

Anhänge zur Anlage 11
Auswertung von außerhalb der Beteiligungsfristen
vorgetragenen Gutachten und Stellungnahmen

- Schreiben BRANDI Rechtsanwälte
Partnerschaft mbB mit gutachterlicher
Stellungnahme von Prof. Dr. Schink
für die Dyckerhoff GmbH –**

BRANDI Rechtsanwälte Partnerschaft mbB · Rathenaustraße 96 · 33102 Paderborn

D-33102 PADERBORN
Rathenaustraