpi.com/search?q=Urban+Material+Flows+&authors=&journal=sustainability&article_type=&search=Search, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷⁰⁵ Gesetzentwurf der Landesregierung Landeskreislaufwirtschaftsgesetz (LKrWG, LT-Drs. 16/2205 vom 9.4.2013, <http://www.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/2205-16.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷⁰⁶ § 6 des LAbfG RP lautet: „(1) Die obere Abfallbehörde und das Landesamt für Umwelt, Wasserwirtschaft und Gewerbeaufsicht beraten die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insbesondere mit dem Ziel der Implementierung eines effizienten Stoffstrommanagements und der überörtlichen Vernetzung kommunaler Konzepte. Kommunales Stoffstrommanagement ist die Sammlung und Bewertung von Daten und Informationen zu Stoffströmen, die Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur gezielten Beeinflussung von Stoffströmen sowie die Vernetzung der handelnden öffentlich-rechtlichen und privaten Akteure mit dem Ziel der Identifikation und der Nutzung von Stoffstrompotentialen auf örtlicher und überörtlicher Ebene zur Schonung der natürlichen Ressourcen.“

⁷⁰⁷ Hermann-Reichold/Schomerus/Stropahl (2011): Abfallvermeidungsprogramme im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz – ein Beitrag zum Ressourcenschutz? ZUR 2011, 507.

⁷⁰⁸ Vgl. oben unter 3.2.3.2.

treffend die Raumordnung und Landesplanung bzw. Landschaftsentwicklung⁷⁰⁹ sowie die Flächennutzungs- und vor allem Bauleitplanung.

Anzufügen ist, dass etwa in Großbritannien die Verknüpfung zwischen Rohstoffabbauplanung und Abfallwirtschaftsplanung bereits im Rahmen einer lokalen „*Minerals and Waste Planning Policy*“ gelingt. So existiert etwa in Derby der „*Derbyshire Minerals and Waste Development Framework (DMWDF)*“⁷¹⁰, der mehrere Planungspolitiken verbindet. Das sind im Kern der „*Derby and Derbyshire Minerals Local Plan*“ sowie der „*Derby and Derbyshire Waste Local Plan*“. Werden Zulassungsanträge für den Abbau mineralischer Rohstoffe oder auch im Bereich der Bauabfälle gestellt, werden diese anhand des Frameworks abgeglichen. In einigen lokalen Assessments wird sogar ausdrücklich unter Hinweis auf Planungspolitik⁷¹¹ der Vorrang des Einsatzes von Recyclingmaterialien anstatt der Freigabe neuer Rohstoffabbauflächen festgeschrieben.⁷¹² Das erfolgt unter dem Hinweis, dass in einigen Fällen aufgrund von technischen Gegebenheiten Recyclingmaterial variable Qualität und ggf. nicht den gleichen Einsatzbereich wie neues Material haben kann.

⁷⁰⁹ Vgl. *Wilts* (2013): Abfallwirtschaftsplanung: lokal bis global. In: *Raumplanung*, Heft 166, 35-38.

⁷¹⁰ Derbyshire County Council (Hrsg.) (2012): *Minerals and Waste Planning Policy*, http://www.derbyshire.gov.uk/environment/planning/planning_policy/minerals_waste_development_framework/default.asp; letzter Zugriff am 30.11.2018; vgl. auch etwa noch Warwickshire Council (Hrsg.) (2012): *Warwickshire County Council Minerals and Waste Development Scheme 2012 – 2015*, <https://apps.warwickshire.gov.uk/api/documents/WCCC-680-85>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷¹¹ National Planning Policy Framework, paragraph 143 (DCLG, 2012).

⁷¹² Vgl. etwa Bedford Borough, Central Bedfordshire and Luton Borough Council (Hrsg.) (2014): *Minerals and Waste Local Plan: Strategic Sites and Policies*, January 2014, S. 36: “Mineral Strategic Policy MSP 3 – Substitute, Secondary and Recycled Aggregates – The Mineral Planning Authority will give priority to the production and supply of substitute/recycled/secondary aggregates to be used in preference to land won aggregates.” http://www.centralbedfordshire.gov.uk/Images/minerals-waste_tcm3-2120.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.

8 Partizipation und Rechtsschutz bei der Bedarfsplanung

Nach der Darstellung der rechtlichen Zulässigkeit der Bedarfsplanung soll nunmehr die Frage nach einer hinreichenden Partizipation und effektivem Rechtsschutz gestellt werden. Beide Themenkreise hängen eng zusammen. Ist eine frühzeitige und effektive Beteiligung sichergestellt, können Konflikte leichter vermieden werden mit der Folge, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten weniger genutzt werden.

8.1 Partizipation

Bei den Überlegungen zur Partizipation muss dem Aufbau der Studie folgend zwischen der informellen und der formellen Bedarfsplanung und bei letzterer zwischen der raumordnungsrechtlichen und bergrechtlichen Beteiligung differenziert werden.

8.1.1 Informelle Rohstoffbedarfsplanung

Wie oben⁷¹³ ausgeführt, wird auf der Ebene der informellen Bedarfsplanung in Gestalt der Rohstoffkonzepte die Einrichtung sog. Rohstoffdialoge empfohlen. Vorgeschlagen wurde sowohl eine bundesweite informelle Rohstoffplanung für überregional relevante Rohstoffe in Gestalt von Rohstoffdialogen mit dem Ergebnis eines Rohstoffkonzeptes als auch vergleichbare Rohstoffdialoge auf der Ebene des Landes für die regional abzubauenen bzw. zu verbrauchenden Rohstoffe.

Im Zuge der Aufstellung des Rohstoffkonzeptes könnten mit den Akteuren Möglichkeiten zur Verringerung oder Vermeidung von Nutzungskonflikten diskutiert werden. Der Vorteil eines Rohstoffkonzeptes ist die frühzeitige Konfliktvermeidung. So setzte vor allem das Pilotprojekt „Nachhaltiges Rohstoffsicherungskonzept“ in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe⁷¹⁴ auf ein diskursives Verfahren. Das war insbesondere für die Bürger wichtig, die möglichst frühzeitig über die Planungen der Rohstoffindustrie unterrichtet werden wollen. An der regionalplanerischen „Kultur des offenen Dialoges“ waren neben der Regionalplanung, Fachbehörden, Gemeinden, Bürger sowie die Rohstoffverbände beteiligt. Die frühzeitige Sammlung von Hinweisen und Anregungen zum Vorhaben und ggf. zur Folgenutzung bzw. Rekultivierung unterstützte den einvernehmlichen Interessensausgleich. Das ist weitaus mehr als ein klassischer Arbeitskreis der Landesbehörden mit der Rohstoffwirtschaft.⁷¹⁵ Als Output des Rohstoffforums konnte in Rheinhessen-Nahe sogar ein wegweisendes Übereinkommen zur Verfahrensweise geschlossen werden:

„Ergebnis des Rohstoffforums war u. a. eine Vereinbarung: Zukünftig soll nach der Antragsstellung für ein Rohstoffgewinnungsvorhaben zunächst eine behördeninterne Antragskonferenz zur Festlegung von formalen Randbedingungen und der weiteren Vorgehensweise stattfinden. Neu eingeführt wurde, dass nach der Vollständigkeitsprüfung der Antragsunterlagen nun auch die eingegangenen Stellungnahmen im Rahmen einer öffentlichen Infoveranstaltung diskutiert werden; auch Bürgerinitiativen können sich so in einem frühen Planungsstadium beteiligen (Websi-

⁷¹³ Vgl. oben unter 4.1.

⁷¹⁴ Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (PGRN) (Hrsg.) (2015): Regionale Rohstoffsicherung, S. 64, http://www.plg-region-trier.de/upload/PGRN_Rohstoffe_Bericht_20150714_web_5962.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷¹⁵ Vgl. etwa den Arbeitskreis „Oberflächennahe Rohstoffe M-V“ unter Mitwirkung der Ministerien für Wirtschaft, für Umwelt sowie für Arbeit, Bau und Landesentwicklung, Landesbehörden (LUNG/GD, Bergamt), Abbaununternehmen, geologischen Büros und des Unternehmerverbandes „Mineralische Baustoffe e.V.“, s. hierzu Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Rohstoffsicherung in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2006, <http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/rohstoffbericht.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018, S. 35.

te Landkreis Mainz-Bingen 2012). Auch der Landkreis Alzey-Worms hat dieses Vorgehen bei einem Erweiterungsvorhaben bereits angewendet.“⁷¹⁶

Die Ausgestaltung dieser weitgehenden Öffentlichkeitsbeteiligung wird bei den strukturierten Dialogen den Vorgaben der Aarhus-Konvention⁷¹⁷ gerecht, die generell zwischen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei behördlichen Planungs- und Genehmigungs-, d. h. konkreten Zulassungsentscheidungen einerseits (s. Art. 6 Abs. 2-9 Aarhus-Konvention) sowie der Beteiligung bei umweltbezogenen Plänen und Programmen andererseits (Art. 7 Aarhus-Konvention) unterscheidet⁷¹⁸, die jedoch früheren Bürgerbeteiligungen nicht entgegensteht.

Die hier befürworteten zusätzlichen strukturierten Dialoge mit den Betroffenen vor der eigentlichen Beteiligung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne stehen auch den durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017⁷¹⁹ mit Wirkung zum 29.11.2017 neugefassten Vorschriften über die Beteiligung bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen nicht entgegen. Die dort verankerte sog. Frühzeitige Beteiligung (§ 9 Abs. 2 ROG) im Rahmen der Aufstellung von Raumordnungsplänen kann sinnvoll durch die Rohstoffdialoge vorbereitet bzw. ergänzt werden. Überhaupt wird in der Integration zusätzlicher informeller Öffentlichkeitsbeteiligung in formelle Raumordnungsplanungen kein Hindernis für geordnete Raumordnungsverfahren gesehen. Wie das Deutsche Institut für Urbanistik (difu)⁷²⁰ in einer Studie für das Umweltbundesamt herausgearbeitet hat, besteht die Herausforderung eher in der organisatorischen Verknüpfung:

„Hierzu sind kommunikative und organisatorische Brücken zwischen den einzelnen formellen und informellen Beteiligungen herzustellen, Schnittstellen eindeutig zu definieren und verbindliche Regeln für die Übertragung der Beteiligungsergebnisse in die nachfolgenden formellen Verfahren festzulegen. Nur so können die in informellen Prozessen erzielten Resultate in die formellen Planungsverfahren und deren Abwägungsprozesse einfließen (vgl. Selle 2013a; Ziekow 2012, S. 148 ff.). Da die Ergebnisse eines informellen Beteiligungsprozesses rechtlich nicht bindend sind, um die Abwägungs- und Entscheidungskompetenz der Behörden nicht in Frage zu stellen (Brennecke 2015, S. 337), geht es darum, möglichst verbindliche Verknüpfungen herzustellen. Ziekow spricht in diesem Zusammenhang davon, „dass der mit der frühzeitigen Bürgerbeteiligung begonnene Diskurs für die Dauer des Eröffnungskontrollverfahrens auf der Grundlage eines von der Beteiligungsbehörde in der frühzeitigen Bürgerbeteiligung zusammen mit den Teilnehmenden erarbeiteten und später anzupassenden Verfahrensplans fortgeführt und auch zwischen gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Beteiligungsschritten aufrechterhalten werden soll“ (Ziekow 2012, S. 148 ff.). Er spricht in diesem Zusammenhang von wünschenswerten „Dialogbrücken“ (Ziekow 2013, S. 758), die konstruiert und Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben gesichert werden sollten. Formelle und informelle Beteiligung sollten gemeinsam konzipiert und aufeinander abgestimmt umgesetzt werden. Diese deutliche Verbindung der Beteiligungsprozesse, welche in den unterschiedlichen Projektphasen stattfinden, ist aus der Perspektive der zu beteiligenden Öffentlichkeit naheliegend.“

⁷¹⁶ Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (PGRN) (Hrsg.) (2015): Regionale Rohstoffsicherung, S. 49, http://www.plg-region-trier.de/upload/PGRN_Rohstoffe_Bericht_20150714_web_5962.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷¹⁷ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten v. 25.06.1998 (BGBl. II 2006, S. 1252 ff.), geändert durch Übereinkommen v. 27.5.2005 (BGBl. II 2009, S. 796 ff.).

⁷¹⁸ Zu den Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Detail Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 124 ff.

⁷¹⁹ BGBl. I. S. 1245.

⁷²⁰ Bock/Reimann (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, UBA-Texte 2017, 42 f.

Auch die Akademie für Raumordnung und Landesplanung (ARL) bewertet eine „*Kombination von informeller ‚Vorab-Beteiligung‘ und förmlicher Anhörung im späteren Raumordnungsverfahren*“ als sinnvoll.⁷²¹ Das erstere Vorab-Beteiligung die formale Beteiligung der Betroffenen nicht überflüssig macht versteht sich schon aufgrund möglicherweise unterschiedlicher Teilnehmerinnen und Teilnehmer von selbst. Beispielsweise kann ein in seinen Rechten betroffener Privater ggf. nicht am Rohstoffdialog teilgenommen haben, dennoch sind seine Interessen im Rahmen der von der Rechtsprechung aufgestellten Maßstäben als Abwägungsbelang in der Raumplanung zu berücksichtigen.

Verfahrensmäßig empfiehlt es sich, im Raumordnungsverfahren auf die oben bei der informellen Bedarfsplanung genannten Rohstoffkonzepte aufzusetzen und die dort genannten Rohstoffdialoge zu nutzen, um insbesondere ein mehrphasiges Beteiligungskonzept sicherzustellen. Die Dialoge behandeln umweltbezogene Pläne und Programme im Sinne des Art. 7 Satz 1 Aarhus-Konvention. Diese Vorgehensweise erscheint sinnvoller, als nach dem Muster des britischen Bedarfsplanungsansatzes in Gestalt von „*Aggregate Working Parties*“⁷²² rein technische Beratungsgruppen (technical advisory groups) zu verwenden. Sie arbeiten in einem geografischen Gebiet zusammen, um passgenaue und verständliche Daten über den Bedarf und die Versorgung mit Rohstoffen in ihren Gebieten herzustellen sowie die einzelnen Rohstoffplanungsbehörden sowie die bundesweit zuständige Koordinierungsgruppe zu beraten. Sie beschäftigen sich aber ausschließlich mit technischen Fragen und nicht mit ressourcenpolitischen oder gar wirtschaftlichen Fragestellungen. Bei den deutschen Rohstoffdialogen geht es demgegenüber nicht nur um Datentransfer, sondern um Konfliktvermeidung sowie Akzeptanz der Rohstoffbedarfspläne. Ebenso wenig sinnvoll ist es, mit dem Dialog erst mit der Eröffnung des Abbaubetriebs zu beginnen.⁷²³ Nur mit einer Beteiligung weit im Vorfeld eines Projekts kann eine möglichst frühzeitige Beteiligung (vgl. das Postulat in Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention) garantiert werden. Diesem Postulat folgt auch die Richtlinie 7000 des Verbandes der Ingenieure (VDI).⁷²⁴ Sie unterstützt Vorhabenträger beim Aufbau eines Managementsystems für frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten unterstützen und zeigt auf, wie Handlungsspielräume nutzbar sind und wie kooperativ nach tragfähigen Lösungen gesucht werden kann. U. a. wird aufgezeigt, wie mit den relevanten Akteursgruppen, (z. B. Umweltverbände, Landwirte, Nachbarschaftsinitiative) eine Antragsvariante entwickelt werden kann, die das Unternehmen in das gesetzlich geregelte Genehmigungsverfahren einbringt (Phase 3).

Wie das Beispiel der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe, das 2014 über ca. zehn Monate hinweg einen umfangreichen offenen Dialog durchgeführt hat, müssen bei der Erarbeitung des Rohstoffteils eines Regionalplans eine Vielzahl von Akteuren zusammengebracht werden. Dabei wird nicht verkannt, dass auch in Rheinland-Pfalz, wo auf Betreiben des Wirtschaftsministeriums das Pilotprojekt eines offenen Dialogs durchgeführt wurde, eine kontroverse Debatte über das Modell eines offe-

⁷²¹ Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2014): Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten, Positionspapier aus der ARL 99, Hannover. S. 3; Bock/Reimann (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, UBA-Texte 2017, 78.

⁷²² Department for Communities and Local Government (ed.) (2009): Policy paper: National and regional guidelines for aggregates provision in England 2005 to 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/national-and-regional-guidelines-for-aggregates-provision-in-england-2005-to-2020>, letzter Zugriff am 30.11.2018, Rn. 72.

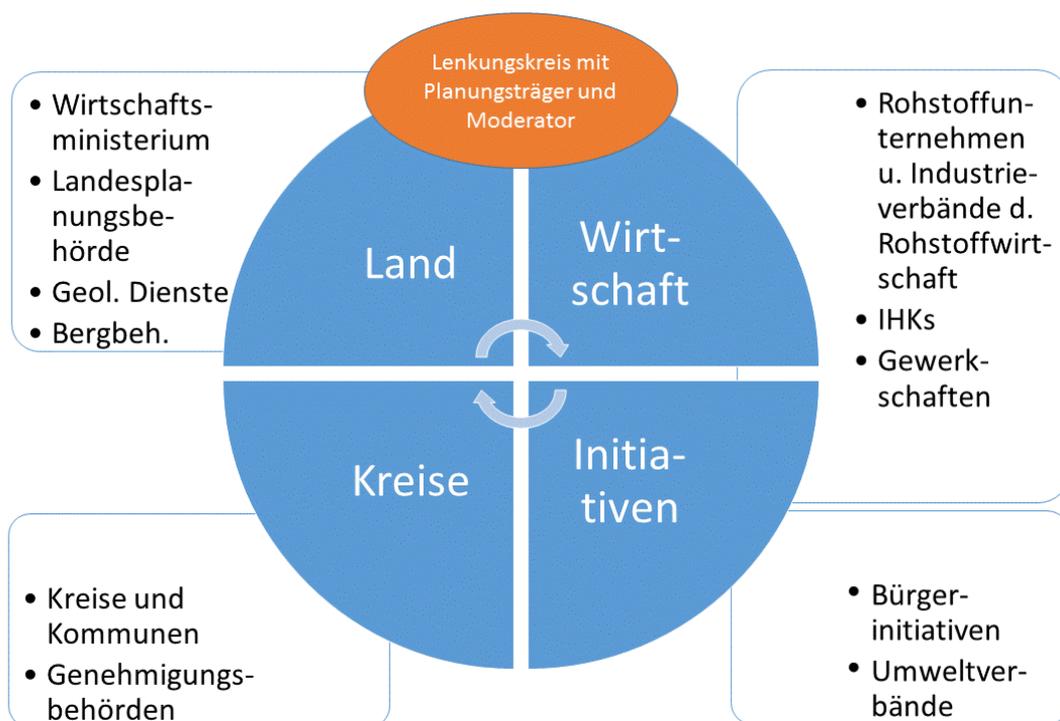
⁷²³ So aber UEPG (Hrsg.) (o.J.), Sustainable Development in the European Aggregates Industry, „*Dialogue with local stakeholders is nowadays completely integrated in quarry management. It starts with the opening of a site and stays to be an important tool to ensure smooth cohabitation.*“, http://www.uepg.eu/uploads/Modules/Publications/pub-13_enepeg_brochure_20th_anniversary.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷²⁴ VDI (Hrsg.), Richtlinie 7000, „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“, Düsseldorf 1/2015, https://www.vdi.de/fileadmin/vdi_de/redakteur/bg-bilder/Richtlinie7000/VDI_7000_Inhaltsverz.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

nen Dialogs stattfand. Während Wirtschaftsvertreter kritisierten, in dem Prozess seien die Interessen der Wirtschaft nicht hinreichend berücksichtigt worden, zog die Planungsgemeinschaft selbst ein positives Fazit. Ein Vertreter des Wirtschaftsministeriums stellt klar, dass es nicht Aufgabe des Landesamtes für Geologie und Bergbau (LGB) sei, die Interessen der Wirtschaft zu vertreten, sondern Sache des Wirtschaftsministeriums. Inzwischen hat das Wirtschaftsministerium entschieden, dass der Rohstoffdialog fortgeführt wird⁷²⁵ und es wurde ein entsprechender Prozess im Landkreis Trier-Saarburg⁷²⁶ für die Vulkaneifel gestartet („Lösungsdialog Rohstoffsicherung Vulkaneifel“), der seine ersten Arbeitsschritte erfolgreich absolviert hat.⁷²⁷

Die nachfolgende Abbildung zeigt generalisierend für alle Bundesländer die wichtigsten Akteure bei der Aufstellung eines Regionalen Rohstoffbedarfsplans.

Abbildung 5: Akteure eines Regionalen Rohstoffbedarfsplans eines kommunalen Planungsträgers



Quelle: Prof. Joachim Sanden.

Ferner hat es sich bewährt, im Umfeld der Planungsgemeinschaft (Körperschaft des öffentlichen Rechts) einen Lenkungskreis einzurichten, der den Rohstoffdialogprozess mitsamt Auftaktveranstal-

⁷²⁵ Land will den Rohstoff-Dialog fortsetzen, Rhein-Zeitung vom 09.10.2015, http://www.rhein-zeitung.de/region_artikel.-land-will-den-rohstoffdialog-fortsetzen-arid.1380909.html, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷²⁶ Planungsgemeinschaft Region Trier (Hrsg.) (2016): Dialogauftakt zur Rohstoffsicherung in der Vulkaneifel, Pressemitteilung vom 02.09.2016, http://www.plg-region-trier.de/upload/PI_DialogAuftakt010916_7661.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷²⁷ Vgl. den Bericht zum Lösungsdialog Rohstoffsicherung Vulkaneifel in: Planungsgemeinschaft Region Trier (Hrsg.), Jahresbericht 2016, Stand 05.12.2016, https://www.plg-region-trier.de/upload/Jahresbericht_2016_6162.pdf, S. 6 sowie den Bericht von Hübner, „Auf Euphorie folgt Ernüchterung“, in: Der Volksfreund v. 26.04.2017, <http://www.volksfreund.de/nachrichten/region/gerolstein/aktuell/Heute-in-der-Gerolsteiner-Zeitung-Auf-Euphorie-folgt-Erneuechterung;art8068,4633255>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

tung, Akteurs-Workshops, Gesprächsrunden, Infoveranstaltungen und Abschlussveranstaltung organisiert und bündelt. Er sollte aus dem Planungsträger sowie ggf. Landesbehörden sowie einem Moderationsteam bestehen.⁷²⁸

Als Beispiel könnte sinngemäß die Handlungsempfehlung zur Fortführung des Dialogs mit den Bürgern im Entwurf des neuen Regionalplans der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe zur Anhörung mit Stand vom 24.07.2014 (G 106) für alle Regionalpläne übernommen werden:

„[...] Über Konkretisierungen der Planungen für den Rohstoffabbau durch den Unternehmer sollen Gemeinden und Bürger frühzeitig informiert werden. Auch in Plangenehmigungsverfahren zu konkreten Abbauvorhaben soll die Kultur des offenen Dialoges, wie im „Modellprojekt nachhaltiges Rohstoffsicherungskonzept“ beispielhaft praktiziert, mit den Fachbehörden, den Gemeinden, den Bürgern, der Planungsgemeinschaft und den Verbänden fortgeführt werden. Hierdurch können Hinweise und Anregungen zum Vorhaben und ggf. zur Folgenutzung bzw. Rekultivierung frühzeitig zu einem einvernehmlichen Interessensausgleich beitragen.“

Eine solche Vorgabe zur Durchführung eines möglichst offenen Dialogs im Verfahren zur Aufstellung der Regionalpläne könnte im Landesplanungsrecht verankert werden.

Zusätzlich ist zu erwägen, ob **jeweils auf Bundes- als auch auf Landesebene zur Beratung der jeweiligen Regierungen Rohstoffsachverständigenbeiräte** eingerichtet werden. Der in § 23 ROG bereits installierte und 2017 in seiner Zusammensetzung noch einmal erweiterte Beirat für die Raumordnung beinhaltet zwar u. a. Vertreter der Wirtschaft, ist jedoch so allgemein gehalten, dass er sich kaum mit Fragen des nachhaltigen, raumplanerischen Umgangs mit Rohstoffen beschäftigen dürfte. Gefragt ist ein spezielleres Gremium, wie es im Bereich der Einhaltung der Klimaschutzziele existiert.

So wurde im Klimaschutzgesetz NRW 2013 ein Klimaschutzrat installiert, der mit „fünf Persönlichkeiten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen“ besetzt worden ist.⁷²⁹ Nach § 9 Abs. 2 Klimaschutzgesetz NRW achtet der Sachverständigenrat Klimaschutz „auf die Einhaltung der Klimaschutzziele und berät die Landesregierung bei der Erarbeitung und Fortentwicklung des Klimaschutzplans. Der Rat kann sich auf eigene Initiative, auf Anregung des Landtages oder auf Anfrage der Landesregierung mit spezifischen Themen der Klima- und Energiepolitik befassen.“ Darüber hinaus führt der Sachverständigenrat Klimaschutz auf Grundlage des Monitorings „alle fünf Jahre, jeweils vor der Fortschreibung des Klimaschutzplans eine Bewertung des Umsetzungsstandes der Klimaschutzmaßnahmen durch und legt der Landesregierung sowie dem Landtag einen Bericht vor, der auch Empfehlungen beinhalten kann.“ Die Berichtsvorlage löst keine bloße Kenntnispflicht aus; vielmehr muss die Landesregierung zum Bericht binnen drei Monaten gegenüber dem Landtag Stellung nehmen. Diese Konstruktion macht die herausgehobene Bedeutung des Gremiums deutlich.

Ein solches, beratendes Sachverständigengremium könnte entsprechend auch im Bereich des Rohstoffabbaus etabliert werden.

⁷²⁸ Vgl. zu den Details Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (PGRN) (Hrsg.) (2015): Regionale Rohstoffsicherung, S. 50, http://www.plg-region-trier.de/upload/PGRN_Rohstoffe_Bericht_20150714_web_5962.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷²⁹ Der Forderung der DUH (Hrsg.), Stellungnahme zum Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen (Klimaschutzgesetz NRW 2013), „fünf renommierte(n) Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen oder Persönlichkeiten, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind,“ einzusetzen, wurde nicht gefolgt, http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/DUH-Stellungnahme_Klimaschutzgesetz_NRW_07-2011_01.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Die Arbeit eines solchen Gremiums könnte die Beratung sowohl der Bundesregierung als auch der Landesregierungen befruchten. Ähnlich der „Wirtschaftweisen“ wären von einem solchen Gremium Hilfestellungen bei der Aufbereitung von komplexen Prognosen zu erwarten, die neben einer ständigen Weiterentwicklung der Methodik der Rohstoffbedarfsplanung einen positiven Einfluss auf die Akzeptanz der Planung des Rohstoffabbaus haben würde.

Vorschlag 13

Schlagwort	Adressat	Details
Einrichtung von Rohstoffsachverständigenräten auf Bundes- und Landesebene zur Beratung der jeweiligen Regierungen in Rohstofffragen	Bundesregierung bzw. Landesregierungen der Länder, die eine Regionalplanung durchführen (ausgenommen die Stadtstaaten)	Jeweils auf Bundes- als auch auf Landesebene sollten zur Beratung der jeweiligen Regierungen hinsichtlich Rohstofffragen (Rohstoffkonzept etc.) Rohstoffsachverständigenräte eingerichtet werden. Muster könnte der Klimaschutzrat gemäß § 9 des Klimaschutzgesetzes NRW sein. Der Rohstoffrat könnte mit renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen oder Persönlichkeiten, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, besetzt werden.

8.1.2 Formelle Rohstoffbedarfsplanung

Bei der formellen Rohstoffbedarfsplanung kommt es nach den hier unterbreiteten Vorschlägen sowohl auf landesrechtliche Vorgaben (u. a. Landesplanungsgesetze) als auch auf regionalplanerische Planungen im Zuge der Raumordnung an. Diese Verfahren (Gesetzgebungsverfahren, Landtagsbeschlüsse bzw. Raumordnungsverfahren) sind formalisiert. Die Partizipation der Betroffenen sowie die Verfahrensöffentlichkeit sind schon jetzt gesichert, weil in Regionalplänen durchweg über konkrete Ziele der Raumordnung entschieden wird, die im nachfolgenden Planungs- oder Zulassungsverfahren nicht mehr berücksichtigt werden können. Teilweise wurde seit langem auch eine grundsätzliche Pflicht der Bundesländer gesehen, in ihren Landesplanungsgesetzen Bürgerbeteiligungsverfahren vorzusehen.⁷³⁰ Nunmehr sieht das ROG seit § 10 Abs. 1 ROG 2009 eine Öffentlichkeitsbeteiligung zwingend vor; gemäß § 10 Abs. 2 ROG muss der Raumordnungsplan mitsamt der Begründung sowie im Falle einer durchgeführten Umweltprüfung mit der zusammenfassenden Erklärung nach Absatz 3 und der Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 4 Satz 1 zu jedermanns Einsicht bereitgehalten werden. Bei der Bekanntmachung nach Absatz 1 oder der Verkündung ist zudem darauf hinzuweisen, wo die Einsichtnahme erfolgen kann.

Während für Planfeststellungsverfahren mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren vom 31.05.2013 (PlVereinHG) in Gestalt von § 25 Abs. 3 VwVfG eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung eingeführt wurde, hinkte das Raumordnungsrecht hinsichtlich des Raumordnungsverfahrens hinterher. Dabei war es schon lange aner-

⁷³⁰ So bereits u. a. *Spiecker* (1999): Raumordnung und Private, S. 394.

kannt, dass eine frühe Öffentlichkeitbeteiligung auch im Raumordnungsverfahren Vorteile bringt.⁷³¹ Gemeint sind Akte der Öffentlichkeitsbeteiligung, bevor im Zuge des Raumordnungsverfahrens eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) mit formeller Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden muss. Seit Inkrafttreten des Raumordnungsgesetzes 2017 am 29.11.2017 wurde mit § 9 Abs. 2 ROG die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtend eingeführt. So wird im Hinblick auf die Erhöhung der Transparenz und Akzeptanz von raumbedeutsamen Großprojekten nunmehr geregelt, dass die Öffentlichkeit in der frühen Phase des Raumordnungsverfahrens zu beteiligen und in diesem Zuge auch eine Alternativenprüfung durchzuführen ist.

Darüber hinaus besteht nach Durchsicht von Gerichtsentscheidungen⁷³² eine weitere Optimierungsmöglichkeit: So ließe sich im Landesrecht eine Verpflichtung verankern, **Regionalpläne (nur) in öffentlicher Sitzung zu beschließen**. Bisher ist nur bundesrechtlich vorgegeben (§ 10 Abs. 2 ROG 2017), dass soweit der Raumordnungsplan nicht als Gesetz oder Rechtsverordnung verkündet wird, er oder seine Genehmigung oder der Beschluss über ihn öffentlich bekannt zu machen ist. Durch diese zusätzliche Anforderung ließe sich die Transparenz der Regionalplanung steigern, was der Akzeptanz solcher Planungsentscheidungen zugutekommt.

Schließlich ist eine **Optimierung der verfahrensmäßigen Verzahnung der informellen mit der formellen Raumordnung** zu erwägen. Möglich wäre die Erweiterung des § 16 Abs. 1 ROG, dass das sog. beschleunigte Raumordnungsverfahren für Regionalpläne auch bei einem vorangegangenen, erfolgreich abgeschlossenem informellen Raumordnungsverfahren (z. B. Rohstoffdialog) durchgeführt werden kann. Allerdings ist insoweit zu berücksichtigen, dass es dadurch zu zeitlichen Verzögerungen kommen kann.

Klarzustellen wäre, dass es sich bei dem informellen Verfahren um ein anderes Verfahren im Sinne des § 16 Abs. 1 ROG handelt oder eine zusätzliche Nennung des informellen Verfahrens bzw. der Verweis auf § 14 Abs. 2 S. 1 ROG. Das, also Nennung und Zeitvorteil, würde die Bedeutung der informellen Raumplanung auf regionaler Ebene stärken. Voraussetzung könnte eine konsensuale Einigung über ein konkretes Rohstoffkonzept und seine flächenbezogenen Konsequenzen sein. Ein vollständiger Wegfall des formellen Verfahrens (vgl. § 16 Abs. 2 ROG und zuvor § 15 Abs. 1 S. 4 ROG a. F.) macht demgegenüber keinen Sinn, weil die „anderweitige“ Prüfung der Raumverträglichkeit der Abbauvorhaben voraussetzen würde, dass alle Betroffenen Verfahrensbeteiligte beim vorlaufenden informellen Verfahren waren. Das dürfte bei den Rohstoffdialogen regelmäßig nicht der Fall sein. Dabei sind nach § 16 Abs. 2 ROG offenbar „auch landesrechtliche Regelungen denkbar, die für bestimmte Einzelfälle eine Raumverträglichkeitsprüfung lediglich durch die Fachbehörde, ggf. sogar ohne Beteiligung der Raumordnung vorsehen.“⁷³³ Eine anderweitige Prüfung ohne Beteiligung der Raumordnung erscheint beim Rohstoffabbau infolge der massiven Flächeninanspruchnahme bei näherem Hinsehen nicht zielführend. „Die spezifische Kompetenz der Raumordnung als querschnittsbezogener Ansatz“ sollte nicht „unterlaufen werden“.⁷³⁴

Vorschlag 14

Schlagwort	Adressat	Details
------------	----------	---------

⁷³¹ Vgl. auch BMVI (Hrsg.) (2014), Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung - Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 35, 83, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-handbuch-buergerbeteiligung.pdf?blob=publicationFile>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷³² BVerwG, Beschl. v. 10.02.2016, VGH 8 S 1477/15, BeckRS 2016, 112080, Rn. 3.

⁷³³ Goppel (2010), in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 1. Auflage 2010, § 15 Rn. 43.

⁷³⁴ Goppel (2010), Rn. 45

Schlagwort	Adressat	Details
Festlegung, dass Regionalpläne (nur) in öffentlicher Sitzung beschlossen werden dürfen	Gesetzgeber in den Ländern, die eine Regionalplanung durchführen (ausgenommen die Stadtstaaten)	Landesgesetzliche Vorgabe (Landesplanungsgesetze), dass Regionalpläne ausschließlich in öffentlicher Sitzung beschlossen werden dürfen: Transparenzsteigerung im Raumordnungsverfahren auf der Ebene der Regionalplanung

Vorschlag 15

Schlagwort	Adressat	Details
Erweiterung der Möglichkeit, ein beschleunigtes Raumordnungsverfahren (§ 16 Abs. 1 ROG) auch im Falle einer vorangegangenen informellen Rohstoffbedarfsplanung durchzuführen	Bundesgesetzgeber (Änderung des ROG)	Optimierung der verfahrensmäßigen Verzahnung der informellen mit der formellen Raumordnung durch Erweiterung des § 16 Abs. 1 ROG, dass beschleunigtes Raumordnungsverfahren bei Regionalplänen auch bei vorangegangenem informellem Raumordnungsverfahren (z. B. Rohstoffdialog) durchgeführt werden kann. Voraussetzung könnte eine konsensuale Einigung über ein Rohstoffkonzept und seine flächenbezogenen Konsequenzen sein.

8.2 Rechtsschutz

Bei den Rechtsschutzmöglichkeiten ist je nachdem, wo die Bedarfsplanung verankert wird, zu differenzieren: Die „Art“ des Rechtsschutzes hängt (abgesehen vom mittelbaren Rechtsschutz) von der Rechtsform ab, in der die Norm ergangen ist.⁷³⁵

8.2.1 Rechtsschutz gegen informelle Rohstoffforen oder -dialoge

Die vorgeschlagenen **informellen Rohstoffforen oder -dialoge**, aus denen ein Rohstoffkonzept erwachsen kann, berühren Rohstoffunternehmen der Region, des Landes oder auch Deutschlands nur generell. Sie sind Ergebnisse eines informellen Diskurses und haben keine rechtlichen Wirkungen. Somit scheidet auch die Möglichkeit der Rechtsverletzung bei Unternehmen, Grundstückeigen-

⁷³⁵ In den durchgeführten Experteninterviews wurden von Seiten der Umweltverbände Defizite bei den Drittschutzmöglichkeiten beklagt; dazu unten in Kapitel 9.2.

tümern und Gemeinden von vorneherein aus. Rechtsschutz dagegen ist mithin nach Art. 19 Abs. 4 GG nicht geboten.

8.2.2 Rechtsschutz gegen die regionalplanerische Rohstoffbedarfsplanung ggf. mit landesrechtlichen Vorgaben

Zu differenzieren ist zwischen dem Rechtsschutz gegen regionalplanerische Festlegungen zum Rohstoffabbau sowie zusätzlichen landesrechtlichen Vorgaben (etwa Abbauquoten).

8.2.2.1 Rechtsschutz gegen regionalplanerische Festlegungen zum Rohstoffabbau

Diese Studie empfiehlt, die bestehende **raumordnerische Regionalplanung** hin zu einer aktiven, moderierenden Bedarfsplanung für alle regional abgebauten Rohstoffe auszubauen. Vorgeschlagen wird die Anordnung der rechtlichen Verpflichtung, dass die Planungsträger der Regionalplanung entweder ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan erstellen (müssen). Diese Erweiterung bedeutet jedoch nicht automatisch, dass einzelnen Bürgern/Unternehmen bzw. Gemeinden gegenüber Rechtsverletzungen eintreten können. Anders kann das nur sein, wenn in der Regionalplanung konkrete Gebietsfestlegungen erfolgen oder wenn eine mengenmäßige Bedarfsplanung – anhand der demographischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Substitution durch Sekundärrohstoffe entwickelt – mit der Folge installiert wird, dass einzelne Rohstoffabbauflächen für mit der Raumordnung für unvereinbar erklärt und damit versagt werden (parzellenscharfe Festlegungen). Eine steuernde Vorgabe von Rohstoffabbauquoten wird in dieser Studie nicht auf der Bundes- sondern stattdessen allein auf der Landesebene vorgeschlagen. Zudem sollen diese nicht in Zielform, sondern in Form von Grundsätzen der Raumordnung ergehen.

Der Rechtsschutz gegen regionalplanerische Vorgaben ist *de lege lata* wie folgt gestaltet: Gegen die räumliche Gesamtplanung mit einer in einer untergesetzlichen Rechtsnorm (Rechtsverordnung oder Satzung) enthaltenen Bedarfsfeststellung kann mit den landesrechtlich zulässigen Rechtsmitteln vorgegangen werden. Dort, wo das Landesrecht es zulässt, können neben kommunalen Verfassungsbeschwerden Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) eingeleitet werden.⁷³⁶ Gegen die Festlegung von Grundsätzen in Raumordnungsplänen in der Rechtsform von Rechtsverordnungen und Satzungen, also in Gestalt von untergesetzlichen Rechtsvorschriften, kann gegen den festgelegten Grundsatz der Raumordnung mit dem Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO vorgegangen werden. In diesem Falle kann das Gericht den kompletten Plan überprüfen.⁷³⁷ Die Antragsbefugnis in dem Normenkontrollverfahren i. S. v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO setzt voraus, dass durch die Entscheidung eine Verletzung in eigenen Rechten möglich sein muss.

Die raumordnerische Beurteilung im Rahmen der Aufstellung von raumplanerischen Regionalplänen werden derzeit nach den Landesplanungsgesetzen regelmäßig nur als eine Entscheidung mit verwaltungsinterner Bindungswirkung angesehen und nicht als Verwaltungsakt.⁷³⁸ Das gilt auch dann, wenn viele Bürger betroffen sind.⁷³⁹ Die raumordnerische Planungsentscheidung kann daher vom Planungsträger oder von betroffenen Dritten grundsätzlich nur zusammen mit einer Zulassungsentscheidung angefochten werden.⁷⁴⁰ Der Planungsträger hat auch keinen Anspruch auf Einleitung ei-

⁷³⁶ Vgl. Sächs. OVG, Urt. v. 9.4.2015 – 1 C 26/14 – Normenkontrollanträge gegen den Braunkohlenplan Tagebau Nochten.

⁷³⁷ Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010, Rn. 103.

⁷³⁸ OVG Rheinland-Pfalz DVBl. 2009, 386–390.

⁷³⁹ Siehe z. B. das Verfahren 2007 für die umstrittene 3. Start- u. Landebahn des Münchener Flughafens http://www.landesentwicklung.bayern.de/fileadmin/Dokumente/PDF/Instrumente/Raumordnungsverfahren/3_Startbahn_Flughafen_Muenchen.pdf, letzter Zugriff 31.12.2016.

⁷⁴⁰ BVerwG NVwZ-RR 1997, 523; OVG Koblenz, Beschl. v. 2.4.2014 – 1 C 10676/13.OVG, BeckRS 2015, 54438.

nes Raumordnungsverfahrens. Gleiches gilt für einen Naturschutzverband.⁷⁴¹ Auch eine entsprechende Anwendung der in § 4 Abs. 1 und Abs. 3 UmwRG eingeräumten absoluten Aufhebungsansprüche ist abzulehnen.⁷⁴² Ob das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens von einer betroffenen Gemeinde gerichtlich angefochten werden kann, hängt ebenfalls von der landesrechtlichen Ausgestaltung ab.⁷⁴³ Bundesrechtlich jedenfalls ist eine Klagbefugnis der Gemeinden nicht geboten.⁷⁴⁴ Weil somit betroffenen Dritten weder der Klageweg offensteht, noch sie die raumordnerische Beurteilung angreifen können, hat sich anhand diverser Großprojekte (vor allem Verkehrsprojekte wie »Stuttgart 21« oder Flughafen Berlin Brandenburg) zunehmend die Frage einer sinnvollen vorverlagerten Öffentlichkeitsbeteiligung (»so früh und umfassend wie möglich«) gestellt. Ob der richtige Zeitpunkt und Ort vor einem Zulassungsverfahren »die obligatorische Einbeziehung der Öffentlichkeit und der betroffenen Verbände in das Raumordnungsverfahren« durch die Raumordnungsbehörden ist⁷⁴⁵, oder erst später bei der Verbesserung der förmlichen Verwaltungsverfahren angesetzt werden soll, war umstritten.

Das Bundesverwaltungsgericht⁷⁴⁶ hat 2015 klargestellt, dass es zur Begründung der Antragsbefugnis eines Antragstellers gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO genügt, dass seine Grundstücke im räumlichen Geltungsbereich einer regionalplanerischen Zielfestlegung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB liegen. Es sei eine Verletzung des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentums möglich. In diesem Fall bestimme die Festsetzung des Regionalplans unmittelbar Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG.⁷⁴⁷ Diese Sichtweise hat die Klagemöglichkeiten gegen raumordnerische Regionalpläne erweitert. Der Antragsteller wandte sich gegen den als Satzung erlassenen Regionalplan, soweit seine Grundstücke in Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft und für Landschaftsentwicklung sowie in Vorranggebiete für den Regionalen Grünzug Abschnitt G 20 einbezogen worden sind. Das BVerwG hielt die Revision des Antragstellers für begründet, soweit er sich gegen die Festsetzung des Ziels der Raumordnung „Regionaler Grünzug Abschnitt G 20“ für seine Grundstücke wendet. Der VGH Mannheim als Vorinstanz habe die Reichweite der Bindungswirkung des § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB verkannt und damit unter Verletzung von Bundesrecht die Anforderungen an die Darlegung der Antragsbefugnis gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO überspannt. Das BVerwG stellte klar, dass Ziele der Raumordnung auch nach ihrem materiell-rechtlichen Gehalt eine Rechtsvorschrift darstellen. Demgegenüber verneinte das BVerwG die Antragsbefugnis, soweit sich der Antragsteller gegen Grundsätze der Raumordnung wendet, was die Vorbehaltsgebiete einschließt. Die Antragsbefugnis bezieht sich demnach nur auf Ziele der Raumordnung.⁷⁴⁸ Nach § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB dürfen raumbedeutsame Vorhaben Zielen der Raumordnung nicht wider-

⁷⁴¹ So unter Hinweis auf § 14 III 2 NdsROG OVG Lüneburg NVwZ 2008, 1144–1146 m. Anm. Schrödter NVwZ 2009, 157 ff. Vgl. aber nunmehr VGH Kassel ZUR 2012, 438. S. auch das SächsOVG, Urt. v. 9.4.2015 – 1 C 26/14 – Braunkohletagebau Nochten II.

⁷⁴² OVG Koblenz, Urt. v. 15.2.2017 – 8 A 10717/16.OVG, NVwZ-RR 2017, 563, Rn. 39.

⁷⁴³ Vgl. zur Normenkontrolle eines Landesentwicklungsplanes OVG Saarlouis AS RP-SL 37, 44–64. Vgl. auch *Hoppenberg/de Witt/Gatz* Stand 10/2013 Z V Windenergieanlagen Rn. 255, 261 ff. Zu einer kommunalen Landes-Verfassungsbeschwerde vgl. SchlHVerfG, Beschl. v. 17.6.2016 – LVerfG 3/15, LVerfG 1/16, NVwZ-RR 2016, 801.

⁷⁴⁴ BVerwG NuR 1996, 86; BVerwGE 91, 227.

⁷⁴⁵ Vgl. *Steinberg* ZUR 2011, 340 (342, 344 ff.).

⁷⁴⁶ BVerwG, Urt. v. 16.04.2015, 4 CN 6/14, NVwZ 2015, 1540 = ZUR 2015, 602 m. Anm. *Milstein* (2015): NVwZ 2015, 985 f.; OVG Berlin-Brandenb., Urt. v. 10.11.2015 – OVG 10 A 7.13, ZfBR 2016, 283; NdsOVG, Urt. v. 14.05.2014, 12 KN 244/12 -, juris Rn. 96; OVG Magdeburg, Urt. v. 21.10.2015 - 2 K 19/14, BeckRS 2016, 42627; kritisch *Damert/Brückner* (2017): Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, ZUR 2017, 469 (472).

⁷⁴⁷ Zustimmend: VG Neustadt a. d. Weinstraße, Urt. v. 04.07.2016, 3 K 516/15.NW, BeckRS 2016, 48037.

⁷⁴⁸ Vgl. zu der Konstellation, dass weder Ziele noch Grundsätze festgelegt werden und eine bloße politische Absichtserklärung vorliegt OVG Greifswald, Urt. v. 28.02. 2013, 4 K 17/11, NVwZ-RR 2013, 712 („Zwischenlager Nord bei Lubmin“).

sprechen. Nach der im Schrifttum mittlerweile vorherrschenden Meinung⁷⁴⁹, so das BVerwG⁷⁵⁰, habe sich diese Vorschrift zu einer echten Raumordnungsklausel entwickelt, welche den raumordnungsrechtlichen Zielfestlegungen nach dem Raumordnungsgesetz 1998 strikte Verbindlichkeit verleiht. Mit der Festsetzung eines Ziels der Raumordnung werde bewirkt, dass der Bau eines raumbedeutsamen Vorhabens, das im Widerspruch zu diesem Ziel steht, unzulässig ist (§ 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB). Übertragen auf das Zusammenspiel zwischen Raumordnungsrecht und Bergrecht bedeutet das, dass dann, wenn wie § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG n. F. es seit dem 29.11.2017 vorsieht, eine strikte Raumordnungsklausel in das Bergrecht integriert wird, auch eine Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO gegen die Festlegung der Ziele der Raumordnung bestehen muss, wenn sie im Einzelfall parzellenscharf wirken. Für die Festlegung von Grundsätzen der Raumordnung, wie sie in dieser Studie präferiert wird, gilt das demgegenüber nicht. Ob das Umweltrechtsbehelfsgesetz eine Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren begründet, ist noch offen⁷⁵¹ und Gegenstand eines Revisionsverfahrens beim Bundesverwaltungsgericht.⁷⁵² Eine Klagebefugnis Dritter über das Umweltrechtsbehelfsgesetz zu begründen, hat das OVG Koblenz⁷⁵³ abgelehnt. Das Gesetz finde

„nämlich keine Anwendung auf Pläne und Programme nach § 3 Absatz 1a UVPG [§ 1 Abs. 1 Nr. 2 UVPG i.V.m. Anlage 5 n. F.], die nach Anlage 3 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung einer Strategischen Umweltprüfung bedürfen. Hierzu gehören nach Nr. 1.5 der Anlage 3 zum UVPG [Anlage 5 UVPG n. F.] auch die Raumordnungsplanungen nach § 8 ROG. Pläne und Programme, für die das UVPG eine Strategische Umweltprüfung vorschreibt, fallen nicht in den Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (vgl. Fellenberg/Schiller in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: Sept. 2016, § 1 UVPG Rn. 23; Schieferdecker in Hoppe/Beckmann, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, 4. Aufl. 2012, § 1 UVPG Rn. 19).“

Auch das sächsische OVG⁷⁵⁴ hatte die Klage eines Grundeigentümers mit der Begründung abgewiesen, dass die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung grundsätzlich nur öffentliche Stellen binde. Eine weitergehende Bindungswirkung aufgrund von Raumordnungsklauseln sei ebenso zu verneinen wie eine Antragsbefugnis aus dem raumordnerischen Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG. Weil *„nicht bereits mit dem Erlass eines Braunkohlenplans, sondern erst mit der Zulassung von Betriebsplänen verbindlich festgelegt werde, ob und in welchem Umfang ein Abbau gestattet wird, sei eine Vorverlagerung der Rechtsschutzmöglichkeiten von Privatpersonen auf Braunkohlenpläne auch bei großflächigen Tagebauvorhaben zur Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes nicht geboten.“*

⁷⁴⁹ Mitschang/Reidt (2016): in: Battis/Krautzberger/Löhr (Hrsg.), BauGB, 13. Aufl., § 35 Rn. 106; Rieger (2015): in: Schrödter (Hrsg.), BauGB, 8. Aufl., § 35 Rn. 156; Jäde (2016): in Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB, 8. Aufl., § 35 Rn. 242; Hender (2004): Verwaltungserichtliche Normenkontrolle Privater gegen Raumordnungs- und Flächennutzungspläne, NuR 2004, 485 (488).

⁷⁵⁰ BVerwG, Urt. v. 16.04.2015, 4 CN 6/14, NVwZ 2015, 1540 (1541). Vgl. dazu Schmidt-Eichstaedt (2016): Plankonkurrenzen bei der Zulassung von Windkraftanlagen, NordÖR 2016, 233 ff.

⁷⁵¹ Dammert/Brückner (2017): Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, ZUR 2017, 469 (471 f.).

⁷⁵² Aktenzeichen 7 CN 2.15; vgl. dazu näher Sächsisches OVG, Urt. v. 09.04.2015 – 1 C 26/14 -, SächsVBl 2015, 247, juris – Braunkohletagebau Nochten; OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 28.01.2016 – OVG 10 A 21.15, BeckRS 2016, 41480 – Tagebau Welzow-Süd;

⁷⁵³ OVG Koblenz, Urt. v. 15.02.2017 – 8 A 10717/16.OVG, NVwZ-RR 2017, 563, Rn. 40.

⁷⁵⁴ Sächsisches OVG, Urt. v. 09.04.2015 – 1 C 26/14, SächsVBl 2015, 247 (juris) – Braunkohletagebau Nochten.

Das BVerwG⁷⁵⁵ hat 2016 klargestellt, dass sich aus § 7 Abs. 2 ROG sehr wohl eine Normenkontrollantragsbefugnis ergeben kann. Genaue Grundlage ist die mögliche Verletzung des aus § 7 Abs. 2 S. 1 ROG folgenden Abwägungsgebots. Wegen des groben Rasters der raumordnerischen Abwägung und der damit verbundenen Ungenauigkeiten, könne sich der Plangeber aber darauf beschränken, private Belange nur in einer pauschalen, typisierenden Art und Weise als Gruppenbelange zu berücksichtigen, wie der Senat anhand von Mindestabstandsregelungen von Windkraftanlagen ausführt. Darüberhinausgehende individuelle Betroffenheiten seien nicht Gegenstand der Abwägung im Rahmen eines Regionalen Raumordnungsplans, sondern blieben der Feinsteuerung im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans bzw. der Genehmigung einer konkreten Windenergieanlage vorbehalten. Die Vorinstanz sei somit davon ausgegangen, dass private Belange des Antragstellers, die im Rahmen der Abwägung nach § 7 Abs. 2 S. 1 ROG zu berücksichtigen sind, nicht bestehen.

Die Novelle des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes⁷⁵⁶ sieht eine Ausnahme von den Rechtsschutzmöglichkeiten nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 UmwRG für Raumordnungspläne vor, die Flächen für die Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweisen (vgl. § 48 S. 2 UVPG n. F.).⁷⁵⁷ Ob diese Sichtweise⁷⁵⁸ wegen der neuen Raumordnungsklausel des § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG (in Kraft getreten am 29.11.2017) noch weiterhin gilt, ist zumindest fraglich. Nunmehr kann es nämlich sein, dass Regionalpläne (beispielsweise Braunkohlepläne) als Instrumente der Raumordnung über Zielfestlegungen parzellenscharf spätere (z. B. bergrechtliche) Entscheidungen über die Zulassung eines Vorhabens binden.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur⁷⁵⁹ wird vertreten, dass nicht nur Ziele sondern

„auch Grundsätze das Ergebnis einer Abwägung (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 i. V. m. § 7 Abs. 1) (sind). Da es sich aber bei Grundsätzen (Anm. d. Verf.: etwa in einem Landes-Rohstoffkonzept) um kein abschließendes Ergebnis einer Abwägungsentscheidung handelt, erscheint eine Rechtsverletzung wegen fehlender oder mangelhafter Abwägung zumindest zweifelhaft. Andererseits sind Grundsätze mit der Bindungswirkung der Berücksichtigungspflicht ausgestattet (...), die dem Abwägungsergebnis zwar keine endgültige Bedeutung gegenüber den ihm unterworfenen öffentlichen Stellen und gebundenen Privaten beimisst, aber sie dennoch der Pflicht unterwirft, sich mit dem Abwägungsergebnis pflichtgemäß auseinanderzusetzen und das Ergebnis dieser Auseinandersetzung nachvollziehbar zu begründen (...). Damit kann dem Abwägungsergebnis, auf dem ein Grundsatz beruht, trotz seiner fehlenden Endgültigkeit für nachfolgende öffentliche oder private Entscheidungen doch eine Relevanz beigemessen werden, die eine Rechtsverletzung beim Zustandekommen des Abwägungsergebnisses vertretbar erscheinen lässt.“

Nur wenn man der letztgenannten, weiten Auffassung folgt, ist somit der Rechtsschutz gegen regionalplanerische Festlegungen in der Regionalplanung auch dann eröffnet, wenn im Regionalplan Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Der Kreis der Antragsbefugten ist über die an die Grundsätze gebundenen öffentlichen Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG) hinaus wie folgt bestimmt:⁷⁶⁰

⁷⁵⁵ BVerwG, Beschl. v. 24.3.2016 – 4 BN 41.15 -, juris, UA S. 6. Vgl. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 06.04.2017 – 12 KN 6/16, DÖV 2017, 685 Rn. 12 ff.

⁷⁵⁶ BT-Drs. 18/9526.

⁷⁵⁷ Zustimmung Dammert/Brückner (2017): Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, ZUR 2017, 469 (473).

⁷⁵⁸ Beckmann (2015): Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht, NuR 2015, 151 (152); Dammert/Brückner (2017): Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, ZUR 2017, 469 (473).

⁷⁵⁹ Goppel/Runkel (2010), in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010, Rn 105.

⁷⁶⁰ Goppel/Runkel (2010), Rn 106.

Auch gebundene Private (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG) gehören dazu. Von einem Privaten muss ebenfalls ein eigener Belang genannt werden, der für die Abwägung zu beachten war und den derjenige durch fehlende oder mangelhafte Abwägung verletzt sieht. Grundsätzlich werden durch Ziele in Raumordnungsplänen nur öffentliche Stellen unmittelbar gebunden (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG), nicht jedoch Private – somit kommt privaten Dritten mangels Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten keine Klagemöglichkeit gegen Raumordnungspläne zu.⁷⁶¹ Bei Gemeinden kann das Rechtsschutzinteresse schon dann bejaht werden, wenn sie im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die Grundsätze mit einstellen müssen.

Wenn man dem Vorschlag der Aufnahme eines § 4 Abs. 4 ROG (neu) (entsprechend § 4 Abs. 3 ROG) folgt, wonach auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind, führt diese besondere Raumordnungsklausel für Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts zu Überlegungen der Erweiterung der Rechtsschutzmöglichkeiten Privater.

Eine darüber hinaus empfohlene und von einer Erweiterung des § 4 ROG unabhängige **Neujustierung des Rechtsschutzes der Klagemöglichkeiten gegen raumordnerische Regionalpläne für Umweltverbände**, sollte von dem Gedanken getragen sein, dass es mit den raumplanerischen Regionalplänen mit (u.U. parzellenscharfen, Konzentrationszonen normierenden) Zielfestlegungen „eine abschließende Letztentscheidung“ gibt.⁷⁶² Diese Erweiterung hätte den Vorteil, dass damit den aufgezeigten rechtlichen Unsicherheiten beim Individualrechtsschutz gegen raumplanerische Festlegungen begegnet werden kann. Dieser Empfehlung steht das Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29.05.2017 entgegen.⁷⁶³ Dort wurde § 16 Abs. 4 UVPG a. F. (Art. 2 Nr. 5 des Entwurfs zur Änderung des UmwRG) der folgende Satz angefügt: „Auf einen Raumordnungsplan nach Nummer 1.5 oder 1.6 der Anlage 3, der Flächen für die Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen ausweist, ist § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes nicht anzuwenden.“ Entsprechendes ist wenig später in § 48 S. 2 UVPG bestimmt worden, der durch Artikel 1 des Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPMoG) v. 20.07.2017⁷⁶⁴ eine neue Fassung erhalten hat. Zur Begründung wurde vor allem auf die ja bestehende Inzidenterprüfungsmöglichkeit der Zulassungsentscheidungen für Projekte auf Grundlage dieser Pläne verwiesen.⁷⁶⁵ Diese wird hier aber gerade nicht für in vollem Umfang ausreichend gehalten (s.o.). Wie *Teßmer*⁷⁶⁶ in der öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzesentwurf ausgeführt hat, ist die Änderung völkerrechtswidrig. „Die in § 16 Abs. 4 S. 2 UVPG-Entw. vorgesehene Einschränkung, dass sich die Eröffnung des Zugangs zu Gericht i.S.v. § 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 nicht auf die Ausweisung von Flächen für die

⁷⁶¹ *Dammert/Brückner* (2017): Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, ZUR 2017, 469 (472).

⁷⁶² *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 40, 320.

⁷⁶³ UmwRG-ÄG v. 29.05.2017 (BGBl. I S. 1298), vgl. auch den Entwurf BT-Drs. 18/9526 v. 5.9.2016; vgl. auch BR-Drs. 422/16.

⁷⁶⁴ UVPMoG v. 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

⁷⁶⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BT-Drs. 18/9526 v. 05.09.2016, S. 49.

⁷⁶⁶ *Teßmer* (2016), zit. In Wortprotokoll der 91. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages, Berlin, den 26. September 2016, 11:00 Uhr, S. 18; *Teßmer* (2016): Stellungnahme vom 21.09.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (BT-Drucksache 18/9526), S. 12, https://www.bundestag.de/blob/461926/d8af5be37eb3e4cc3c95de7db321e2/18-16-417-d_anhoerung_umwelt-rechtsbehelfsgesetz_dirk_tessmer-data.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Windenergienutzung oder für den Abbau von Rohstoffen beziehen soll, verstößt ganz offenkundig gegen Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) und muss zwingend gestrichen werden!“

Vor diesem Hintergrund ist ebenfalls kritisch zu sehen, dass mit der ROG-Novelle 2017⁷⁶⁷ auf Bestreben des Bundesrates⁷⁶⁸ in § 9 Abs. 2 ROG nach Satz 3 mit einem neuen Satz 4 eine Präklusionsregelung für Raumordnungspläne eingefügt wurde, die am 29.11.2017 in Kraft getreten ist. Auf die im Änderungsgesetz zum Umweltrechtsbehelfsgesetz enthaltene Präklusionsregelung⁷⁶⁹ wird hier nur verwiesen.

Vorschlag 16

Schlagwort	Adressat	Details
Erweiterung von Klagemöglichkeiten gegen raumordnerische Regionalpläne für Umweltverbände	Bundesgesetzgeber (Änderung des UmwRG)	Erweiternde Neujustierung des Rechtsschutzes durch Einräumen der Klagemöglichkeit gegen raumordnerische Regionalpläne für Umweltverbände, weil mit den raumplanerischen Regionalplänen mit (u.U. parzellenscharfen, Konzentrationszonen normierenden) Ziel festlegungen „eine abschließende Letztentscheidung“ getroffen wird

8.2.2.2 Rechtsschutz gegen zusätzliche landesgesetzliche Vorgaben in Form von Grundsätzen (u. a. Abbaumengenquoten)

Gegen die hier zusätzlich zur Regionalplanung vorgeschlagenen am objektiven Bedarf orientierten **landesrechtlichen Abbaumengenvorgaben (mitsamt der Abbaumengenquoten) in der Form von Grundsätzen** ist für den Fall der landesgesetzlichen Festlegung (Landesplanungsgesetz oder eigenständiges Landesressourcenschutzgesetz) die Überprüfungsmöglichkeit mittels Verfassungsbeschwerde gegeben, soweit das Landesrecht (in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und NRW) diese Möglichkeit beim Landesverfassungsgericht eröffnet.⁷⁷⁰ Individualverfassungsbeschwerden sind jedoch regelmäßig unzulässig, weil in diesem Stadium der gesetzgeberischen Quotenfestlegung mangels flurstückgenauer Festlegung noch keine subjektive Betroffenheit eingetreten

⁷⁶⁷ Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 27.05.2017 (BGBl. I S. 1245):

⁷⁶⁸ Bundesrat (Hrsg.) (2016): Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 656/16 (Beschluss) v. 16.12.16, S. 4, vgl. auch Bundesrat (Hrsg.) (2016): Empfehlungen der Ausschüsse Wo – In – U – Wi zu Punkt ... der 952. Sitzung des Bundesrates am 16.12.2016 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 656/1/16 v. 02.12.2016, S. 5 f.

⁷⁶⁹ Vgl. § 4 Abs. 4 S. 2 UmwRG lautet: „Soweit Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung Raumordnungspläne nach dem Raumordnungsgesetz sind, gelten abweichend von Satz 1 die §§ 12 und 28 Absatz 2 des Raumordnungsgesetzes sowie die einschlägigen landesrechtlichen Vorschriften.“ S. hierzu die Begründung: Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BT-Drs. 18/9526 v. 05.09.2016, S. 10.

⁷⁷⁰ Vgl. zum Rechtsschutz bei Bedarfsfeststellung durch Legislativakt Ludwig, ZUR 2017, 67 (68).

ist.⁷⁷¹ Gleiches gilt für Kommunalverfassungsbeschwerden. Im Falle noch fehlender subjektiver Betroffenheit, oder wenn das Landesrecht (etwa in Niedersachsen) die Klagemöglichkeit über die Verfassungsbeschwerde nicht vorsieht, bleibt die Inzidenterprüfungsmöglichkeit. Das kann im Rahmen der Überprüfung einer Zulassungsentscheidung bezüglich eines Vorhabens geschehen, ist aber auch bei der Überprüfung eines Bebauungsplans möglich, bei dessen Aufstellung Grundsätze zu berücksichtigen waren.⁷⁷² Die Möglichkeit der Inzidenterprüfung ist nicht die von vornherein weniger rechtsmittelfreundlichere Variante.⁷⁷³

Die Bedarfsprognose des Landesgesetzgebers unterliegt zwar dem grundsätzlichen Prognosespielraum des Gesetzgebers und damit zwangsläufig einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. So ist die prognostische Entscheidung des Gesetzgebers regelmäßig auf eine Evidenzkontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit begrenzt. Es gilt der Maßstab des „vernünftigerweise Gebotenseins“, d. h. es können nur offensichtliche Prognosefehler gerügt werden.⁷⁷⁴ Strenger sind die Maßstäbe lediglich, wenn ein Vorhaben in einem FFH-Schutzgebiet (Natura 2000-Gebiet) verwirklicht werden soll. Der Rechtsprechung des EuGHs⁷⁷⁵ folgend, verlangt das BVerwG⁷⁷⁶ hier Gewissheit, dass das Vorhaben nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen führen wird. Es darf aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran bestehen. Besteht diese Sicherheit nicht, führt das zur grundsätzlichen Unzulässigkeit des Vorhabens; es ist jedoch ein Dispens möglich.⁷⁷⁷ Das BVerwG hat das insoweit relativiert, dass kein „Nullrisiko“ erforderlich sei. Im Falle von Erkenntnislücken seien Wahrunterstellungen/Worst-Case-Betrachtungen zulässig. Schließlich könne ein Risikomanagement zum Auffangen verbleibender Unsicherheiten gangbar.⁷⁷⁸ Als Faustregel bei der Abwägung konkurrierender Interessen hat das BVerwG schließlich festgehalten:⁷⁷⁹ *„Je weiter die Unsicherheiten reichen, desto geringer wiegt das öffentliche Interesse an dem Vorhaben und desto konkreter und verbindlicher müssen die das Vorhaben stützenden Zielvorgaben sein, wenn ihm trotz des unsicheren Bedarfs ein hohes Gewicht beigemessen werden soll.“* Gerade dann, wenn die Planung zu irreversiblen Folgen führt und nicht mehr korrigiert werden könne, seien die Anforderungen und Begründungslasten an prognostizierten Bedarf höher als im Normalfall.⁷⁸⁰

Möckel⁷⁸¹ hat zu Recht darauf hingewiesen, dass die Sozialwissenschaften ebenso wie die Naturwissenschaften in anderer Weise mit prognostischen Unsicherheiten umgehen als die Rechtswissen-

⁷⁷¹ Vgl. BVerfG 1 BvR 650/97; 1 BvR 1752/95.

⁷⁷² Goppel/Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Auflage 2010, Rn 107.

⁷⁷³ So aber Köck (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 (588).

⁷⁷⁴ BVerfG Urt. v. 01.03.1979 – 1 BvR 532, 533/77; 419/78; 1 BvL 21/78; BVerfGE 50, 290 (332 f.); vgl. im Einzelnen Köck/Bovet/Fischer et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 155 ff.

⁷⁷⁵ EuGH, Urt. v. 26.10.2006, C-239/04, –, juris („Castro Verde“); EuGH Urt. V. 07.09.2004, C-127/02 –, juris („Waddenvereinigung und Vogelbeschermungsvereinigung“).

⁷⁷⁶ BVerwG, Urt. v. 27.01.2007, 9 A 20/05 („Westumfahrung Halle“), E 128, 1-76 = NuR 2007, 336-358

⁷⁷⁷ Möckel (2016): Anforderungen an Prognoseanforderungen bei Bedarfsplänen, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 10) hat daraus eine Grundregel abgeleitet, dass bei Bedarfsplanungen mit Prognoseunsicherheit „im Zweifel zugunsten der betroffenen Schutzgüter“ zu entscheiden sei.

⁷⁷⁸ BVerwG, Urt. v. 28.03.2013, 9 A 22/11, E 146, 145-175 („A 44“); BVerwG, Urt. v. 27.01.2007, 9 A 20/05, E 128, 1-76 („Westumfahrung Halle“).

⁷⁷⁹ BVerwG, Urt. 09.07.2009, 4 C 12/07, E 134, 166-187 („Start- und Landebahn des Verkehrsflughafens Münster/Osnabrück“) zur FFH-Ausnahmeprüfung.

⁷⁸⁰ Ladeur (1985): Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen, NuR 1985, 81 ff.

⁷⁸¹ Im Folgenden s. Möckel (2016): Anforderungen an Prognoseanforderungen bei Bedarfsplänen, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 8.

schaften: So seien entweder extrapolative Prognosen mit klassischen Trend-Projektionen anhand bekannter Erfahrungen und historischer Trends (unter Ausblenden unvorhergesehene Ereignisse) aber mit Unsicherheits- oder Fehlerausweisung nach der Gauß'schen Normalverteilung (u. a. Ausweisung der Standardabweichung oder Ergebnisspannbreiten der mittleren 90 oder 95 Prozent verschiedener Prognoseläufe) üblich. Oder man verwende antizipative Prognosen oft im Sinne von angenommenen, differenzierten Szenarien⁷⁸², um alternative Entwicklungen bzw. unvorhergesehene Ereignisse einzubeziehen und die Unsicherheiten zumindest aufzuzeigen.

Möckels⁷⁸³ Schlussfolgerungen daraus sind für die Prognoseproblematik bei behördlichen Bedarfsprüfungen die:

- ▶ „Offenlegung der Grundannahmen, Unsicherheiten und
- ▶ Entwicklungsspannbreiten (wohl am besten mit Szenario-Methode) (vgl. BVerfG 2 BvF 1/01, E 106, 62 (152 f.))
- ▶ Grundannahmen müssen die gesetzlichen Rahmenbedingungen (z. B. Art. 20a GG, Klimaschutzziele) beachten und politische Zielsetzungen berücksichtigen (z. B. Nationale Nachhaltigkeitsstrategie)
- ▶ Berücksichtigung der Unsicherheiten: Sicherheitsabschläge, Worst-Case-Szenario
- ▶ verbindliche Konzept-Alternativenprüfung (...).“

Besonders für den Abbau von Rohstoffen, also insbesondere von Kiesen, Sanden und Gestein, muss überlegt werden, ob die vorstehenden allgemeinen Aussagen passgerecht sind. Für alle gesetzgeberischen Prognoseentscheidungen ist mit *Ladeur*⁷⁸⁴ die Offenlegung der ausdrücklich oder stillschweigend bzw. unbewusst zu Grunde gelegten Grundannahmen und Sachzwänge bei Prognosen zu fordern. *Köck et al.*⁷⁸⁵ wollen bei der so bezeichneten Kategorie der „privatnützigen Rohstoffgewinnung“ Abstriche bei den Anforderungen an die Prognoseentscheidung machen. Bereits oben⁷⁸⁶ wurde darauf hingewiesen, dass diese Einschätzung in ihrer Begründung ungenau ist. Richtigerweise folgt diese Zurückhaltung nicht aus dem Privatnutzen des Abbauvorhabens, sondern vielmehr aus der Tatsache der privaten Trägerschaft. Bei solchen Grundrechtsträgern muss im Lichte der Verhältnismäßigkeit darauf geachtet werden, dass die Anforderungen an Darlegung und Beweis der Wahrscheinlichkeit des Prognoseeintritts nicht überdehnt werden. Die Aussage, das „Kriterium „Berücksichtigung der Unsicherheiten der Zielerreichung“ pass(e) weder auf die Bewirtschaftung der Ressource Boden durch die Raumordnung und Bauleitplanung noch auf die wasserwirtschaftlichen Benutzungsplanungen oder ein Bewirtschaftungsregime für eine privatnützige Rohstoffgewinnung“⁷⁸⁷, ist zu grob und auch nicht zielführend. Wie der Blick auf die Verwaltungspraxis (u. a. in Baden-Württemberg) gezeigt hat, müssen bei der durch den Staat erfolgenden Bedarfsplanung für den Rohstoffabbau sehr wohl Unsicherheitszuschläge vorgenommen werden. Das gebietet schon allein die Sicherstellung der Versorgungssicherheit, etwa um Schwankungen des konkreten Rohstoffverbrauchs ausgleichen zu können. Auch bedeutet die Wahl der Ausdehnung des Bemessungszeitraums letztlich eine Berücksichtigung der Unsicherheit der Zielerreichung. Schließlich darf auch nicht übersehen werden, dass bereits bei der Abschätzung der Ergiebigkeit einer Rohstofflagerstätte prognostische Unsicherheiten

⁷⁸² Vgl. auch *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Die Bedarfsplanung als Instrument, UBA-Texte 55/2017, S. 319.

⁷⁸³ *Möckel, Stefan*, Anforderungen an Prognoseanforderungen bei Bedarfsplänen, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 9.

⁷⁸⁴ *Ladeur* (1985): Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen, NuR 1985, 81 ff.

⁷⁸⁵ *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 288.

⁷⁸⁶ Vgl. bereits schon 2.

⁷⁸⁷ *Köck/Bovet/Fischer et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 55/2017, S. 288.

entstehen, die durch Unsicherheitszuschläge beantwortet werden. Es erscheint nach alledem sachfremd, Unsicherheitszuschläge bei der Bedarfsprüfung ausschließen zu wollen. Was gangbar beim Rohstoffabbau wäre, ist lediglich eine Zurückhaltung der „Darlegungsanforderungen“ bei Rohstoffabbauvorhaben in privater Trägerschaft. So sollte es in dieser Kategorie im landesrechtlichen Gesetzgebungsverfahren (Abbaumengenquoten) bzw. im regionalen Raumordnungsverfahren (Zielfestlegung im Regionalplan) ausreichen, eine Wahrscheinlichkeit/Plausibilität des Eintritts der Marktannahmen und der Lagerstätteneigenschaften darzulegen. Eine mit an Sicherheit grenzende Wahrscheinlichkeit muss nicht erreicht werden. In diesem Zusammenhang ist auch der Vorschlag von Köck *et al.*⁷⁸⁸ realisierbar, dass im Rahmen der staatlichen Bedarfsplanung das Modell einer „szenariobasierten Bedarfsplanung für die Stromübertragungsleitungen (...) (§ 12a EnWG)“ verfolgt wird. Wie für antizipative Prognosen allgemein üblich, verwenden die planenden Behörden oftmals Szenarien, um verschiedene mögliche Entwicklungen der Konjunktur oder der Bevölkerungsentwicklung planerisch abbilden zu können.

8.2.3 Weitere Rechtsschutzüberlegungen

Auf eine nachgeschaltete Bedarfsplanung im Bergrecht wird in dieser Studie bewusst verzichtet. Auch sieht sie nicht vor, neben der Regionalplanung und der bergrechtlichen Zulassung noch eine weitere gesonderte (formelle) Rohstoffbedarfsplanung einzuführen. Mithin ist die Analyse des **Rechtsschutzes gegen zusätzliche Bedarfsplanungen entbehrlich.**

Gegen die fachplanerischen Planfeststellungsbeschlüsse sind die fachgesetzlichen Rechtsmittel zulässig. Meist werden solche Beschlüsse gerichtlich inzidenter im Rahmen von angegriffenen Verwaltungsakten überprüft. D. h. es geht um die mittelbare Kontrolle im Rahmen der angefochtenen Verwaltungsentscheidung. Für den **Rechtsschutz gegen die ablehnende bergrechtliche Zulassungsentscheidung**, die sich über die Raumordnungsklausel in § 48 Abs. 2 S. 2 ROG n. F. auf entgegenstehende raumordnungsrechtliche Festlegungen beruft (Vorrangflächen), lässt sich eine Festlegung hinsichtlich des Rechtsschutzes bei Vorrangflächen bei Windenergieanlagen sinngemäß übertragen: So hat das BVerwG⁷⁸⁹ für die Zulassung von Windkraftanlagen festgehalten:

„Wird das besondere Gewicht der im Regionalen Raumordnungsprogramm ausgewiesenen Vorrangflächen bei der Entscheidung über die Zulassung einer Windenergieanlage berücksichtigt, kann im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Zulassungsentscheidung als Vorfrage geprüft werden, ob die Festlegung des Vorranggebiets wirksam ist. Gleiches gilt, wenn über die Wirksamkeit eines Bauungsplans mit Blick auf Vorgaben in Form eines Vorranggebiets zu entscheiden ist. (redaktioneller Leitsatz).“

Vorstehendes muss in der Überprüfung der bergrechtlichen Zulassung entsprechend auch für die Festlegung von raumordnungsrechtlichen Vorrangflächen für den Rohstoffabbau gelten. Durch die Inzidenterprüfung der vorgelagerten Festlegung der Raumordnung besteht demnach keine Rechtsschutzlücke.

Auch **wasserwirtschaftliche Planungen** etwa im Zusammenhang mit dem Naßabbau von Rohstoffen können im Rahmen der Anfechtung nachfolgender Zulassungsentscheidungen der Behörden überprüft werden.⁷⁹⁰

⁷⁸⁸ Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung, UBA-Texte 50/2017, S. 122.

⁷⁸⁹ BVerwG, Beschl. v. 24.03.2016, 4 BN 45.15 –, juris.

⁷⁹⁰ Für ausreichend halten das Köck/Bovet/Fischer *et al.* (2017), S. 320.

Diese fachbehördlichen Prognosentscheidungen, sollten sie infolge der objektiven Bedarfsfeststellung durch die hier vorgeschlagenen Rohstoffkapitel der Regionalpläne überhaupt noch notwendig sein, sind in ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit durch die Gerichte dahingehend begrenzt, „*ob zutreffende Ausgangswerte zugrunde gelegt wurden, ob sich die Prognose methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lässt und ob dieses Verfahren konsequent verfolgt wurde*“, wie das Bundesverwaltungsgericht⁷⁹¹ deutlich gemacht hat. Dem Hoheitsträger, der über die Zulassung eines Vorhabens entscheidet, steht ein „*Prognosespielraum zu, der vom Gericht nur auf Prognosefehler hin überprüft werden kann. Das findet seinen Grund in den Sachgegebenheiten einer Prognose. Prognoseentscheidungen, die sich nicht lediglich auf die allgemeine Lebenserfahrung stützen, beruhen auf der Anwendung statistischer Methoden, die Aussagen über die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Entwicklungen ermöglichen. Ausgehend von gegenwärtigen Gegebenheiten, der sogenannten Prognosebasis, wird das Ergebnis der Prognose dabei mit Hilfe mathematischer Verfahren gewonnen und in einem Zahlenwert ausgedrückt. (...) Erweist sich die Prognose hiernach als rechtmäßig, so wird sie nicht nachträglich dadurch rechtswidrig, dass sie sich nicht bewahrheitet; eine von der prognostizierten abweichende tatsächliche Entwicklung kann den Entscheidungsträger nur dazu nötigen, seine Entscheidung zu überprüfen.*“

Abschließend soll unter dem Aspekt des Rechtsschutzes noch auf einen anderen Bereich eingegangen werden: Hier im Bereich des Rohstoffabbaus im Lichte des nachhaltigen Umgangs mit Bodenschätzen macht eine **Indienstnahme der Rechnungshöfe oder gar eines Ombudsmannes**⁷⁹² anders als möglicherweise bei Infrastrukturmaßnahmen keinen Sinn.⁷⁹³ Es geht zu wenig um Kosteneffizienz bei der Verwendung von Mitteln aus öffentlichen Haushalten als vielmehr im Schwerpunkt um eine Senkung der Umweltauswirkungen von privaten Projekten. Zwar könnte man Umweltbelange in den Verantwortungsbereich eines Ombudsmannes legen, dafür fehlt aber in Deutschland jegliche Tradition.

⁷⁹¹ BVerwG Urt. v. 29.10.2009 – 3 C 28/08, BVerwGE 135, 188 (194 f. - Rn. 25 f.); vgl. Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 143.

⁷⁹² Vgl. die Überlegungen von Faßbender, Das Instrument der Bedarfsplanung: Anforderungen an Kontrolle und Rechtsschutz, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin, S. 7 sowie von Ludwig, ZUR 2017, 67 (69 ff.).

⁷⁹³ Köck/Bovet/Fischer et al. (2017), S. 321.

9 Ergebnisse der Interviews zur Bedarfsplanung

Im folgenden Abschnitt werden die wesentlichen Aussagen aus dem im Rahmen des Forschungsvorhabens „Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung – INSTRO“ geführten Interviews zusammenfassend dargestellt, soweit sie das Thema der Rohstoffbedarfsplanung betreffen. Zunächst werden die Aussagen in solche zur Bedarfsplanung für die dem BBergG unterfallenden Bodenschätze und in generelle Stellungnahmen zur Bedarfsplanung gestaffelt. Weiter werden, um eine bessere Einordnung und Einschätzung zu ermöglichen, die Aussagen jeweils nach Herkunft der Interviewpartner (Vorhabenträger, Umweltverbände und Behörden) gegliedert. Werden die Aussagen der Interviewpartner im Text zitiert, bezieht sich dies jeweils auf die hier zentral wiedergegebenen Ergebnisse der Befragungen.

9.1 Ergebnisse der Interviews betroffener Akteure zur Bedarfsplanung allgemein

Zentrale Aussagen der Vorhabenträger zur Bedarfsplanung

Die befragten Vorhabenträger lassen durchweg eine erhebliche Skepsis gegenüber einer behördlichen Bedarfsplanung für heimische Bodenschätze erkennen. Zur Begründung für diese Vorbehalte werden eine Reihe von Gründen angeführt:

- Bedarf sei vor allem eine Frage des Marktes. Dies habe auch das BVerfG in der Garzweiler-Entscheidung betont. Der Bedarf könne sich nur nach dem Markt bestimmen und dürfe sich gar nicht an anderen Kriterien orientieren. Für dieses Marktargument wiederum werden verschiedene Aspekte genannt:
 - Rohstoffe würden dann abgebaut, wenn der Markt sie benötige. Vorhabenträger produzierten sowieso (gezwungenermaßen) nur so viel wie ein Bedarf gegeben sei.
 - Projekte seien langfristig, sodass eine kurzfristige Bedarfsplanung Projekte verhindern würde. Entscheidend sei, ob der Markt einen Rohstoff zu einem Preis aufnehmen könne, der die Förderung wirtschaftlich mache und solange die Umweltbelange es zulassen, solle sein. Szenarien DERA bei der BGR etc. spielten keine Rolle.
 - Beispiele bestimmter Bodenschätze zeigten, dass eine Bedarfsplanung nicht möglich sei. Insbesondere könnten aus Bedarfen keine Lagerstättenvolumina abgeleitet werden. Dies gelte etwa für Spezialton aus dem Westerwald, der für die europäische Rohstoffversorgung von Bedeutung sei. Im Tonbergbau sei man ohnehin sehr innovativ, sich mit neuen Produkten zu beschäftigen. Dabei würden hoch differenzierte Lagerstätten abgebaut werden, d. h. es gehe um einen hochselektiven Abbau. Entwicklungsoptionen dürften daher nicht durch Bedarfsplanung und Mengenvorgaben abgeschnitten werden.
 - Für die Öl- und Gasindustrie könne eine Bedarfsplanung von vornherein keine Bedeutung haben.
 - Eine im Kern unternehmerische Entscheidung solle nicht zu sehr verrechtlicht werden. Zwar müsse zwischen verschiedenen Rohstoffen differenziert werden. Bei unterschiedlichen Rohstoffen bestehe ein unterschiedlicher Rechtfertigungsdruck. Dieser sei bei Braunkohle durch deren erhebliche Auswirkungen wesentlich höher. Bei eigenen Rohstoffen des Unternehmens bestehe aber immer ein Bedarf iSd. Rechtfertigung des Vorhabens, dies müsse auch in den Antragsunterlagen für das öffentliche Interesse dargelegt werden (heimische Rohstoffgewinnung, Arbeitsplätze, lokale Wirtschaftsstruktur). Eine allgemeine Vorhabenrechtfertigung darüber hinaus gebe es derzeit im Bergrecht zurzeit zu Recht nicht.
 - Es seien für die Vorhaben hohe Investitionen notwendig. Daher sei ein Fahren der Projekte auf Vollast nötig, um wirtschaftlich zu sein. Ein Herunterfahren des Betriebs aus Umwelt- oder Bedarfsgründen entspreche nicht der Funktionsweise der Vorhaben.
 - Staatliche Eingriffe in den Markt sollten soweit möglich reduziert werden. Das Beste sei ein Schutz einer Lagerstätte vor dauerhafter Überplanung, Zwischenplanungen sollten dann

möglich sein. Hierfür seien intelligente Instrumente nötig. Effizienz bei Unternehmen sei das ureigenste Interesse, da die Produktion dann auch günstiger sei. Bewirtschaftung hingegen sei nicht zu leisten. Schon das NRW-Rohstoffmonitoring nur für Kiese und Sande funktioniere nicht.

- Zur Frage der Ausdifferenziertheit von Bedarfsplanungen wurde darauf hingewiesen, dass sowohl die relevanten Märkte als auch die Einbeziehung der unterschiedlichen Qualität der Rohstoffe unbedingt von einer Bedarfsplanung oder planerischen Kategorien berücksichtigt werden müsse. Die Machbarkeit von Bedarfsplanungen wurde aus diesem Grund bezweifelt, da die Unterschiede zu groß und nicht abbildbar seien. Probleme ergäben sich bereits derzeit mit planerischen Ausweisungen (Hinweis auf laufende Klageverfahren gegen einen Regionalplan von zwei Unternehmen, in dem Felder einem Mitbewerber zugewiesen worden seien, der aber einen anderen Rohstoff brauche
- Kritisch gesehen werde auch der Zeitfaktor bei einer Bedarfsplanung. Der Gesetzgeber ändere ständig Vorschriften über Produktionsmethoden, Zusammensetzungen der Baustoffe etc. Wenn dann eine Bedarfsplanung z. B. für 10 Jahre festgelegt worden sei, könne das hinderlich sein.
- Auch neue Technologien wie 3D-Druck etc. müssten am Ende die richtigen Rohstoffe bekommen und dürften nicht vorab durch Bedarfsprüfungen eingeschränkt werden.
- Bedarfsplanung solle im besten Fall auch die betriebswirtschaftliche Seite der betroffenen Unternehmen beleuchten, da sonst z. B. auch das Planspiel praxisfremd würde. Dies gelte z. B. in Bezug auf Zeithorizonte etc. und insbes. auch für die verarbeitende/veredelnde Industrie, deren Kapazitäten wesentlich berücksichtigt werden müssten, um hier keine Existenzgefährdungen zu riskieren.
- Bedarfsprüfungen fänden bereits auf Ebene der Regionalplanung statt.
 - Bedarf werde bereits in der Regionalplanung als Grund verwendet, Vorrangflächen zu verkleinern.
 - Es sei aber fraglich, ob eine Bedarfsprüfung tatsächlich in den Vorschriften zur Regionalplanung angelegt sei.
 - Dies könne zu sehr langen Verfahrensdauern führen, z. B. wenn mehr Naturgips benötigt werde.
- Probleme wurden bzgl. der Definition von Bedarfen gesehen. Eine klare Definition sei schwierig, z. B. da der Bedarf für einen bestimmten Rohstoff sich schlagartig ändern könne. Insbesondere könne sich die Nachfrage durch Trends, die in der Branche kopiert werden, schnell ändern (Beispiel: Herstellung von speziellen Fliesen, die dann alle haben wollten und andere Unternehmen kopierten).
- Ressourcenschutz stelle auch aus Sicht der Unternehmen einen wichtigen Punkt dar.
 - Qualitativ hochwertige Lagerstätten sollten auch für die Zukunft gesichert werden. Zwischennutzungen, die den Rohstoffabbau nicht dauerhaft unmöglich machten, wären dann möglich und könnten auch planerisch berücksichtigt werden (bspw. Windenergie für 30 Jahre, aber eben keine Wohnbebauung oder Autostraßen, etc.).
 - In Rheinland-Pfalz gebe es bereits im ROP die Kategorien „Rohstoffvorranggebiete“ und „Rohstoffsicherungsgebiete“, jedoch ohne dass diese Pläne dreidimensional wären. Die Kategorisierung finde durch eine Bepunktung statt, in die z. B. Kenntnisse der Lagerstätte, vorhandene verarbeitende Infrastruktur etc., einbezogen würden.
 - Ein ähnliches Beispiel gebe es mit dem „LEP IV“ in NRW, der dann nicht gekommen sei (beim LEP IV sei es um die Sicherung von oberflächennahen mineralischen Rohstoffen gegangen): Hier sei seitens der Regierung im Sinne einer „intelligenten Raumordnung“ der „Mut“ aufgebracht worden, Rohstoffe mit volkswirtschaftlicher Bedeutung zu identifizieren.
 - Dabei müssten auch die Staatlichen Geologischen Dienste, sofern ihre Unabhängigkeit garantiert sei, viel stärker einbezogen werden, ggf. auch in Genehmigungsprozesse. Die Unabhängigkeit der Geologischen Dienste sei aber gefährdet.
 - Durch Recycling und Substitution von Primärrohstoffen könne der Bedarf allerdings reduziert werden.
- Erhebliche Kritik wurde an dem „Rohstoffmonitoring“ in NRW geübt. Dieses sei betriebswirtschaft-

lich nicht sinnvoll. Die dort zugrunde gelegten Planungszeiträume von 20 Jahren seien viel zu gering. Für eine Abschreibung von Anlagen / Investitionen seien oft 35 und mehr Jahre nötig. Die vorgesehenen zeitlichen Begrenzungen seien nicht im Sinne einer Ressourcenschonung. In Bayern und Sachsen würden hochwertige Lagerstätten ohne zeitliche Begrenzung gesichert. Dies sei besser.

Es wurde auch Kritik an der Bedarfsplanung in England geäußert. Der Bauboom dort sei nur mit Rohstoffen aus Holland etc. zu decken gewesen, weil der Abbau durch Bedarfsfestlegungen gedeckelt gewesen sei. Dies solle daher nicht als Beispiel genommen werden, da keine gesunde Rohstoffversorgung gewährleistet sei.

Zentrale Aussagen der Umweltseite zur Bedarfsplanung

Seitens der Umweltverbände wird eine Bedarfsplanung für heimische Rohstoffe in einem positiveren Licht gesehen. So wurde gesagt, dass es grundsätzlich für alle Rohstoffe auf der Planungsebene eine Bedarfsprüfung geben und fortlaufend aktualisiert werden solle. Allerdings gibt es auch hier kritische Anmerkungen im Detail.

- Grundsätzlich sei es schwer, gegen die Marktargumentation anzukommen.
 - Der Bedarf dürfe sich aber nicht nur daran orientieren, was der Markt brauche. Als Beispiel wurde der Lavaabbau in der Eifel genannt: Der Abbau erfolge v.a. als Unterbau für Straßen und es stellten sich somit mehre Fragen: Bestehe Bedarf an der Straße? (Hier gebe ein anderes Verfahren zur Bedarfsfeststellung für Verkehrswege).
 - Ein Problem der Bedarfsplanung sei, dass es nicht nach dem Bedarf gehe, sondern nur nach Vorhandensein des Bodenschatzes. Allenfalls im Grundabtretungsverfahren erfolge eine Bedarfsprüfung.
- Mehrere Interviewpartner äußerten Gedanken bzgl. der möglichen Ausgestaltung einer Bedarfsplanung.
 - Der Bedarf dürfe sich nicht nur an der Abbaumenge des Vorjahres orientieren (z. B. Monitoring NRW für Kiesabbau).
 - Festlegungen des Bedarfs dürften zeitlich nicht so weit zurückliegen.
 - Künftige Bedarfsplanungen müssten v.a. transparent sein.
 - Bedarfsplanung müsse den Bedarf restriktiv und sparsam veranschlagen. Wenn der Bedarf sparsam angesetzt werde, dann würde sich auch ein Anreiz ergeben, sorgsam mit Materialien umzugehen und Alternativen zu entwickeln
 - Klimaschutzaspekte sollten einbezogen werden. Was klimarelevante Ziele angehe, sei klar, dass man den Budgetansatz wählen müsse.
 - Die Praxis verlange solide Bedarfsbegründungen. Es habe früher schon auch sehr pauschale Begründungen (mit Bezug allein auf Interesse an der Rohstoffversorgung) gegeben, dies sei in jüngerer Vergangenheit aber nicht mehr vorgekommen.
 - Rohstoff-Szenarien oder -prognosen aus dem Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums (z. B. der DERA bei der BGR) seien kaum relevant. Es gehe eher um regionale Szenarien.
 - Die Bedarfsplanung solle in jedem Fall eine parlamentarische Befassung beinhalten.
- Recyclingmöglichkeiten sollten genutzt werden. Z. B. sei die Frage zu stellen, ob es gerade Lava als hochwertigen Rohstoff brauche, obwohl man sehr gut auch Recyclingstoffe verwenden könne. Diese Aspekte flößen derzeit noch gar nicht ein. Stattdessen spielten v.a. wirtschaftliche Aspekte eine Rolle (Lavaabbau sei sehr günstig). Hier bestehe Regelungsbedarf.
- Mehrere Interviewpartner äußerten sich zu den Bedarfsplanungen für den Braunkohleabbau.
 - Kritisiert wurde, dass bei Braunkohle die Bedarfsermittlung nur aufgrund politischer Entscheidungen erfolge. Diese Leitentscheidung der Regierung sei dann aber eine wesentliche Grundlage für den Bedarf. Das Parlament werde dabei nur ins Benehmen gesetzt. Letztlich sei die energiepolitische Notwendigkeit nur vermeintlich gegeben.
 - Hinsichtlich des Bedarfs für die Braunkohle sollten die Klimaschutzziele der Bundesregierung berücksichtigt werden. In dieser Hinsicht seien die Entscheidungen einiger Bundesländer für Braunkohle aber kontraproduktiv.

- In Brandenburg stelle die Energiestrategie des Landes den Bedarf für die Braunkohle in der Lausitz dar, auf den der Braunkohlenplan und auf welchen wiederum der Rahmenbetriebsplan verweise. Die Erstellung der Energiestrategie sei aber relativ willkürlich, es gehe dafür hauptsächlich darum, ob der Strom aus Braunkohle abgenommen werde.

Zentrale Aussagen der Behörden zur Bedarfsplanung

Die zuständigen Behörden sehen eine Bedarfsplanung für heimische Rohstoffe überwiegend kritisch. Sie äußern aber auch Gedanken, wie eine mögliche Bedarfsprüfung ausgestaltet werden könnte.

- Ähnlich wie bei den Vorhabenträgern ist auch hier ein wesentliches Argument, dass eine Bedarfsplanung mit einer marktwirtschaftlichen Struktur nicht vereinbar sei.
 - Es sei eine Milchmädchenrechnung anzunehmen, dass man den Bedarf mit planmäßiger Planung und planmäßiger Gewinnung in Einklang bringen könne. Eine Bedarfsplanung in dem Sinne, dass ein Überblick über Eigentumsstrukturen, regionalen Verbrauch u.ä. geschaffen werde, habe man in den meisten Planungsverbänden schon. Eine höhere Genauigkeit sei nicht erreichbar. Regionale Monopole seien nicht vorhersehbar, die Eigentumsstruktur sei nicht zu beeinflussen – wenn ein Unternehmer beispielsweise die Förderung nicht ausweiten wolle oder Unternehmen aufkaufe, um die Preise auf hohem Niveau zu halten, sei das nicht zu verhindern. Eine Bedarfsplanung erfolge nur reaktiv, indem die Betroffenen wüssten, was regional gewonnen werde und wie in etwa der bisherige Bedarf gewesen sei. Eine strategische Steuerung und Planung würde man nie schaffen.
 - Der Unternehmer, der einen Bodenschatz abbauen wolle, werde für sich geprüft und entschieden haben, dass es auch einen Bedarf und einen Markt für diesen Bodenschatz gebe, der seinen Betrieb wirtschaftlich tragen werde.
 - Der Bedarf solle für eine Bergbehörde bei der Genehmigung keine Rolle spielen. Dieser sei von der Behörde nicht vorhersehbar. Der Bedarf könne plötzlich steigen (z. B. nach einem Hochwasser). Ein solches Instrument sei deshalb verzichtbar.
- Von den Behördenvertretern wurden In Bezug auf eine Bedarfsplanung mehrfach grundsätzliche (rechts)politische Gedanken geäußert, die sich zum Teil auch widersprechen.
 - Es könne sinnvoll sein, wenn die Gesellschaft als Ganzes sich über die langfristige Verfügbarkeit von Ressourcen Gedanken mache (z. B. im Rahmen der Landes- und Regionalplanung). Von einer hundertprozentigen Kreislaufwirtschaft seien wir – wenn sie denn überhaupt realisierbar sei – noch sehr weit entfernt. Grundsätzlich sollten alle Bodenschätze, die wir schon kennen, planerisch geschützt werden, um zu verhindern, dass die Rohstoffe nicht mehr wirtschaftlich abgebaut werden könnten. Rohstoffe sollten langfristig verfügbar sein, also nicht zerstört oder überbaut werden.
 - Bei bestimmten Rohstoffen sei eine politische Entscheidung erforderlich. Die politische Nutzung von Entscheidungsspielräumen erfolge in der Energiepolitik (Braunkohle, Steinkohle, Erdgas) bereits, bei strategisch wichtigen Rohstoffen, z. B. bestimmten Industriemineralen, sei die Prüfung eines volkswirtschaftlich ermittelten Bedarf (auch auf europäischer Ebene) sicherlich sinnvoll, um Förderung politisch zu begründen.
 - Bedarfsplanung könne in größeren Zusammenhängen durchaus gesteuert werden. Ausgehend von der EU müsse dies über die Nationalstaaten bis hin zu den Ländern umgesetzt werden. Kleinteiliger mache dies keinen Sinn. Eine Formalisierung der bereits bestehenden informellen Steuerung (die natürlich Mängel habe) sei sinnvoll, wenn dadurch die Qualität der Steuerung verbessert werde. Dass die Steuerung bislang Mängel habe, sei natürlich klar. Jedes Land plane für sich, zugleich würden die Rohstoffe aber überregional gehandelt (Beispiel Export von Rohstoffen, Steine/Erden in die Niederlande). Bislang sei die Bedarfsermittlung und Ausweisung deshalb viel zu kleinteilig. Das sei aber eine politische Frage.
 - Der Bedarf solle wenn überhaupt, dann auf Bundesebene übergeordnet geregelt werden. Fraglich sei aber, inwiefern dies für bestimmte Rohstoffe auch auf Bundesebene sinnvoll regelbar sei. Die Praktikabilität sei dann entscheidende Frage.
 - Man könne sich vorstellen, dass Bedarf koordiniert werden solle. Es sei schon ab und zu überraschend, wer wo wieviel Kies abbaue. Wo die Grenze zu ziehen sei (wieviel Kies

bräuchten wir eigentlich), sei aber unklar. Hier habe die Marktwirtschaft Vorteile - wenn Abbau durch Auflagen teurer werde, lohne sich der Abbau früher oder später nicht.

- Hinsichtlich der Ausgestaltung einer möglichen Bedarfsplanung werden unterschiedliche Punkte angeführt.
 - Mehrfach wurde angeführt, dass Rohstoffszenarien des BGR oder der DERA nur sehr geringe Bedeutung hätten. Diese hätten in der Praxis bei der Begründung noch keine Rolle gespielt, da es v.a. auf regionale Situation ankomme.
 - Betont wird die Rolle der Regionalplanung:
 - Abgesehen von der Braunkohleplanung gehe die Steuerung v.a. über die Regionalplanung für Steine/Erden. Die Rohstoffvorsorge spiele über § 48 Abs. 2 BBergG eine Rolle (Frage des Bedarfs an der Gewinnung). Rein praktisch gesehen werde im Steine/Erden-Bereich der Bedarf v.a. regional begründet, d. h. hier würde eine Bedarfsplanung auf Bundesebene sich nicht anbieten, hierfür spiele Qualität auch eine Rolle.
 - Für die Anforderungen der Praxis an die Darlegung des Bedarfes für eine Maßnahme gelte, dass Bedarfsplanung in der Raumordnung stattfinde. Es gebe klare Vorgaben in den Regionalplänen, wo Bedarf gesehen werde, und wo nicht. Dieses Thema werde kontrovers diskutiert. Es spiele keine Rolle in der Zusammenarbeit mit dem Oberbergamt, sondern werde eher in der Regionalplanung relevant. Auf dieser Ebene fänden entsprechende Überlegungen zur Flächenausweisung statt.
 - Zur Deponieplanung gibt es unterschiedliche Ansichten:
 - In bestimmten Fällen würden Bodenschätze nur gefördert, um Raum für unterirdische Deponien für Reststoffe zu schaffen. Bodenschätze sollten aber nur abgebaut werden, wenn sie auch als in ihrer Eigenschaft als Rohstoffe genutzt würden.
 - Das Nichtwissen über die Qualität bestimmter Lagerstätten könne eine solche Deponieplanung problematisch machen. Man solle aber solche Flächen vorausschauend freihalten, bei denen absehbar sei, dass dort zukünftig Rohstoffe abgebaut werden könnten. Über verschiedene Instrumentarien wie etwa Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete würde man verfügen und solle sie konsequent anwenden.

9.2 Ergebnisse der Interviews betroffener Akteure zur Bedarfsplanung in bergrechtlichen Verfahren

Die Aussagen in den Interviews mit den betroffenen Akteuren (Vorhabenträger, Umweltvertreter und zuständige Behörden) stützen das im Laufe der Untersuchung gewonnene Ergebnis, dass eine formelle Bedarfsprüfung in bergrechtlichen Verfahren nicht sinnvoll erscheint.

Zentrale Aussagen der Vorhabenträger zur Bedarfsplanung für dem BBergG unterliegende Bodenschätze (Betriebsplanverfahren)

Die Vorhabenträger stellen im Wesentlichen darauf ab, dass Erwägungen zur Bedarfsplanung im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren kaum eine Rolle spielen würden. Insbesondere wurde angegeben:

- Bedarfserwägungen gebe es bisher im Bohrlochbergbau nicht. Vor allem bzgl. der Nutzung von Erdöl und Erdgas sei ein Bedarf für die Zukunft auf alle Fälle gegeben. Die Frage spiele daher keine Rolle.
- Bedarfsfragen könnten jedoch über die Raumordnung adressiert werden. Auch der Ressourcenschutz werde über die Ziele und Grundsätze der Raumordnung abgedeckt und berücksichtigt. Der Bedarf wirke sich aber stärker über das Planungsrecht auf das bergrechtliche Verfahren aus als über § 48 Abs. 2 BBergG. Bedarfserwägungen seien bei § 48 Abs. 2 BBergG eine Grauzone, seien aber auch nicht auszuschließen.
- Weiter wird als Ausnahme die Braunkohlenplanung angeführt. Das Braunkohlenplanverfahren sei das zentrale Element zur Bedarfsfestlegung, und Abbaugrenzen seien auch aus wirtschaftlicher und ener-

giepolitischer Sicht notwendig.

- Ansonsten wird die Frage nach dem Bedarf weniger als öffentlich-rechtliches, sondern mehr als privates Thema der unternehmerischen Praxis gesehen. Es entspreche der Praxis, dass der Bedarf in den Antragsunterlagen zur Sprache komme, aber v.a. von unternehmerischer Seite. Von unternehmerischer Seite sei der Bedarf immer untrennbar mit einem Antrag verknüpft. So erfolge die Investition in ein Projekt vonseiten der Vorhabenträger nur, wenn es wirtschaftlich sei. Ihre Gelder kämen v.a. aus der Geschäftszentrale im Ausland und würden nur gewährt, wenn sich das Projekt lohne, d. h. nur wenn der Markt das auch hergebe. Dies sei derzeit der Fall. Früher sei das anders gewesen, da hätten die Behörden evtl. auch zur Frage des Bedarfs etwas hören wollen. Der Aspekt werde zwar nicht aktiv geprüft, aber z. B. bei Altprojekten und Änderungen an Altprojekten und der Diskussion über die Verhältnismäßigkeit des Projekts sei diese Frage in Form einer Diskussion über Wirtschaftlichkeit aufgekommen. Ohne Wirtschaftlichkeit sei keine Genehmigung ausgesprochen worden.

Zentrale Aussagen der Umweltseite zur Bedarfsplanung für dem BBergG unterliegende Bodenschätze (Betriebsplanverfahren)

Seitens der Umweltverbände wird insbesondere eine unzureichende Berücksichtigung von Bedarfserwägungen in bergrechtlichen Verfahren bemängelt. Insbesondere wurde ausgesagt:

- Es werde schon lange gefordert, Bedarfsfragen über § 48 Abs. 2 BBergG zu berücksichtigen, und dass es eine bessere Bedarfsvorausschau/-planung für den abzubauenen Rohstoff brauche. Das spiele bisher noch keine Rolle und es sei auch fraglich, wie es ausgestaltet werden könnte. Fragen des Bedarfs an Rohstoffen müssten differenziert und v.a. gemessen an anderen politischen Rahmenbedingungen und Weichenstellungen (auch aus anderen Rechtsgebieten) bewertet werden. Dies finde indessen nicht statt. Allgemein wird moniert, dass Umweltbelange in den Betriebsplanverfahren zu wenig berücksichtigt würden. Es sei zudem über die Zeit ein Konflikttransfer in die späteren Hauptbetriebsplanverfahren erfolgt. Hier hätten die Behörden nicht die wirklichen materiell-rechtlichen Anforderungen der „harten Versagungsstatbestände“ ausreichend geprüft.
- Auch von der Umweltseite wird die Bedeutung der Regionalplanung hervorgehoben. So werde aktuell auf Ebene der Regionalplanung eine Ausweitung von Abbauflächen im Teutoburger Wald wegen fehlenden Bedarfs versagt. Insoweit wird beklagt, dass hier keine Verbandsbeteiligung stattfinde.
- In Bezug auf die Bedarfsprüfung bei der Braunkohlenplanung wird bemängelt, dass energiewirtschaftliche Belange nicht genügend berücksichtigt würden. Es werde die Leitentscheidung der Landesregierung zur vermeintlichen energiepolitischen Notwendigkeit übernommen, die dann gerichtlich nicht mehr substantiell angreifbar sei.
- Mehrfach werden auch unzureichende Drittschutzmöglichkeiten beklagt. So könnten nach § 57 BBergG Abweichungen von einem zugelassenen Betriebsplan vorgenommen werden, ohne dass deren Rechtmäßigkeit zuvor eingehend geprüft werde. Ein klageweises Vorgehen hiergegen sei mit erheblichen finanziellen Risiken verbunden, so dass in der Praxis kaum Drittschutz stattfinde. Ein konkreter Bezug zur Bedarfsprüfung wurde insoweit aber nicht hergestellt.

Zentrale Aussagen der Behörden zur Bedarfsplanung für dem BBergG unterliegende Bodenschätze (Betriebsplanverfahren)

Die befragten Vertreter der zuständigen Behörden machten klare Aussagen in der Richtung, dass Fragen des Bedarfs im Betriebsplanverfahren nicht geprüft würden.

- Bedarfsfragen hätten auf der Ebene der Betriebsplanzulassung nichts zu suchen, diese Frage sei planerisch zu klären. Wenn der Bedarf planerisch nicht gesehen werde, lasse man auch keine Vorhaben zu, weil dann zwingende Gründe der Raumordnung dagegen stünden (§ 48 Abs. 2 BBergG). Man habe noch nie Tagebau zugelassen in Gebieten, die nicht planerisch als solche ausgewiesen gewesen seien. Die Frage der Bedarfsplanung sei daher auf Ebene der Raumordnung und Landesplanung durch Flächenausweisung zu klären.
- Konkret werde ein Projekt zur Evaluierung in einer Region vorgeschlagen.

10 Modelltest der Bedarfsplanung

10.1 Zielsetzung

Das erarbeitete Konzept einer Bedarfsplanung könnte in einem abschließenden **Modelltest im Sinne eines Planspiels** erprobt werden. Hiermit kann die Frage beantwortet werden, „an welchem Regelungsort und mit welchem Grad von Verbindlichkeit eine solche Bedarfsplanung verfahrensmäßig für die Genehmigungsentscheidung des konkreten Vorhabens berücksichtigungsfähig gemacht werden kann und sollte.“ Das Konzept kann „anhand eines geeigneten Praxisfalls (Zulassungsprüfung eines fiktiven Vorhabens)“ erprobt und auf Stärken und Schwächen untersucht werden.⁷⁹⁴ Vom Typus her handelt es sich also um eine Modellanalyse.

10.2 Praxisfall (Zulassungsprüfung eines fiktiven Vorhabens)

Als Praxisfall kann der bereits beschriebene **Fall der gescheiterten Bedarfsplanung beim Spezialsandabbau im Landkreis Leer / Ostfriesland (Niedersachsen)**⁷⁹⁵ simuliert werden. Konkret geht es um den Bodenabbauleitplan – BALP – vom Januar 2005), der als Satzung 2011 aufgrund eines Normenkontrollantrags eines Abbaununternehmens durch das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht⁷⁹⁶ aufgehoben wurde. Das Gericht verneinte, dass für eine zeitlich gestaffelte Gebietsfestlegung eine Rechtsgrundlage existiere und konstatierte, dass zudem die Festlegung der Stufung zu unbestimmt sei. Für den BALP hatte der Landkreis Leer eine umfassende Bedarfsermittlung vorgenommen. Die Notwendigkeit einer regionalplanerischen Steuerung des Quarzsandabbaus u. a. zur langfristigen generationenübergreifenden Sicherung der Versorgungsfunktion bzw. -aufgabe des Landkreises war mit der Landesregierung eingehend abgestimmt worden. Ausschlaggebend waren dabei vor allem Fragen der bedarfsgerechten Erschließung. Das Bundesverwaltungsgericht⁷⁹⁷ als Revisionsinstanz verlangte daraufhin zwar keine genauen Zeitangaben, vermisste jedoch die Bestimmbarkeit des Eintretens der Bedingung, legte sich aber auch nicht auf ein einzelnes Bemessungsverfahren fest.

Für die Auswahl dieses problematischen Praxisfalls sprechen drei Überlegungen:

- ▶ Die Anmerkungen dieser Spruchkörper geben hinreichenden Anlass, sich mit den Kritikpunkten an der bis dato geltenden Praxis der Bedarfsplanung auseinanderzusetzen. Insbesondere hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss ausgeführt, wo es Spielräume für eine rechtssichere Bedarfsplanung beim Sandabbau sieht. Insbesondere seien Auslegungsvarianten vorstellbar, so das Gericht.⁷⁹⁸ Bezieht man die angestrebte Bedarfsplanung in diese Modellüberlegungen mit ein, wäre aus Sicht der Verfasser dieser Studie die hier präferierte volkswirtschaftliche Bedarfsfestlegung der entscheidende Parameter. Ob diese Vorgehensweise praktikabel ist, lässt mit dem Planspiel simulieren. Das gibt die Chance, die aufgezeigten Spielräume mit den Erkenntnissen dieser Studie sinnvoll zu füllen. Somit kann dem Ge-

⁷⁹⁴ So die dem Forschungsvorhaben zugrunde liegende Leistungsbeschreibung des Umweltbundesamts.

⁷⁹⁵ Vgl. oben bereits 5.1.6.5.

⁷⁹⁶ Niedersächsisches OVG, Urteil vom 27.07.2011, 1 KN 224/07, openjur 2012, 52115, <https://openjur.de/u/327091.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷⁹⁷ BVerwG, Urteil vom 30.08.2012, Az: 4 CN 5/11, http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=300812U4CN5.11.0&add_az=4+CN+5.11&add_datum=30.08.2012, letzter Zugriff am 30.11.2018.

⁷⁹⁸ BVerwG, Urteil vom 30.08.2012, Az: 4 CN 5/11, Rn. 11, http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=300812U4CN5.11.0&add_az=4+CN+5.11&add_datum=30.08.2012, letzter Zugriff am 30.11.2018.

setzgeber, aber auch den Normanwendern, ein gewisser Halt bei der künftigen Anwendung der Bedarfsprüfung gegeben werden.

- ▶ Ferner ist Kernpunkt der beiden gerichtlichen Entscheidungen, dass die gegenwärtige (niedersächsische) Rechtsgrundlage für die vorgenommene Bedarfsplanung nicht hinreichend ist. Auf der Basis der am 29.11.2017 in Kraft getreten bundesrechtlichen Gesetzesgrundlage des § 7 Abs. 1 S. 2 ROG ist nunmehr der Weg frei, eine neue inhaltliche Bedarfsplanung innerhalb der aufgezeigten Gestaltungsgrenzen zu entwerfen. Diese These, dass nunmehr eine Rechtsgrundlage für zeitlich gestaffelte Raumordnungsplanungen bereitsteht und damit auch für zeitlich gestaffelte Gebietsfestlegungen für den Rohstoffabbau, gilt es verfahrensmäßig durchzuspielen.
- ▶ Drittens wird mit der Wahl eines Sandabbaus an das oben vorgeschlagene Vorgehen angeknüpft⁷⁹⁹, zunächst für bestimmte regional abgebaute und verwendete Rohstoffe mit der Bedarfsplanung zu beginnen. Das korreliert mit der Ankündigung der Rohstoffbranche, dass je nach Entwicklungsszenario der Umfang des Abbaus hochwertigen Quarzsandes zunehmen wird,⁸⁰⁰ somit also Handlungsbedarf für eine Bedarfsplanung anhand des objektiven Bedarfes besteht. In einer oberen Szenariovariante nimmt die Rohstoffbranche an, dass „*die Nachfrage nach Spezi­alsand (...) gegenüber dem Basisjahr deutlich an­(steigt). Die Werte erhöhen sich von 9,7 Mio. t im Jahr 2013 auf 11,6 Mio. t im Jahr 2035 (2035/2013: +19,3 %). Dies entspricht dem Produktionsniveau, welches vor der Wirtschaftskrise erreicht wurde. Im oberen Szenario wirkt sich vor allem die recht starke Nachfrage der Gießerei-, Glas- und chemischen Industrie auf die Produktion aus. Untere Variante: Ausgehend vom Basisjahr 2013 steigt die Nachfrage nach Spezi­alsand bis 2020 auf 10,0 Mio. t. Anschließend sinkt sie bis 2025 wieder auf das Niveau von 2013 (9,7 Mio. t) und verringert sich weiter auf 9,0 Mio. t in 2035 (2035/2013: -7,1 %). Da die mengenmäßige Produktion der Abnehmerbranchen in diesem Szenario sinkt, bleiben entsprechende Impulse aus.*“ Hauptverwendungsgebiete für Spezi­alsande sind vor allem Glas-sand, Gießereisand, Füllstoffe in chemischen und bauchemischen Produkten sowie Einsätze in der Porenbetonherstellung.

Nach Durchsicht des Ausgangssachverhaltes des OVG steht fest, dass der dem Planspiel zugrunde zulegende Sachverhalt gegenüber dem 2011/2012 verhandelten Sachverhalt von 2006 (Klagegegenstand waren Regelungen im Regionalen Raumordnungsprogramm 2006 des Antragsgegners, die die Möglichkeiten zum Abbau von Quarzsanden beschränken) aktualisiert werden müsste, d. h. an die gegenwärtige Abbau- und Bedarfssituation im Plangebiet angepasst werden muss. So hatte ausweislich des Tatbestands der Ausgangsentscheidung bereits im August 2009 beim Landrat ein Gespräch stattgefunden, in dem die Dynamik des Rohstoffabbaus auch mit Fokus auf das klagende Abbaunternehmen deutlich wurde. Auch Angaben aus dem Abbaumonitoring müssen, soweit verfügbar, Eingang in die Konzeption der Fallstudie finden. Ferner muss auf die Änderungen der Rechtslage, insbesondere die ROG-Novelle, geachtet werden.

10.3 Organisatorische Durchführung

Das Planspiel sollte halbtägig bis maximal ganztägig durchgeführt werden.

⁷⁹⁹ Vgl. dazu oben bereits 2.2.

⁸⁰⁰ Vgl. oben 5.1.1.2; Schwarzkopf/Drescher/Gornig/Blazejczak (2016), in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, S. 25, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Planspiels bietet es sich an, die Hauptakteure des Leerer Modellfalles durch Personen bereitzustellen, die verschiedene Institutionen bzw. Interessengruppen vertreten werden.

10.4 Auswertung

Mit Rücksicht auf die Spezialfragen, aus der sich eine besondere Zielsetzung des Praxistests ergibt, müssen diese Fragen den Schwerpunkt der Auswertung des Planspiels und damit der abschließenden Handlungsempfehlungen bzw. Dokumentation bilden. Zur späteren Verdeutlichung der Entscheidungswege sind u. a. Fluss schemata (Flowcharts) zu erstellen, um den Ablauf des Prozederes und die wesentlichen Entscheidungsmöglichkeiten vor allem im Genehmigungsverfahren hervorzuheben. Wichtig wird hier insbesondere die Frage, ob das Modell der entwickelten Bedarfsplanung funktional in der Lage ist, für die verbindliche Zulassungsentscheidung die geeignete, verlässliche Grundlage zu bilden. Hierbei kommt es auf Kriterien der Effektivität und der Effizienz (unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwands) an.

11 Ergebnisse zur Bedarfsplanung

Die Weiterentwicklung eines Konzepts für eine Rohstoffbedarfsplanung, die im UBA-Positionspapier vom November 2014 mit Blick auf die verbesserte Steuerungsleistung des ROG bzw. des BBergG empfohlen wurde, erscheint möglich und rechtlich zulässig.

Dabei wird die Kernfrage, weshalb ein Regelungszweck und damit schließlich ein Instrument verwendet werden soll, regelmäßig eher aus umweltpolitischer bzw. umweltökonomischer Sicht zu beantworten sein. Hierzu werden in einem Exkurs in die Wirtschaftswissenschaften die ressourcenökonomischen Ansätze zu den erschöpflichen (nichterneuerbaren) Ressourcen vorgestellt. Im Lichte der Nachhaltigkeitsdiskussion kann somit versucht werden, einen weitgehend optimalen Abbaupfad eines Rohstoffes zu bestimmen, um seine Verschwendung einzudämmen. Je nachdem, welche Konzeption der Nachhaltigkeit man verfolgen möchte, also eine eher weiche (Ausgleich des Disinvestments irgendwo im ökonomischen Gleichgewicht) oder eine stärkere (Schutz der Ressource selbst), wird man zu unterschiedlichen Strategieansätzen kommen. Eine Mengensteuerung wird dem strikten Bestandsschutz, der durch striktere Nachhaltigkeitserwägungen verlangt wird, gerecht. Damit ist die bestandserhaltende Bedarfsplanung als planerisches Instrument dem letztgenannten Nachhaltigkeitsansatz zuzuordnen. Das so skizzierte ethische Bestreben ein Konkurrenzgleichgewicht und am (nachhaltigen) Gemeinwohl orientierte Abbauraten zu erreichen, wird wohl in allen Fällen eher ein Konzept bleiben. Es wird nicht einfach, den Zusammenhang zwischen Ressourcenschutz oder besser Ressourceneffizienz und Verknappung darzustellen, die mit der Bedarfsplanung verbunden ist. Treten Knappheiten tatsächlich auf, sind infolge der „Schocks“ Preisschwankungen wahrscheinlich, die teils erhebliche Anpassungsprozesse bedingen. Zweiter Faktor sind erhebliche externe Effekte: Gerade der Abbau von Rohstoffen führt zu umweltbezogenen und sozialen Abbaugrenzkosten, die in die Preise der Rohstoffe im Markt häufig nicht internalisiert werden. Somit gibt es in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur Angebote eines Designs von Abbauraten unter Berücksichtigung von optimalen Wachstumsraten und externen Kosten.

Ob solche staatlichen Korrekturen der Marktgleichgewichte versucht werden sollen, die allesamt Eingriffe in den Markt bedeuten, aber noch nicht automatisch mit planwirtschaftlichen Elementen oder einer wie auch immer gearteten Globalsteuerung gleichgesetzt werden dürfen, ist keine rechtswissenschaftliche Frage. So muss anhand umweltpolitischer Zielsetzungen und ökonomischer Werturteile überlegt werden, ob der Eingriff in den Markt gegenüber nach Gewinnmaximierung strebenden Rohstoffeigentümern gerechtfertigt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass schlichte bilaterale Verhandlungslösungen zur effizienten Internalisierung des externen Effektes im Sinne des Coase-Theorems und damit eine Art Selbstheilung des Marktversagens beim Rohstoffabbau schlecht zu realisieren sind – zu unscharf sind die jeweiligen Akteure für Kompensationszahlungen (Schädiger, Geschädigter) abzugrenzen. Aus ökonomischer Sicht werden üblicherweise Einflussnahmen entweder auf den Preis oder die Mengen unterschieden. Instrumentell lassen sich neben Quoten und Abgaben weitere Ansatzpunkte denken, wie die hier präferierte Bedarfsplanung. Neben nachhaltigkeitsbegründeten Ansätzen können schließlich flankierend distributive oder auch allokativen Ansätze verfolgt werden – als weitere Hauptzwecke oder als Nebenzweck. Der Eingriff in den Rohstoffabbau Markt darf, das sei klargestellt, nicht dazu führen, dass der Markt vollkommen durch eine zentrale Steuerung ersetzt wird. Bei der Marktregulierung selbst muss dennoch versucht werden, die Kräfte des Marktes soweit wie möglich und sinnvoll zu nutzen. Das bedingt bereits die effizienzsteigernde Wirkung marktwirtschaftlicher Strukturen.

Je nachdem, welche(s) Steuerungsziel(e) der Staat verfolgt um bedarfsorientiert die Ressourceneffizienz zu steigern, wird er unterschiedliche umweltpolitische Instrumente (ordnungsrechtliche, ökonomische, planerische oder bewusstseinsbildende) einsetzen wollen. Diese Studie ist nach ihrer Leistungsbeschreibung darauf beschränkt, die planerischen Handlungsansätze zu beschreiben.

11.1 Bestehende Ansätze

Eingangs der Überlegungen zur Entwicklung einer Bedarfsplanung für die Rohstoffe⁸⁰¹ zeigt der Blick auf die bisherigen Aktivitäten der Rohstoffplanung, dass auf Bundesebene im Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums bereits diverse Rohstoffbedarfsüberlegungen bestehen, die man in der oben beschriebenen Weise nutzen bzw. ausbauen könnte. U. a. ist die bei der BGR installierte Deutschen Rohstoffagentur (DERA) zu nennen.⁸⁰²

11.2 Ausgestaltung der Rohstoffbedarfsplanung

Der Vorschlag dieser Studie zur Bedarfsplanung kann im Wesentlichen wie folgt zusammengefasst werden:

1. Empfohlen wird auf der Ebene der **informellen Bedarfsplanung** in Gestalt der Rohstoffkonzepte die Einrichtung sog. Rohstoffdialoge. Vorgeschlagen wurden sowohl eine bundesweite informelle Rohstoffplanung für überregional relevante Rohstoffe in Gestalt von Rohstoffdialogen mit dem Ergebnis eines Rohstoffkonzeptes des Bundes als auch vergleichbare Rohstoffdialoge auf der Ebene des Landes für die regional abzubauenen bzw. zu verbrauchenden Rohstoffe, als deren Ergebnis Landes-Rohstoffkonzepte stehen können. Empfohlen wird die Aufnahme der Verstetigung der regionalen Rohstoffdialogforen als informelle Rohstoffbedarfsplanungen in die Landesplanungsgesetze, etwa durch landesplanerischen Vertrag mit den Akteuren; je nach Umständen sind auch überregionale oder landesweite Rohstoffdialogforen anzustreben.
2. Diese Studie empfiehlt für den Bereich der **formellen Bedarfsplanung**, die bestehende **raumordnerische Regionalplanung** hin zu einer aktiven, moderierenden Bedarfsplanung für alle regional nachgefragten und verbrauchten Rohstoffe (bergfreie, grundeigene und Grundeigentümer-Bodenschätze) auszubauen. Die Bedarfsplanung sollte zunächst auf die Gruppen der „Kiese und Sande (inkl. Spezialkies/-sand)“ sowie auf die „Naturwerksteine (gebrochenen Natursteine)“ fokussiert werden. Vorgeschlagen wird die Anordnung der rechtlichen Verpflichtung, dass die Planungsträger der Regionalplanung entweder ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan erstellen (müssen). Inhalte sollten zum einen allgemeine Festlegungen sowie zum anderen auch konkrete Gebietsfestlegungen sein. Hierzu müssen die Vorgaben für die Regionalplanung in § 13 ROG erweitert werden. In der Regionalplanung soll unter Zugrundelegung eines verpflichtenden Abbaumonitorings eine mengenmäßige Bedarfsplanung – anhand der demographischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Substitution durch Sekundärrohstoffe entwickelt – installiert werden. Als Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche werden 20 Jahre für Lockergesteinsrohstoffe und 35 Jahre für Festgesteinsrohstoffe für praktikabel gehalten, gekoppelt mit einer Fortschreibungspflicht. Mittels der Ausweisung von Vorranggebieten, für die festgelegt wurde, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten nach Satz 2 Nr. 3 oder 4 des § 7 Abs. 3 ROG haben, werden einzelne Rohstoffabbauflächen für mit der Raumordnung für unvereinbar erklärt und damit versagt (parzellenscharfe Festlegungen). Eine steuernde Vorgabe von Rohstoffabbauquoten durch ein Landesressourcengesetz oder einen für verbindlich zu erklärenden Landesrohstoffplan wird in dieser Studie nicht auf der Bundes- sondern stattdessen allein auf der Landesebene vorgeschlagen.

⁸⁰¹ Vgl. oben unter 2.1.

⁸⁰² S. aber die im Rahmen der Experteninterviews geäußerte Zurückhaltung hinsichtlich der Verwendung von Rohstoff-Szenarien oder -prognosen der BGR, dazu unten unter 9.2.

Zudem sollen diese nicht in Zielform, sondern in Form von Grundsätzen der Raumordnung ergehen. Für die Vorgaben müsste in jedem Fall eine Bindungswirkung für die Raumordnung angeordnet werden, soweit sie sich durch raumordnerische Festlegungen sichern lassen. Der insbesondere durch NRW vorgezeichnete Weg beim Klimaschutz über die Festlegung von mengendefinierten Grundsätzen erscheint übertragbar, ohne dass Ziele festgelegt werden müssten. Vorgeschlagen wird ferner, den Ländern bundesrechtlich die Möglichkeit quantifizierbarer Vorgaben der Landesplanung auch für Rohstoffabbauflächen in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG hinter dem bestehenden Satz 3 („*Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen.*“) nach dem Vorbild der quantifizierbaren Vorgaben für die Freiflächen (Flächenversiegelungsquoten) einzuräumen. Bei der Formulierung von Mengenvorgaben für das Landesgebiet bzw. für Regionalräume sollten je nach Rohstoff sog. Unsicherheitszuschläge verwendet werden. Die Bindungswirkung der Raumordnung sollte entsprechend § 4 Abs. 3 ROG mit § 4 Abs. 4 ROG (neu) erweitert werden, der auch für Zulassungen von Rohstoffabbauvorhaben von Personen des Privatrechts vorsieht, dass die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze der Raumordnung und die sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen sind.

3. **Nicht vorgeschlagen wird dagegen eine nachlaufende eigenständige Rohstoffplanung für die dem Bergrecht** unterliegenden Rohstoffe, die die inzwischen vorgeschriebene Bindung des Bergrechts an die Ergebnisse der Raumordnung (§ 48 Abs. 2 S. 2 BBergG n. F.) konkretisieren würde (Gefahr der Doppelplanung). Danach sind bei raumbedeutsamen Vorhaben bei der Prüfung der öffentlichen Interessen nach § 48 Abs. 2 Satz 1 auch Ziele der Raumordnung zu beachten. Auch nicht vorgeschlagen wird eine Ausweitung der Braunkohlepläne auf andere Rohstoffe, ebenso wenig wie eine der Regionalplanung nachlaufende Bedarfsprüfung bei den nach Landesrecht zu genehmigenden Abbauaktivitäten für Grundeigentümergebiete.

Sortiert man den vorstehenden Vorschlag der Übersichtlichkeit wegen nach Rohstoffgruppen, ergibt sich folgendes Bild:

1. Für **alle Rohstoffgruppen** erfolgt eine informelle, d. h. rechtlich unverbindliche Bedarfsplanung.
2. Für die **Grundeigentümer-Rohstoffe** erfolgt die formelle (verbindliche) Bedarfsplanung raumplanerisch (Regionalplanung + Landesabbaumengenvorgaben) mit Bindungswirkung für das die Vorhaben zulassende Landesfachrecht (soweit vorhanden Abgrabungsrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht und Baurecht).
3. Für die **Braunkohle**, die die Oberfläche in besonders starkem Maße tangiert, erfolgt die formelle Bedarfsplanung im Wege der speziellen, umfangreichen Braunkohleplanung als Sparte der raumplanerischen Landesplanung/Regionalplanung. Die Vorhabenzulassung unterliegt dem Bergrecht, das an die Ergebnisse der Raumplanung gebunden ist. Die bergrechtliche Zulassungsentscheidung sollte als echtes Planfeststellungsverfahren mit Planungsermessen ausgestaltet sein.
4. Bei den **grundeigenen und bergfreien Rohstoffen** erfolgt die formelle Bedarfsplanung ebenfalls im Rahmen der raumplanerischen Regionalplanung. Die Ergebnisse sind für die nachfolgenden Zulassungen nach Bergrecht bindend. Die bergrechtliche Zulassungsentscheidung sollte als echtes Planfeststellungsverfahren mit Planungsermessen ausgestaltet sein.

11.3 Partizipation und Rechtsschutz

Vorgeschlagen wird, jeweils auf Bundes- als auch auf Landesebene zur Beratung der jeweiligen Regierungen hinsichtlich Rohstofffragen (Rohstoffkonzept etc.) Rohstoffsachverständigenräte einzurichten. Muster könnte der Klimaschutzrat gemäß § 9 Klimaschutzgesetz NRW sein. Der Rohstoffrat könnte mit renommierten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen oder Persönlichkeiten, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind, besetzt werden. Am Ende der informellen Rohstoffdialoge, die durch Landesplanungsrecht institutionalisiert werden sollten, sollten Rohstoffkonzepte für den Landes- oder Regionalplanungsraum stehen.

Um die Transparenz im Raumordnungsverfahren auf der Ebene der Regionalplanung zu erhöhen, wird eine landesgesetzliche Vorgabe (Landesplanungsgesetze) vorgeschlagen, dass Regionalpläne ausschließlich in öffentlicher Sitzung beschlossen werden dürfen. Ferner erscheint die Optimierung der verfahrensmäßigen Verzahnung der informellen mit der formellen Raumordnung durch Erweiterung des § 16 Abs. 1 ROG sinnvoll. So könnte vorgesehen werden, dass das sog. beschleunigte Raumordnungsverfahren bei Regionalplänen auch bei vorangegangenen informellem Raumordnungsverfahren (z. B. Rohstoffdialog) durchgeführt werden kann. Voraussetzung könnte eine konsensuale Einigung über ein Rohstoffkonzept und seine flächenbezogenen Konsequenzen sein.

Hinsichtlich des Verfahrens wird die Optimierung der verfahrensmäßigen Verzahnung der informellen mit der formellen Raumordnung durch Erweiterung des § 16 Abs. 1 ROG dahingehend vorgeschlagen, dass ein beschleunigtes Raumordnungsverfahren bei Regionalplänen auch bei vorangegangenen informellen Raumordnungsverfahren (z. B. Rohstoffdialog) durchgeführt werden kann. Voraussetzung könnte eine konsensuale Einigung über ein Rohstoffkonzept und seine flächenbezogenen Konsequenzen sein.

Der effektive Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) gegen regionalplanerische Festlegungen zum Rohstoffabbau ist beim in dieser Studie vorgeschlagenen Modell im Mindestmaß garantiert. Gegen die hier zusätzlich zur Regionalplanung vorgeschlagenen am objektiven Bedarf orientierten landesrechtlichen Abbaumengenvorgaben (mitsamt der Abbaumengenquoten) in der Form von Grundsätzen ist für den Fall der landesgesetzlichen Festlegung (Landesplanungsgesetz oder eigenständiges Landesressourcenschutzgesetz) die gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit landesrechtlich gewährleistet. Je nach Ausgestaltung im Landesrecht bestehen nach den Landesplanungsgesetzen – regelmäßig werden Regionalpläne nur als eine Entscheidung mit verwaltungsinterner Bindungswirkung angesehen und nicht als Verwaltungsakt – jedenfalls Inzidentprüfungsmöglichkeiten. Die Bedarfsprognose des Landesgesetzgebers unterliegt dabei dem grundsätzlichen Prognosespielraum des Gesetzgebers und damit zwangsläufig einer eingeschränkten gerichtlichen (Evidenz-)Kontrolle. Nach der Rechtsprechung ausreichend ist es zur Begründung der Antragsbefugnis eines Antragstellers gem. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO, dass sein Grundstück im räumlichen Geltungsbereich einer regionalplanerischen Zielfestlegung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB liegt. Ob die Antragsbefugnis darüber hinaus und damit der Rechtsschutz gegen regionalplanerische Festlegungen in der Regionalplanung im Lichte des Umweltrechtsbehelfsgesetzes eröffnet ist, ist umstritten und noch nicht höchstrichterlich geklärt. Die Antragsbefugnis für die Überprüfung von Raumordnungsklauseln sollte auch dann bejaht werden können, wenn im Regionalplan Grundsätze der Raumordnung festgelegt werden. Der Kreis der Antragsbefugten ist über die an die Grundsätze gebundenen öffentlichen Stellen (§ 4 Abs. 1 Satz 1 ROG) hinaus wie folgt bestimmt: Auch gebundene Private (§ 4 Abs. 1 Satz 2 ROG) gehören dazu, allerdings muss von einem Privaten ebenfalls ein eigener Belang genannt werden, der für die Abwägung zu beachten war und den derjenige durch fehlende oder mangelhafte Abwägung verletzt sieht. Bei Gemeinden kann das Rechtsschutzinteresse schon dann bejaht werden, wenn sie im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die Grundsätze mit einstellen müssen. Um das Maß des Rechtsschutzes insgesamt zu heben, wird vorgeschlagen, die Klagemöglichkeiten gegen raumordnerische Regionalpläne für Umweltverbände zu eröffnen, weil mit den raumplanerischen

schen Regionalplänen mit (u.U. parzellenscharfen, Konzentrationszonen normierenden) Zielfestlegungen „eine abschließende Letztentscheidung“ getroffen wird. Beim Rechtsschutz gegen zusätzliche landesgesetzliche Vorgaben in Form von Grundsätzen (u. a. Abbaumengenquoten) ist zu sehen, dass die empfohlene Erweiterung der landesrechtlich begrenzten Verbandsklagemöglichkeiten im Lichte der umstrittenen individuellen Klagemöglichkeiten gegen Raumordnungspläne auch hier ein höheres Maß an Rechtsschutz bedeuten würde.

Quellenverzeichnis

- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (2014): Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten, Positionspapier aus der ARL 99, Hannover.
- Albert, Stephanie (2000): Informelle Kooperationen als Aufgabe der Regionalplanung, Kaiserslautern.
- Albrecht, Juliane (2016): in Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, 40. Edition, Stand: 01.04.2016, München, § 23 BNatSchG.
- Ammann, Herbert (1989): Die Konzeption der Planspielmethode, Lernen in und an sozialen Systemen, eine Konkretisierung des Innovativen Lernens. Dissertation Universität Zürich, Zürich.
- Appel, Markus (2013): Bundesfachplanung versus landesplanerischer Ziele der Raumordnung, NVwZ 2013, 457 ff.
- Appel, Markus (2011): in: Berendes, Konrad/Frenz, Walter/Müggenborg, Hans-Jürgen, BKom WHG, 2011, § 82 Rn. 22 ff.
- Appel, Markus/Burghardt, Anna (2013): The new planning regime for the expansion of the German onshore electricity grid – a role model for Europe?“, R.E.L.P. 2013, 4(1), 13-31.
- ARL (Hrsg.) (2012): Positionspapier: „Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrunds“, Hannover.
- Arndt, Friedrich/Richter, Anna (2009): Steuerung durch diskursive Praktiken, in: Göhler, Gerhard/Hoppner, Ulrike/ De La Rosa, Sybille (Hrsg.), Weiche Steuerung: Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole, Baden-Baden, S. 27 ff.
- Aronsson, Thomas/Löfgren, Karl-Gustaf (2010): Handbook of Environmental Accounting, Cheltenham.
- Arrow, Kenneth J./Dasgupta, Partha/Goulder, Larence H./Mumford, Kevin J./Oleson, Kirsten (2012): Sustainability and the Measurement of Wealth, Environment and Development Economics, Vol. 17 (2012), S. 317-353.
- Axer, Peter (2001): Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung, Tübingen.
- BAFA (Hrsg.) (2013): Erdgas, EnergieINFO, Erdgasimporte, Eschborn Dezember 2013 [Stand: 30.10.2014], <http://www.bafa.de/bafa/de/energie/erdgas/energieinfo/2013/dezember.html>, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Barles, S. (2010): Society, energy and materials: the contribution of urban metabolism studies to sustainable urban development issues. Journal of Environmental Planning and Management 53 (4), 439-455.
- Bartel, Sebastian/Janssen, Gerold (2016): Raumplanung im Untergrund unter besonderer Berücksichtigung des Umweltschutzes, NuR 2016, 237 ff.
- Bastida, Ana Elizabeth (2008): Mining Law in the context of development: An Overview, in: Andrews-Speed, Philip (ed.), International Competition for Resources, Dundee, S. 101 ff.
- Battis, Ulrich (2006): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, Stuttgart.
- Battis, Ulrich/Kersten, Jens (2007): Die Raumordnung nach der Föderalismusreform, DVBl. 2007, 152.
- Baumgart, Sabine/David, Carl-Heinz/Diehl, Joachim et al. (2013): Planen in der Zukunft, in: Baumgart, Sabine/Terfrüchte, Thomas, Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL 6, S. 5 ff.
- Baumgärtner, Stefan/Heinrichs, Harald/Hofmeister, Sabine/Schomerus, Thomas (2014): Öffentliche Nachhaltigkeitssteuerung, in: Heinrichs, Harald/Michelsen, Gerd (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, Berlin, S. 261.
- Bazhanova, Andrei V. (2015): Inefficiency and sustainability, Resources Policy Volume 45, September 2015, S. 210-216.
- Beckmann, Martin (2016): Der Bergschaden – Rechtliche Rahmenbedingungen für die Ermittlung und Geltendmachung des Bergschadensersatzanspruchs, ZfB 2016, S. 1 ff.
- Beckmann, Martin (2015): Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht, NuR 2015, 151 ff.
- Beckmann, Martin (2011): Klimaschutz durch Landesplanung. Zum Entwurf eines Klimaschutzgesetzes Nordrhein-Westfalen, NWVBl. 2011, 249-256.

Beckmann, Martin (2010): Handbuch des öffentlichen Baurechts, in: Hoppenberg, Michael /de Witt, Siegfried (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Baurecht, Bd. 2, Loseblattsammlung, 46. Aufl. 2017, EL. 29, N Raumordnungsrecht (Stand September 2010).

Bedford Borough, Central Bedfordshire and Luton Borough Council (Hrsg.) (2014): Minerals and Waste Local Plan: Strategic Sites and Policies, January 2014, http://www.centralbedfordshire.gov.uk/Images/minerals-waste_tcm3-2120.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.

Beirat für Raumordnung (Hrsg.) (2009): Stellungnahme des Beirates für Raumordnung zu § 17 Abs. 1 GeROG, Stellungnahme, 29.06.2009, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/stellungnahme-zu-17-abs-1-gerog.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Benchekroun, Hassan /Withagen, Cees (2011): The optimal depletion of exhaustible resources: A complete characterization, Resource and Energy Economics, Volume 33, Issue 3, September 2011, S. 612-636.

Bergstrom, John C./ Randall, Alan (2010): Resource Economics, Cheltenham.

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung - Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh, http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Mehr_Transparenz_und_Buergerbeteiligung.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.

Beutler, Bengt (2015): in: Groeben, Hans von der/Schwarze, Jürgen/Hatje, Armin, EU-Vertr., 7. Aufl., Baden-Baden, Artikel 6.

Bezirksregierungen Arnsberg, Detmold, Düsseldorf, Köln, Münster (Hrsg.) (o.J.): Leitfaden für eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 11, <http://www.brd.nrw.de/umweltschutz/pdf/Leitfaden-fruehe-OeB.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

BGR (Hrsg.) (2016): Deutschland Rohstoffsituation 2015, Nov. 2016, Hannover, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=3, letzter Zugriff am 02.01.2017.

BGR (Hrsg.) (2013): Energiestudie 2013. Reserven, Ressourcen und Verfügbarkeit von Energierohstoffen, Hannover. http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Energie/Downloads/Energiestudie_2013.pdf;jsessionid=87D763868DE00260D71BAA9876E955DB.1_cid321?__blob=publicationFile&v=5, letzter Zugriff am 31.12.2016.

Blanke, Hermann-Josef/Böttner, Robert (2014): Binnenmarkt, Rechtsangleichung, Grundfreiheiten, in: Niedobitek, Matthias (Hrsg.), Europarecht – Politiken der Union, Berlin, § 2 (S. 97 ff.) Rn. 301.

BMU (Hrsg.) (2013): Schreiben an BMVBS zum MKRO-Leitbildentwurf, Stellungnahme, N II 2 – 77 001/1, 27.11.2013, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/Raumentwicklung/stellungnahme-bmu.pdf?__blob=publicationFile, letzter Zugriff am 30.11.2018.

BMV/BBSR (Hrsg.) (2017): Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, Abschlussbericht, Berlin, <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/MOROPraxis/2017/moro-praxis-9-17.html?nn=413102>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

BMVBS (Hrsg.) (2010): BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsaeetze/01_start.html?nn=439950¬First=true&docId=439648, letzter Zugriff am 30.11.2018.

BMVI (Hrsg.) (2015): MORO Forschung Regionale Energiekonzepte in Deutschland Bestandsaufnahme, http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/MOROForschung/2015/DL_MORO_Forschung_1_15.pdf?__blob=publicationFile&v=4 letzter Zugriff am 03.07.2017.

BMWi (Hrsg.), P. Hoth (2017): Heimische Rohstoffe aus industriepolitischer Sicht, Vortragsfolien, Folie 5, Bamberg, den 27.06.2017, http://www.abbm-bayern.de/www/media/tools_downloads/bergbau_tag_bamberg/170621Heimische_Rohstoffe_finalHoth.pdf, letzter Zugriff am 21.08.2017.

- Bock, Stephanie/Reimann Bettina (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, UBA-Texte 37/2017, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit Forschungskennzahl 3714 16 104 0, Dessau.
- Bösch, Stefan (2013): Ressourcen – kollektives Experimentieren mit Knappheit, in: Reller, Armin/Marschall, Luitgard/Meißner, Simon/Schmidt, Claudia (Hrsg.), Ressourcenstrategien, Darmstadt, S. 182 ff.
- Bongartz, Michael (2006): Rechtliche Absicherung oberflächennaher Rohstoffgewinnung, Regionalplanerische Sicherung und Genehmigungsverfahren in Nordrhein-Westfalen, RuR 2006, S. 116-123.
- Borissov, Kirill/Pakhnin, Mikhail (2014): Economic Growth and Property Rights on Natural Resources, CEEES paper CE3S-05/14; Center for Energy and Environmental Economic Studies. – St. Petersburg: EUSP, 2014, https://eu.spb.ru/images/ec_dep/ce3swp/ce3s-05_14.pdf, letzter Zugriff am 03.07.2017.
- Brand, Karl-Werner (2014), Umweltsoziologie, Weinheim.
- Bredl, Christian (2016): Anforderungen an eine patientenorientierte Bedarfsplanung, in: Pfanstiel, Mario A./Focke, Axel/Mehlich, Harald (Hrsg.), Management von Gesundheitsregionen I, Berlin, § 14.
- Börzel, Tanja A. (2010): Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? SFB 70 – Governance Working Paper Series, No. 23, Research Center (SFB) 700, Berlin, März 2010.
- British Geological Survey (Hrsg.) (2008): Managing Aggregate Supply in England: A review of current system and future options page 1-2.
- Brunekreeft, Gert (2013): Access pricing und Diskriminierung, in: Knieps, Günter/Brunekreeft, Gert (Hrsg.), Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland, 2. Aufl., Berlin, S. 23 ff.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsentwicklung (Hrsg.) (2016): Regionale Aspekte des demografischen Wandels, http://www.bib-demografie.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Broschueren/regionale_aspekte_2015.html, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Bundesrat (Hrsg.) (2016): Empfehlungen der Ausschüsse Wo – In – U – Wi zu Punkt ... der 952. Sitzung des Bundesrates am 16.12.2016 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 656/1/16 v. 02.12.16.
- Bundesrat (Hrsg.) (2016): Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften, Drucksache 656/16 (Beschluss) v. 16.12.2016.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2016): Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II, Beschluss des Bundeskabinetts vom 02.03.2016, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Bundesregierung (Hrsg.) (2010), Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen (ProgRess I), http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/progress_broschuere_de_bf.pdf/, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (Hrsg.) (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland. Berlin 2016, http://www.baustoffindustrie.de/fileadmin/user_upload/bbs/Dateien/2016-04-07_BBS_Rohstoffstudie.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V. (Hrsg.), Presserklärung 4/2016: „Rohstoffwende Deutschland 2049 Öko-Institut argumentiert wiederholt an Fakten vorbei“, <http://www.bv-miro.org/pressecenter/pressemitteilungen/>, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Butzer, Hermann/Kaltenborn, Markus (2001): Die demokratische Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, MedR 2001, 333 ff.
- Cairns, Robert.D. The Economics of Exploration for Non-Renewable Resources, Journal of Economic Surveys 4 (1990) (4): 361-395.

- Cansier, Dieter/Bayer, Stefan (1998): Ethische Aspekte der Umwelt- und Ressourcenökonomie, Tübinger Diskussionsbeiträge 140, Universität Tübingen, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/104934/1/tdb140.pdf>, letzter Zugriff am 03.07.2017.
- Christner, Thomas/Pieper, Theodor (1998): 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.
- Coase, Ronald H., The problem of social costs, *Journal of Law and Economics*. Vol. 3 (1960), S. 1-44.
- Costello, Christopher/Kolstad, Charles D. (2015): Mining and Quasi-Option Value, NBER Working Papers 21325, National Bureau of Economic Research, Inc., <http://www.nber.org/papers/w21325.pdf>, letzter Zugriff am 04.07.2017.
- Dammert, Bernd/Brückner, Götz (2017): Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, *ZUR* 2017, 469 ff.
- Danielczyk, Rainer (1995): Regionalisierte Entwicklungsstrategien – „modisches“ Phänomen oder neuer Politikansatz?, in: Momm, A. et al. (Hrsg.), *Regionalisierte Entwicklungsstrategien. Beispiele und Perspektiven integrierter Regionalentwicklung in Ost- und Westdeutschland*. Bonn 1995, S. 9.
- Danielczyk, Rainer/Thimm, Insa/Ritzinger, Anne (2017): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, *BMVI-Online-Publikation Nr. 3/2017*, Mai 2017, <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVI/BMVIOnline/2017/bmvi-online-03-17-dl.pdf?>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Degenhart, Christoph (2003): Wirtschafts-, Energie- und Strukturpolitik durch Raumordnungsziele im Recht der Braunkohlenplanung, in: Degenhart, Christoph/Dammert, Bernd/Heggemann, Bernd (Hrsg.), *Bergrecht in der Entwicklung: Wirtschafts-, Energie- und Strukturpolitik durch Raumordnungsziele im Recht der Braunkohlenplanung*, Baden-Baden, S. 21 ff.
- Degenhart, Christoph (1996): Rechtsfragen der Braunkohlenplanung für Brandenburg, *Rechtsfragen der Braunkohlenplanung in Brandenburg*, Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht, Bd. 25, Stuttgart.
- De La Rosa, Sybille/Gädecke, Dorothea (2009): Steuerung durch Argumente, in: Göhler, Gerhard/Hoppner, Ulrike/ De La Rosa, Sybille (Hrsg.), *Weiche Steuerung: Studien zur Steuerung durch diskursive Praktiken, Argumente und Symbole*, Baden-Baden, S. 74 ff.
- Department for Communities and Local Government (ed.) (2009): Policy paper: National and regional guidelines for aggregates provision in England 2005 to 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/national-and-regional-guidelines-for-aggregates-provision-in-england-2005-to-2020>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Department for Communities and Local Government (ed.) (2014), National Planning Practice Guidance, <http://planningguidance.communities.gov.uk/blog/guidance/minerals/planning-for-aggregate-minerals/>, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Department for Communities and Local Government (ed.) (2009): Policy paper: National and regional guidelines for aggregates provision in England 2005 to 2020, <https://www.gov.uk/government/publications/national-and-regional-guidelines-for-aggregates-provision-in-england-2005-to-2020>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Derbyshire County Council (Hrsg.) (2012): Minerals and Waste Planning Policy, http://www.derbyshire.gov.uk/environment/planning/planning_policy/minerals_waste_development_framework/default.asp; letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (Hrsg.) (2014): DERA-Rohstoffliste 2014. Angebotskonzentration bei mineralischen Rohstoffen und Zwischenprodukten potenzielle Preis- und Lieferrisiken, http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-24.pdf?blob=publicationFile&v=4, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Deutscher Bundestag (2013): Schlussbericht der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/133/1713300.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.

- Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (DV) (Hrsg.), AG Städtebau/Raumordnung, Raumordnung und Raumentwicklung in Bund und Ländern neu ausrichten, Positionspapier Endfassung: 22.05.2017, S. 7, http://www.deutscher-verband.org/fileadmin/user_upload/documents/Positionspapiere/Aeltere_Positionen/03_Positionspapier_Staerkung_Raumordnung_end.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Diefenbacher, Hans/ Held, Benjamin/ Rodenhäuser, Dorothee/ Zieschank, Roland (2016): "Aktualisierung und methodische Überarbeitung des Nationalen Wohlfahrtsindex 2.0 für Deutschland –1991 bis 2012 –Endbericht", in: Umweltbundesamt (Hg.): Texte 29/2016, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/aktualisierung-methodische-ueberarbeitung-des>.
- Diefenbacher, Hans/Held, Benjamin/Rodenhäuser, Dorothee/Zieschank, Roland (2013): NWI 2.0 -Weiterentwicklung und Aktualisierung des Nationalen Wohlfahrtsindex. Heidelberg/Berlin: FEST/FFU, http://fest-heidelberg.de/images/FestPDF/nwi_2_0_langfassung.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Diefenbacher, Hans/Zieschank, Roland (2010): Measuring welfare in Germany. A suggestion for a new welfare index. Dessau: Umweltbundesamt.
- Diekmann, Andreas/Preisendörfer, Peter (2001): Umweltsoziologie, Reinbek.
- Diller, Christian (2012): Regionalentwicklung – Entstehung und Instrumentierung, in: Weick, Theophil/Gerner, Stefan/Albrecht, Joachim/Wernig, Roland (Hrsg.), Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen, ARL-Arbeitsbericht Nr. 4, Hannover, S. 11 ff.
- DIN Deutsches Institut für Normung e. V. (Hrsg.) (2016): DIN 18205, Bedarfsplanung im Bauwesen, November 2016, Berlin.
- DIW (Hrsg.) (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine -und -Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Berlin.
- Dorner, Ulrike (2015): Rohstoffrisikobewertung – Zink, in: Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (Hrsg.), DERA-Rohstoffinformationen 25, Berlin.
- Draude, Anke/Schmelzle, Cord/Risse, Thomas (2012): Grundbegriffe der Governanceforschung, SFB 700 – Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit – Neue Formen des Regierens, Working Paper Series Nr. 36, Juni 2012, S. 13, http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp36/SFB-Governance-Working-Paper-36.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Dumfries and Galloway Council (Hrsg.) (2014): Local Development Plan (Technical Paper): Mineral Assessment September 2014, https://www.dumgal.gov.uk/media/17554/Mineral-Assessment-Technical-Paper/pdf/Mineral_Assessment_September_2014.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Durner, Wolfgang (2016): in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 80. EL Mai 2016, WHG § 82.
- Durner, Wolfgang (2009): Die Durchsetzbarkeit des wasserwirtschaftlichen Maßnahmenprogramms, NuR 2009, 77-85.
- Ebsen, Ingwer (2006): Patientenpartizipation in der gemeinsamen Selbstverwaltung der GKV: Ein Irrweg oder ein Desiderat?, MedR 2006, 528 (528).
- Eding, Annegret (2016): Bundesfachplanung und Landesplanung: Das Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern beim Übertragungsnetzausbau nach § 4 ff. NABEG, Tübingen, S. 32 ff.
- Ekvall, Tomas/Hirschnitz-Garbers, Martin /Eboli, Fabio/ Sniegocki, Aleksander (2016): A Systemic Approach to the Development of a Policy Mix for Material Resource Efficiency, Note di Lavoro della Fondazione Eni Enrico Mattei Working Paper Series 28.2016, <http://www.feem.it/userfiles/attach/2016481041544NDL2016-028.pdf>, letzter Zugriff am 03.07.2017.
- Endres, Alfred (2013): Umweltökonomie, 4. Aufl., Stuttgart.
- Endres, Alfred (1985): Umwelt- und Ressourcenökonomie, Darmstadt.
- Erbguth, Wilfried (2015): Raumbezogenes Infrastrukturrecht: Entwicklungslinien und Problemlagen, in: Kment, Martin (Hrsg.), Das Zusammenwirken von deutschem und europäischem Öffentlichem Recht, Festschrift für Hans D. Jarass zum 70. Geburtstag, München, S. 413 ff.

- Europäische Kommission (Hrsg.) (2014): Zum effizienten Ressourceneinsatz im Gebäudesektor, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Brüssel, 01.07.2014, COM(2014) 445 final.
- Feess, Eberhard/Seeliger, Andreas (2013): Umweltökonomie und Umweltpolitik, 4. Aufl., München.
- Fleckenstein, Kurt/Hochstrate, Klaus/Knoll, Andreas et al. (1998): Prognose der mittel- und langfristigen Nachfrage nach mineralischen Baurohstoffen, Forschungsbericht des BBR, Bonn, Vol. 85, S. 1-69.
- Franke, Peter/Wabnitz, Miriam A. (2017): Konzentrierter Rechtsschutz: Das Spannungsfeld zwischen Beschleunigung, Transparenz und Rechtssicherheit am Beispiel des NABEG, ZUR 2017, 462 ff.
- Frenz, Walter (2016): Nachhaltiges Bergrecht – Garzweiler, Meggen und atomare Konzernhaftung als Eckpunkte, DVBl., 679 ff.
- Frenz, Walter (2014): Neues Bergrecht?, RdE 2014, 465 unter VII.
- Frenz, Walter (2014): Paradigmenwechsel im EEG 2014: von der Staats- zur Marktwirtschaft, RdE 2014, 465-470.
- Friege, Henning (2003): Modernes Stoffstrommanagement, in: Kummer, B./Brinkmann, R. (Hrsg.): Umweltpolitik und Abfallwirtschaft, Neuruppin, 113-128.
- Friege, Henning (1997): Der Gebäudebestand: Stoffströme und Kosten in den Bereichen Bauen und Wohnen: Anforderungen an die Erfassung der Stoffströme, in BMBau (Hrsg.): Der Gebäudebestand - Stoffströme und Kosten in den Bereichen Bauen und Wohnen, Bonn.
- Friege, Henning (1997): Management von Stoffströmen im Bereich Bauen und Wohnen, UWSF Z. Umweltchem. Ökotox. 9, 121 (1997).
- Friege, Henning (1997): Von der Abfallwirtschaft zum Management von Stoffströmen, Müll u. Abfall 29 (1997), 4-13.
- Fritsch, Michael/Wein, Thomas/Ewers, Hans-Jürgen (2007): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 7. Aufl., München.
- Frondel, Manuel; Schmidt, Christoph M. (2007): Von der baldigen Erschöpfung der Rohstoffe und anderen Irrtümern, Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 2007, Vol. 57, Issue 5, S. 88-92.
- Fürst, Dietrich (2014): Kann die Regionalplanung die Raumplanung retten?, in Küpper, Patrick/Levin-Keitel, Meike/Maus Friederike et al. (Hrsg.), Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, Arbeitsbericht der ARL Nr. 8, Hannover, S. 50-61.
- Fürst, Dietrich (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus regionale Governance, Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9, 441 ff.
- Fürst, Dietrich (1996): Wandel des Staatsverständnisses und verhandelnder Staat, in: Claussen, B. et al. (Hrsg.), Zukunftsaufgabe Moderation. Herausforderung in der Raum - und Umweltplanung. Frankfurt/Main, S. 6.
- Gaudet, Gérard, Natural Resource Economics under the Rule of Hotelling, Canadian Journal of Agricultural Economics 40 (2007), (4): 1033-1059, <http://www.lasserre.uqam.ca/cours/ECO8071/Articles/GaudetHotellingRule07.pdf>.
- Gawron, Thomas (2014): Regionale Energiekonzepte als informelle Planung – Teil 1, NuR 2014, 21 ff.
- Gellermann, Martin (2016): in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 80. EL Mai 2016, München, § 22 BNatSchG.
- Gemeinsamer Bundesausschuss (Hrsg.) (2012): Pressemitteilung „Zielgenau, flexibel, fristgerecht: G-BA reformiert ambulante ärztliche Bedarfsplanung“, Berlin, 20.12.2012, <https://www.g-ba.de/institution/presse/pressemitteilungen/466/>, letzter Zugriff am 29.11.2018.
- Gerhardt, Horst/Slaby, Dieter (2016): Bewertung, Sicherung und Gewinnung mineralischer Rohstoffe in Sachsen, bergbau 1/2016, 509 ff., https://www.chemnitz.ihk24.de/blob/cihk24/innovation/Rohstoffe_channel/downloads/1913246/5c018537a7b90a4986c6b6b28bec4278/Artikel_Bewertung_Sicherung_und_Gewinnung_mineralischer_Rohstof-data.pdf, letzter Zugriff am 01.10.2017.
- Goppel, Konrad (2010), in: Spannowsky, Willy/Runkel, Peter/Goppel, Konrad (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, 1. Aufl., München, § 6 und § 15.

- Grigo, Werner (2013): in: Frenz, Walter (Hrsg.), Bergrechtsreform und Fracking, Clausthal-Zellerfeld, S. 73 ff.
- Gunningham, Neil/Sinclair, Darren (2005): Policy Instrument Choice and Diffuse Source Pollution, *Journal of Environmental Law* 17, 51 ff.
- Hamilton, Kirk/Ruta, Giovanni (2016): Accounting price of an exhaustible resource: response and extensions, London School of Economics Research Online, <http://eprints.lse.ac.uk/66941/>, letzter Zugriff am 03.07.2017.
- Hänlein, Andreas (2001): Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht, Berlin.
- Hartwick, John M. (1977), Intergenerational Equity and the Investing of Rents from Exhaustible Resources. *American Economic Review* 66, S. 972-974.
- Heinrichs, Harald (2014): Politik und nachhaltige Entwicklung, in: Heinrichs, Harald/Michelsen, Gerd (Hrsg.), *Nachhaltigkeitswissenschaften*, Berlin, S. 279 ff.
- Heal, Geoffrey. M. (1993): The optimal Use of Exhaustible Resources, in: Kneese Allen V./Sweeney James L. (Hrsg.), *Handbook of Natural Resources and Energy Economics*, Vol. 3, Amsterdam, S. 855-880, <http://econpapers.repec.org/bookchap/eeenatchp/3-18.htm> bzw. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1573443905800053>.
- HELCOM (Hrsg.), Towards Marine Spatial Planning in the Baltic Sea, Balance Technical Summary Report 4, 2008, <http://balance-eu.org/xpdf/balance-technical-summary-report-no-4-4.pdf>, letzter Zugriff am 04.07.2017.
- Hendler, Reinhard (2004): in: Koch, Hans-Joachim/Hendler, Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 4. Aufl., Stuttgart, § 3.
- Hendler, Reinhard (2004): Verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle Privater gegen Raumordnungs- und Flächennutzungspläne, NuR 2004, 485 ff.
- Hendler, Reinhard (2003): Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen, UPR 2003, 256 ff.
- Héritier, Adrienne/Lehmkuhl, Dirk (2008): Introduction - The Shadow of Hierarchy and New Modes of Governance, *JntI Publ. Pol.* 28 (1), 1-17, <https://www.alexandria.unisg.ch/47419/1/the%20shadow%20of%20hierarchy.pdf>, letzter Zugriff am 24.08.2017.
- Hermann, Andreas (2016): in: Öko-Institut (Hrsg.), Deutschland 2049 Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Rohstoffwirtschaft: Beispielfall: Kies, Instrumente zur Schonung des Rohstoffs „Kies“, 2. Stakeholder Workshop Berlin, 18.02.2016, <https://www.oeko.de/oekodoc/2529/2016-056-de.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Hermann-Reichold, Lea/Schomerus, Thomas/Stropah, Svenja (2011): Abfallvermeidungsprogramme im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz – ein Beitrag zum Ressourcenschutz? ZUR 2011, 507 ff.
- Hermes, Georg (2014): Planungsrechtliche Sicherung einer Energiebedarfsplanung – ein Reformvorschlag, ZUR 2014, 259 ff.
- Herrmann, Friederike/Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Schulze, Falk (2012): Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, 523 ff.
- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2007), Rohstoffsicherung in Hessen, 2. Aufl., Wiesbaden, http://www.hlnug.de/fileadmin/dokumente/geologie/rohstoffe/RSK_0407_3.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Heuser, Philipp (2015): Wasserwirtschaftliche Fachplanung und Raumordnung, Köln.
- Heynen, N./Kaika M./Swyngedouw, E. (eds.) (2006): *In the Nature of Cities: Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*. London, UK: Routledge.
- Hodulak, Martin/Schramm, Ulrich (2011): Nutzerorientierte Bedarfsplanung, Berlin.
- Hofmeister, Sabine (2014): Das Leitbild Nachhaltigkeit – Anforderungen an die Raum- und Umweltplanung, in: Heinrichs, Harald/Michelsen, Gerd (Hrsg.), *Nachhaltigkeitswissenschaften*, Berlin, S. 304 ff.

- Hofmeister, Sabine (2011): Anforderungen eines sozial-ökologischen Stoffstrommanagements an technische Ver- und Entsorgungssysteme, in: Tietz, H.P./Hübner, T. (Hrsg.), *Zukunftsfähige Infrastruktur und Regionalentwicklung, Forschungs- und Sitzungsberichte (FuS) Nr. 235 ARL Hannover*, S. 176-180.
- Hofmeister, Sabine (2008): *Raum- und Umweltplanung, Tutzinger Materialien, Tuzing 2008*, S. 55-56.
- Hofmeister, Sabine (2004): *Raum- und Umweltplanung*, in: Heitkötter, Martina/Schneider, Manuel (Hrsg.), *Zeitpolitisches Glossar, 2004*, S. 55-56.
- Hofmeister, Sabine/Hübner, Karl H. (1991): *Stoff- und Energiebilanzen als Instrument der räumlichen Planung, ARL-Beiträge 118, ARL Hannover*.
- Hoppe, Werner (2007): *Kompetenz-Debakel für die „Raumordnung“ durch die Föderalismusreform infolge der uneingeschränkten Abweichungszuständigkeit der Länder, DVBl. 2007*, 144.
- Hoppe, Werner (1983): *Gelenkfunktion der Braunkohlenplanung?, UPR 1983*, 105 ff.
- Hotelling, Harold (1931): *The Economics of Exhaustible Resources, Journal of Political Economy, 1931*, S. 137-175.
- Hruschka, Felix (2008): *Aufbau durch Abbau – Gewinnung mineralischer Rohstoffe und nachhaltige Entwicklung*, in *Berg- und Hüttenmännische Monatshefte BHM 153. Jg. (2008), Heft 2*, S. 51 ff.
- Huppenbauer, Markus, *Umweltethik und Ressourcenfragen (2013)*: in: Reller, Armin/Marschall, Luitgard/Meißner, Simon/Schmidt, Claudia (Hrsg.), *Ressourcenstrategien, Darmstadt*, S. 168 ff.
- Huster, Stefan/Rux, Johannes (2016): in: Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.), *Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz, München, 30. Edition (Stand: 01.09.2016), Art. 20*.
- IEA (Hrsg.) (2013): *World Energy Outlook 2013. Paris*.
- IfaS und DBU (Hrsg.) (2008): *Informationsplattform Regionales Stoffstrommanagement. Institut Für Angewandtes Stoffstrommanagement (IfaS), Info-Plattform, http://www.stoffstrom.org/fileadmin/userdaten/dokumente/Veroeffentlichungen/2008-09-Broschuere_Info-Plattform_Reg_SSM_IfaS.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016*.
- Igl, Gerhard (2000), *Mengensteuerung im Gesundheitswesen durch Begrenzungen des Zugangs für die Leistungserbringer am Beispiel der ambulanten und stationären „Bedarfsplanung“, MedR 2000, Heft 4*, S. 157 ff.
- IHK-Arbeitsgemeinschaft Rheinland-Pfalz (Hrsg.) (2013): *Rohstoffpolitisches Positionspapier: Rohstoffversorgung in Rheinland-Pfalz langfristig sichern, Sieben Weichenstellungen hin zu einer nachhaltigen Sicherung der Versorgung mit heimischen Rohstoffen, Juni 2013, <http://www.ihk-arbeitsgemeinschaft-rlp.de/blob/agpfalz/Positionen/Anhaengsel/Positionspapiere/1504992/b4efd9a5779af91efc8f3b452899d8d0/Positionspapier-Rohstoffversorgung072013-data.pdf>*, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Jäde (2016): in: Jäde, Henning/Dirnberger, Franz/Weiß, Josef (Hrsg.), *BauGB, 8. Aufl., Stuttgart*, § 35.
- Jarass, Hans D. (2008): *Wechselwirkungen zwischen Raumplanung und Wasserwirtschaft: Neue Vorschriften im Raumordnungsrecht und Wasserrecht, Berlin*.
- Jin, Wei/Woodland, Alan (2017): *Optimal Growth with Resource Exhaustibility and Pollution Externality, UNSW Business School Research Paper No. 2017 ECON 09, <http://research.economics.unsw.edu.au/RePEc/papers/2017-09.pdf>*, letzter Zugriff am 04.07.2017.
- Kanning, Helga (2001): *Umweltbilanzen: Instrumente einer zukünftigen Regionalplanung?, UVP spezial 17, Dortmund*.
- Kingreen, Thorsten (2007): *Legitimation und Partizipation im Gesundheitswesen – Verfassungsrechtliche Kritik und Reform des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS 2007*, 113 ff.
- Kingreen, Thorsten (2006): *Verfassungsrechtliche Grenzen der Rechtssetzungsbefugnis des Gemeinsamen Bundesausschusses im Gesundheitsrecht, NJW 2006*, 877 ff.
- Klump, Rainer (2013): *Wirtschaftspolitik, 3. Aufl., München*.
- Kment, Martin (2004): *Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung gegenüber Personen des Privatrechts, NVwZ 2004*, 155.

- Knieling, Jörg (2003): Kooperative Regionalplanung und regionale Governance, Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven, Informationen zur Raumentwicklung Heft 8/9, 463 ff.
- Köck, Wolfgang (2016): Die Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht, ZUR 2016, 579 ff.
- Köck, Wolfgang (2016): Impulsvortrag: Begriff, Systematisierung & Anforderungsprofil, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin.
- Köck, Wolfgang (2013): Flussgebietsbewirtschaftungsplanung und Raumordnung, DÖV 2013, 844 ff.
- Köck, Wolfgang/Bovet, Jana/Fischer, Henrik et al. (2017): Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Forschungskennzahl 3714 18 102 0, UBA-Texte 55/2017, Dessau, Juli 2017, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-09-05_texte_55-2017_bedarfsplanung_v2.pdf, letzter Zugriff am 21.08.2017.
- Koll-Schretzenmayer, M. (2000): Wie funktioniert Raumplanung? DISP 141 (2000), S. 2.
- Konze, Heinz/van Gemmeren, Christoph/Petzinger, Tana (2013): Demografischer Wandel – Kann Regionalplanung helfen?, in: Baumgart, Sabine/Terfrüchte, Thomas (Hrsg.), Zukunft der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsberichte der ARL 6, Hannover S. 40 (51).
- 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, r. 1.
- Kraus, Matthias (2008): Zum Einsatz weicher Instrumente in der staatlichen Landes- und Regionalplanung, UPR 2008, 46 ff.
- Krause, Sven (2009): Rohstoffplanung und -steuerung – Ein Konzept zur nachhaltigkeitsinduzierten Prozessbewertung, Diss. TU Dortmund, Dortmund.
- Krocker, Karolin (2017); Der Gestaltungsspielraum des G-BA in der Bedarfsplanung, NZS 2017, 48 ff.
- Krumm, Raimund (2014): in: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (Hrsg.), Nicht-energetische Rohstoffe: Datenlage in Deutschland und Baden-Württemberg sowie rohstoffökonomische Überlegungen zur Schließung von Datenlücken. IAW Policy Reports Nr. 11, Februar 2014, http://www.iaw.edu/tl_files/dokumente/IAW_Policy_Report_Nr_11.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Kühne, Günther/von Mäßenhausen, Hans-Ulrich/Boldt, Gerhard / Weller, Herbert (2015): Bundesberggesetz. BBergG. Kommentar, 2. Aufl., Berlin.
- Külzer, Stephanie (2009): Formelle und informelle Instrumente: Inwieweit können sie sich sinnvoll ergänzen? Raumplanung und Raumordnung (RuR) 4/2009, 318 ff.
- Ladeur, Karl-Heinz (1985): Die rechtliche Kontrolle planerischer Prognosen – Plädoyer für eine neue Dogmatik des Verwaltungshandelns unter Ungewißheit, NuR 1985, 81 ff.
- Land will den Rohstoff-Dialog fortsetzen, Rhein-Zeitung vom 09.10.2015, http://www.rhein-zeitung.de/region_artikel.-land-will-den-rohstoffdialog-fortsetzen- arid.1380909.html. letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), Rohstoffsicherung in Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2006, <http://www.lung.mv-regierung.de/dateien/rohstoffbericht.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016), Landesbericht Abgrabungsmonitoring – Ergebnisse aus den Monitoringberichten der sechs Planungsgebiete Zeitraum 2011 bis 2015, http://www.gd.nrw.de/ro_am.htm, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Landesregierung NRW (Hrsg.) (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, Stand 05.07.2016, https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/lep_nrw_04072016.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Landkreis Leer (Hrsg.), Regionales Raumordnungsprogramm 2006, http://www.landkreis-leer.de/media/custom/58_1326_1.PDF?1160411418, letzter Zugriff am 31.12.2016.

- Lauber, Anna/Frehse, Michael (2014): Die Sonderbedarfszulassung nach der neuen Bedarfsplanung, MedR 32 (2014), 862 ff.
- Lee, Eun-Kyung (2013): Umweltrechtlicher Instrumentenmix und kumulative Grundrechtseinwirkungen, Tübingen.
- Lehmann, Steffen (2011): Optimizing Urban Material Flows and Waste Streams in Urban Development through Principles of Zero Waste and Sustainable Consumption, Sustainability 2011, 3, 155-183, https://www.mdpi.com/search?q=Urban+Material+Flows+&authors=&journal=sustainability&article_type=&search=Search, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Lindloff, Kirstin/Lisetska, Katharina/Stender-Vorwachs, Jutta (2017): Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastruktur, ETR 1/2 2017, 42-47.
- Löwer, Wolfgang (2012): in: von Münch, Ingo v./Kunig, Philip (Hrsg.), GG, Band 1, 6. Aufl., München, Art. 28.
- Lübbe-Wolff, Gertrude (2001): Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ, 481.
- Lucas, Rainer (2011): Räumliche Bewusstlosigkeit. Metropolenkonzepte und die Folgen, in: Der Kritische Agrarbericht 2011, München, S. 164-168.
- Lucas, Rainer/Fekkek, Miriam (2011): Urban Mining: von der Vision zur praktischen Umsetzung. Umweltmagazin Heft 9, S. 36-37.
- Ludwig, Grit (2017): Die Kontrolle von Bedarfsplanungen im Infrastrukturrecht, ZUR 2017, 67.
- Ludwig, Jürgen (2005): Die Neue Planungskultur in der Regionalentwicklung – eine Spurensuche, RuR 5/2005, 319-329 (321).
- Marscheider-Weidemann, F./Langkau, S./Hummen et al. (2016): Rohstoffe für Zukunftstechnologien, in: Deutsche Rohstoffagentur (DERA) in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) (Hrsg.), Rohstoffe für Zukunftstechnologien 2016, DERA-Rohstoffinformationen 28, Berlin, http://www.bgr.bund.de/DERA/DE/Downloads/Studie_Zukunftstechnologien-2016.pdf?blob=publicationFile&v=4, letzter Zugriff am 02.01.2017.
- Matschullat, Jörg (2016): Mittel- und langfristige Energie- und Rohstoffherausforderungen – die nächsten 50 Jahre, in: Kausch, Peter/Matschullat, Jörg/Bertau, Martin/Mischo, Helmut (Hrsg.), Rohstoffwirtschaft und gesellschaftliche Entwicklung, Die nächsten 50 Jahre, Berlin, S. 209 ff.
- Milstein, Alexander (2015): Anmerkung zu BVerwG, Urt. v. 16.04.2015 – 4 CN 6/14 (VGH Mannheim), NVwZ 2015, 985 f.
- Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Umweltbericht zum Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Juni 2016, <http://www.regierung-mv.de/serviceassistent/download?id=1578501>, letzter Zugriff am 29.11.2018.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Rohstoffsicherung in Nordrhein-Westfalen, Arbeitsbericht Dez. 2005, https://www.bezreg-arnsberg.nrw.de/themen/r/regionalplanung_rohstoffsicherung/624_rohstoffbericht.pdf, letzter Zugriff am 29.11.2018.
- Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (Hrsg.) (2009): Recyclinggutachten NRW: Substitution von Primärbaurohstoffen durch Recyclingbaustoffe in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, 15.12.2009.
- Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, verabschiedet von der Ministerkonferenz für Raumordnung am 09.03.2016, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2271/dokumente/leitbilder-und-handlungsstrategien-raumordnung-de.pdf>, letzter Zugriff am 01.10.2017.
- Mitra, Tapan/Asheim, Geir/Buchholz, Wolfgang/Withagen, Cees (2013): Characterizing the sustainability problem in an exhaustible resource model, Journal of Economic Theory, 148 (2013), S. 2164–2182.
- Mitschang, Stephan/Reidt, Olaf (2016): in; Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.), Baugesetzbuch, 13. Auflage, München.

- Möckel, Stefan (2016): Anforderungen an Prognoseanforderungen bei Bedarfsplänen, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturecht“, 21.03.2016, Berlin.
- Montgomery, Frank U. (2015), BÄK: Etwas mehr, aber doch zu wenig Ärzte, in: Deutsche Apotheker Zeitung, <http://www.deutsche-apotheker-zeitung.de/spektrum/news/2015/04/14/baek-etwas-mehr-aber-doch-wenig-aerzte/15516.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Müller, Wolfgang (1985): Ministerialfreie Räume, JuS 1985, 497 ff.
- Musil, Andreas (2006): Gemeinsame Selbstverwaltung als Kooperationsform, in: Schmehl, Arndt/Wallrabenstein, Alexander (Hrsg.), Steuerungsinstrumente im Recht des Gesundheitswesens Bd. 2 (Kooperation), Baden-Baden, S. 49 ff.
- Mynors, Charles (2015): The simplification of planning law, UKELA e-law May/June 2015, S. 20 ff.
- Neumann, Volker (2010): Verantwortung, Sachkunde, Betroffenheit, Interesse: Zur demokratischen Legitimation der Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses, NZS, 593 ff.
- Niedersachsen (Hrsg.) (2016): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) 2012 mit eingearbeiteten Änderungen des Entwurfs 2016, [http://www.niedersachsen.de/download/106974/LROP - Lesefassung.pdf](http://www.niedersachsen.de/download/106974/LROP_-_Lesefassung.pdf), letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (Hrsg.), Welchen Weg verfolgt die Landesregierung bei der langfristigen Sicherung von Rohstoffvorkommen in Niedersachsen?, Antwort auf die Anfrage der Abgeordneten Jörg Bode, Christian Dürr, Christian Grascha (FDP) u. a., 16.12.2013, <https://www.mw.niedersachsen.de/aktuelles/presseinformationen/welchen-weg-verfolgt-die-landesregierung-bei-der-langfristigen-sicherung-von-rohstoffvorkommen-in-niedersachsen-120332.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Oermann, Nils O./Weinert, Annika (2014): Nachhaltigkeitsethik, in: Heinrichs, Harald/Michelsen, Gerd (Hrsg.), Nachhaltigkeitswissenschaften, Berlin 2014, S. 63 ff.
- Oldiges, Martin (2006): Zur Entwicklung des Gewässerqualitätsrechts - Wasserwirtschaftliche Planung als Instrument zur Erzielung von Gewässerqualität, in: Oldiges (Hrsg.), Umweltqualität durch Planung, Baden-Baden, S. 115-124.
- Penn-Bressel, Gertrude (2014): Untertägige Raumordnung im Bergrecht, Vortrag bei der Fachtagung “Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung” – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Universität Kassel, 25.11.2014, Vortragsfolien, https://www.uni-kassel.de/fb07/fileadmin/datas/fb07/5-Institute/IWR/Roßnagel/sonstiges/vortrag_bergrecht_tagung_pennbressel.pdf, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Penn-Bressel, Gertrude/Weber, Oliver (2014), in: Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht (Kurzfassung), Position, November 2014, Dessau.
- Penn-Bressel, Gertrude (2013): Unterirdische Raumplanung, Geoforum 2013, https://www.arl-net.de/system/files/geoforum-2013_penn-bressel.pdf, letzter Zugriff am 01.06.2017.
- Pflugmacher, Ingo (2013): Bedarfsplanung: Neue Chancen für Fachärzte?, DNP - Der Neurologe und Psychiater 14 (2013), Heft 3, 29 ff.
- Philipp-Gerlach, Ursula (2003): in: SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf (Hrsg.), Die Verankerung von Nachhaltigkeitsstrategien beim Abbau und der Sicherung von Rohstoffen, Ein Beitrag der SPD-Fraktion im Regionalrat Düsseldorf Bereich Kiesgewinnung, Düsseldorf/Frankfurt 2003, <http://docplayer.org/18735103-Die-verankerung-von-nachhaltigkeitsstrategien-beim-abbau-und-der-sicherung-von-rohstoffen.html>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Piensch, Reinhart/Schulte, Hans-Wolfgang/Graf Vitzthum, Stefan (Hrsg.) (2013), BBergG, 2. Aufl., Stuttgart.
- Pitschas, Rainer (2015): Innovative Versorgungsstrukturen, MedR 33 (2015), 154 ff.
- Planungsgemeinschaft Region Trier (Hrsg.) (2016): Dialogauftakt zur Rohstoffsicherung in der Vulkaneifel, Presserklärung vom 02.09.2016, http://www.plg-region-trier.de/upload/PI_DialogAuftakt010916_7661.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe – PGRN (Hrsg.) (2015): Regionale Rohstoffsicherung – Ziele, Erfahrungen und Ergebnisse des Pilotprojektes „Nachhaltiges Rohstoffsicherungskonzept“ im Zuge der Neuaufstellung des Regionalplans

- Rheinessen-Nahe. Mainz, Juni 2015, [http://www.plg-region-trier.de/upload/PGRN Rohstoffe Bericht 20150714 web 5962.pdf](http://www.plg-region-trier.de/upload/PGRN_Rohstoffe_Bericht_20150714_web_5962.pdf), letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Planungsgemeinschaft Trier-Saarburg (Hrsg.) (2016): Planungsgemeinschaft stellt Weichen für Rohstoffdialog, Presserklärung vom 08.03.2016, [http://www.plg-region-trier.de/upload/PI ProjektFort080316-web 5411.pdf](http://www.plg-region-trier.de/upload/PI_ProjektFort080316-web_5411.pdf), letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Priebs, A. (1995): Von der Planung zur Moderation – Aktuelle Herausforderungen für die Angewandte Geographie, Geogr. Rdsch. (1995) H. 10, S. 546-550.
- Radke, Volker (2013): Nachhaltige Entwicklung: Konzept und Indikatoren aus wirtschaftstheoretischer Sicht, Berlin.
- Randall, Alan (2007): Benefit-Costs-Analysis, and a Safe Minimum Standard of Conservation, in: Atkinson, Giles/Dietz, Simon/Neumayer, Eric (Hrsg.), Handbok of Sustainability, Cheltenham, Kapitel 6 (S. 91-105).
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2011): Politik braucht Strategie – Taktik hat sie genug, Ein Kursbuch, Frankfurt/M.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf (2008): Politische Strategie, Forschungsjournal NSB, Jg. 21, 1/2008, S. 11 ff.
- Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt Main (Hrsg.) (2004): Geschäftsordnung des Regionalen Dialogforums vom 19. Marz 2004.
- Reiter, Carsten (2001): Haus- und fachärztliche Versorgung: Statusfragen und Rechtsprobleme der Bedarfsplanung, MedR 2001, Heft 4, 163 ff.
- Reller, Armin/Marschall, Luitgard/Meißner, Simon/Schmidt, Claudia (Hrsg.) (2013): Ressourcenstrategien, Darmstadt.
- Rembierz, Wolfgang (2016): zit. in: Wagner, Stephan, Tagungsbericht Münsteraner Gespräche vom 07.12.2015: „Klimaschutzplanung und Raumordnung“, UPR 6/2016, 216 (217 f.).
- Renn, Ortwin/Köck, Wolfgang/Schweizer, Pia-Johanna/Bovet, Jana/Benighaus, Christina/Scheel, Oliver/Schröter, Regina (2014): Öffentlichkeitsbeteiligung bei Vorhaben der Energiewende, ZUR 2014, 281 ff.
- Reynolds, Douglas B. (2013): Uncertainty in exhaustible natural resource economics: The irreversible sunk costs of Hotelling, Resources Policy Vol. 38, Issue 4, December 2013, S. 532-541.
- Rieger, Wolfgang (2015): in: Schrödter, Wolfgang BauGB, 8. Aufl. 2015, Baden-Baden, § 35.
- Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja (2017): Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, FKZ 3711 18 102, UBA-Texte 23/2017, <http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>.
- Roßnagel, Alexander/Sanden, Joachim/Benz, Steffen (2007): Die Bewertung der Leistungsfähigkeit umweltrechtlicher Instrumente, UPR 2007 (Heft 10), 361-366.
- Sanden, Joachim (2008): Überlegungen zur Generationengerechtigkeit aus der Umweltperspektive, ZfU 2008, 35 ff.
- Sanden, Joachim (2012): Coherence of European Environmental Law: The Industrial Emissions Directive (IED) as a Milestone?, European Energy and Environmental Law Review – EEELR 21 (2012), 220-238.
- Sanden, Joachim (2015): Rechtsgutachten Aktuelle Analyse des europäischen Ressourcenschutzes, UBA-Texte 84/2015, Oktober 2015, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtsgutachten-aktuelle-analyse-des-europaeischen>, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Schulze, Falk (2012): Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, FKZ. 3709 18 152 1, Berichte des Umweltbundesamtes; 01/12, Berlin.
- Sanden, Joachim/Vick, Niklas (2006): Die Angebotsplanung im Fachplanungsrecht am Beispiel der Flugplätze. UPR 2006, 252-259.
- Schimmelpfeng-Schütte, Ruth (1999): Richtlinienggebung durch den Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen und demokratische Legitimation“ NZS 1999, 530 ff.
- Schink, Alexander (2012): Planerische Abwägung bei der Festlegung von Vorranggebieten für die Rohstoffnutzung in der Raumordnung, UPR 2012, 369-379.
- Schink, Alexander (2012): Zum Entwurf des nordrhein-westfälischen Klimaschutzgesetzes, NWVBl 2012, 41 ff.

- Schink, Alexander (2011): Regelungsmöglichkeiten der Länder im Klimaschutz, UPR 2011, S. 91 ff.
- Schlacke, Sabine (2016): zit. in: Wagner (2016): Tagungsbericht Münsteraner Gespräche vom 07.12.2015: „Klimaschutzplanung und Raumordnung“, UPR 6/2016, 216 ff.
- Schmelzle, Cord (2011): Evaluating Governance, Effectiveness and Legitimacy in Areas of Limited Statehood, SFB-Governance 700 Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit - Neue Formen des Regierens? Working Paper Series No. 26, November 2011, S. 6 ff., http://www.sfb-governance.de/publikationen/sfb-700-working_papers/wp26/SFB-Governance-Working-Paper-26.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard (2001): Grundrechtspositionen und Legitimationsfragen im öffentlichen Gesundheitswesen, Berlin.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2016): Plankonkurrenzen bei der Zulassung von Windkraftanlagen, NordÖR 2016, 233-240.
- Schmitt, Tobias (2015): Die Bedarfsplanung von Infrastrukturen als Regulierungsinstrument, Tübingen 2015.
- Schoch, Friedrich, Rechtsprechungsübersicht, NvWZ 2012, 777.
- Schröder, Norbert/Vulpus, Bert (2013): Anforderungen an die Rohstoffsicherung und deren unterschiedliche Umsetzung in der Landesplanung, Forum Miro des Bundesverbandes Mineralische Rohstoffe e.V., 6-8. November 2013, Aachen.
- Schröder, Norbert/Vulpus, Bert (2014): Die Umsetzung der Rohstoffsicherung in der Landesplanung, Gesteinsperspektiven 1/2014, <http://www.jk-anwaelte.de/PDFs/Schroeder.%20Vulpus%20-%20Umsetzung.%20GP%202014.%206.pdf>, letzter Zugriff am 31.12.2016.
- Schulte, Hans (1996): Raumplanung und Genehmigung bei der Bodenschätzegegnung, München.
- Schulze, Falk/Keimeyer, Friedhelm/Janssen, Gerold/Bartel, Sebastian/Seifert, Steven (2015): Unterirdische Raumplanung – Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten, Teilvorhaben 2: planerische und rechtliche Aspekte, Texte 57/2015 des Umweltbundesamts, Berlin.
- Schulze, Falk/Keimeyer, Friedhelm (2014): PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente, Implementationsanalyse Nr. 2: Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes, FKZ: 3711 93 103, März 2014, Dessau.
- Schuppert, Gunner Folke (2003): Gute Gesetzgebung, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG) Sonderheft 2003, S. 31 ff.
- Schwarz, Matthias/Dießner, Daniel (2014): Neue Lösungsansätze zur Qualifizierung der Primärbedarfsplanung – dargestellt anhand typischer Problemstellungen bei Lieferanten der Automobilindustrie, in: Gruber, Joachim/Günther Gabriele/Muschol Horst (Hrsg.), Controlling, Compliance und Corporate Governance, Frankfurt/M., S. 121 ff.
- Schwarz, Fritz/Breier, S./Stoll, R.-D. (2009): in: Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Recyclinggutachten NRW, 15.12.2009.
- Schwarz, Fritz/Drescher Jochen/Gornig, Martin/Blazejczak, Jürgen in: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (2016): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Kurzfassung, Berlin 2016, http://www.win-ev.org/fileadmin/win-ev.org/Verband/Studie_bbs_Sekund%C3%A4rrohstoffe_2016.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.
- Selle, K. (1999): Neue Planungskultur - Raumplanung auf dem Weg zum kooperativen Handeln?, in: Schmals, K. (Hrsg.), Was ist Raumplanung?, Dortmund, S. 221 ff.
- Seth, Hauke v. (2010): Die regionalplanerische Steuerung des Abbaus nichtenergetischer Bodenschätze, Raumforschung und Raumordnung 2010, Volume 68, Issue 5, 419-431.
- Snowadsky, Michael (2016): Ziele und Grundsätze der Raumordnung, Eine rechtstheoretische Untersuchung zur Abgrenzung und Abgrenzbarkeit, Baden-Baden.
- Sodan, Helge (2014): in: Sodan, Helge (Hrsg.), Handbuch Krankenversicherung, 2. Aufl., München, Erster Teil. Grundlagen der Krankenversicherung § 2 Verfassungsrechtliche Grundlagen der Krankenversicherung.

- Sodan, Helge (2000): Die institutionelle und funktionelle Legitimation des Bundesausschusses der Ärzte und Krankenkassen, NZS 2000, 581 ff.
- Solow, Robert M., On the Intergenerational Allocation of Natural Resources, *Scandinavian Journal of Economics* 88 (1986) (1): 141-149, http://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON4925/h16/pensumliste/solow_on-the-intergenerational-allocation-of-natural-resources.pdf, letzter Zugriff am 04.07.2017.
- Spannowsky, Willy (2011), *BMVBS-Ressortforschungsprojekt: Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnung - Zusammenfassung der zentralen Aussagen der Dienstbesprechung mit den Vertretern der betroffenen Bundesressorts am 11. August 2011*, Krausenstraße 17-20, Berlin, S. 294 ff., http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ReFo/Raumordnung/2010/Grundsaeetze/Download_Handbuch.pdf?blob=publicationFile&v=2, letzter Zugriff am 30.09.2017.
- Spannowsky, Willy (2007): Die Grenzen der Länderabweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG im Bereich der Raumordnung, UPR 2007, 41.
- Stavins, Robert N. (1998): The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy, *Harvard Environmental Law Review* 22 (1998), 313-367.
- Steinbach, Armin (2013): Keine Energiewende ohne Netze: Die Umsetzung des Bedarfsplangesetzes im reformierten Rechtsrahmen, DÖV 2013, 921 ff.
- Steinberg, Rudolf/Steinwachs, Jennifer (2004): Infrastrukturprojekte als Ziele der Raumordnung im Landesentwicklungsplan – zugleich eine Besprechung des Urteils des VGH Kassel vom 16.08.2002, NVwZ 2004, 530 ff.
- Steiner, Udo (2006): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, in: Steiner, Udo (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 8. Aufl., Heidelberg.
- Steinhilper, Gernot (2012): Bedarfsplanung nach dem GKV-VStG, *Medizinrecht* 30 (2012), Heft 7, 441-445.
- Stellpflug, Martin H. (2016), Anmerkung zu SG Berlin, Urt. v. 25.03.2015 – S 83 KA 559/13, *MedR* 2016, 297 (298).
- Sterr, Thomas (2004): Nachhaltigkeitsorientiertes Stoffstrommanagement Rhein-Neckar. In: *Regionales Stoffstrommanagement Rhein-Neckar. Betriebswirtschaftlich-ökologische Arbeiten*, Vol. 5; Feb. 2004; S. 1-150. IUWA Heidelberg.
- Stiglitz, Joseph E. (2010): Government Failure vs. Market Failure, in: Balleisen, Edward J./Moss, David A. (Hrsg.), *Government and Market*, Cambridge 2010, S. 13-51.
- Stiglitz, Joseph E. (1974): Growth with exhaustible natural resources: Efficient and optimal growth paths, *Review of Economic Studies* 41 (1974), S. 123-137.
- Sturm, Bodo/Vogt, Carsten (2011): *Umweltökonomik*, Heidelberg.
- Teßmer, Dirk (2016): Stellungnahme vom 21.09.2016 zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben (BT-Drucksache 18/9526), S. 12, https://www.bundestag.de/blob/461926/d8af5be37ebee3e4cc3c95de7db321e2/18-16-417-d_anhoerung_umwelt-rechtsbehelfsgesetz_dirk_tessmer-data.pdf, letzter Zugriff am 30.09.2017.
- Thomas, Christian (2013): Klimaschutz auf Landesebene, NVwZ 2013, 679 ff.
- Tietenberg, Thomas H./Lewis, Lyne (2009): *Environmental & Natural Resources Economics*, 8. Aufl., Boston.
- Tietenberg, Thomas H. (2006): *Emissions trading: Principles and practice*, 2. Aufl., Washington, DC.
- Tünnesen-Harmes, Christian (2016), in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), *BeckOK Umweltrecht*, 40. Edition, Stand: 01.08.2016, München, § 51.
- Uechtritz, Michael (2017): Phasenspezifischer oder konzentrierter Rechtsschutz: Das Beispiel Raumordnungs- und Baurecht, ZUR 2017, 479 ff.
- Uechtritz, Michael (2010): Die Bedeutung informeller Planungen für die Bauleitplanung und für Genehmigungsentscheidungen, ZfBR 2010, 646 ff.

- UEPG (Hrsg.) (o.J.), Sustainable Development in the European Aggregates Industry, http://www.uepg.eu/uploads/Modules/Publications/pub-13_en-uepg_brochure_20th_anniversary.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- UK Minerals Forum (Hrsg.) (2014): Final Report Future Minerals Scenarios for the UK, UK Minerals Forum Working Group 2013-14, July 2014, http://www.british-aggregates.co.uk/news/doc158_UKMF%20wg%20Future%20Minerals%20Scenarios%20July%202014.pdf, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht (Kurzfassung), Position, November 2014, Dessau.
- Vießmann, Thomas (2009): Die demokratische Legitimation des Gemeinsamen Bundesausschusses zu Entscheidungen nach § 135 I 1 SGB V, Baden-Baden.
- Warwickshire Council (Hrsg.), Warwickshire County Council Minerals and Waste Development Scheme 2012 – 2015, <https://apps.warwickshire.gov.uk/api/documents/WCCC-680-85>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Weick, Theophil (2007): in Planungspraktische Umsetzung, in: Weick, Theophil/Jacoby, Christian/Germer, Stephan M. (Hrsg.), Monitoring in der Raumordnung, Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland, ARL-Arbeitsmaterial, Hannover, https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/am_336.pdf, S. 31, letzter Zugriff am 03.11.2017.
- Wilts, Henning (2013): Abfallwirtschaftsplanung: lokal bis global. In: Raumplanung, Heft 166, 35-38.
- Wilts, Henning (2014): Von der Abfallwirtschaft zum nachhaltigen Ressourcenmanagement – Transitionsprozesse in deutschen Metropolregionen. Dissertation an der TU Darmstadt, Institut IWAR, Darmstadt.
- Winkler, Markus (2015): Vom Bauleitplan zum „Masterplan“?: Informelle Konzepte im Baurecht, in: Geis, Max-Emanuel/Winkler, Markus/Bickenbach, Christian (Hrsg.), Von der Kultur der Verfassung : Festschrift für Friedhelm Hufen zum 70. Geburtstag, München, S. 573-582.
- Winter, Gerd (2016): Kommentar zum Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht – Begriff, Systematisierung & Anforderungsprofil, Fachgespräch: „Anforderungsprofil für eine umweltgerechte Bedarfsplanung im Infrastrukturrecht“, 21.03.2016, Berlin.
- Winter, Gerd (2013), Ökologische Verhältnismäßigkeit, ZUR 2013, 387 ff.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2004): Rohstoffsicherungskonzept des Landes Baden-Württemberg Stufe 2 „Nachhaltige Rohstoffsicherung“, Stuttgart, <http://www.boa-bw.de/downloads/frei/bsz359571964/0/rohstoffsicherungskonzept1062.pdf>, letzter Zugriff am 30.11.2018.
- Wolff, Bodo v. (2009): Zur Zulässigkeit von Mindestmengen am Beispiel der Versorgung von Frühgeborenen – zugleich ein Beitrag zur demokratischen Legitimation des G-BA nach seiner Umstrukturierung, NZS 2009, 184 ff.
- Wrase, Michael (2013): Wie wirkt Recht? Überlegungen zur Rechtswirkungsforschung unter den Bedingungen konsolidierter und begrenzter Staatlichkeit, SFB-Governance in Räumen begrenzter Staatlichkeit Working Paper Series Nr. 57 Juni 2013, S. 12, http://www.sfb-governance.de/publikationen/working_papers/wp57/SFB-Governance-Working-Paper-57.pdf letzter Zugriff am 24.08.2017.
- Zeck, Holger (1999): Spezielle Aufgaben der Planung, in: ALR (Hrsg.), Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover.
- Zibell, Barbara (2008): Strategieorientierte Planung – eine neue Idee?, in: Hamedinger, Alexander/Frey, Oliver/Dangschat, Jens S. et al. (Hrsg.), Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden 2008, S. 322-350.
- Ziekow, Jan (2013): Öffentliches Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., München.
- Ziesemer, Thomas, Wie viel Kuchen für wie lange? Eine ressourcenökonomische Perspektive auf den Abbau erschöpflicher Ressourcen, in: Reller, Armin/Marschall, Luitgard/Meißner, Simon/Schmidt, Claudia (Hrsg.) (2013): Ressourcenstrategien, Darmstadt, S. 89 ff.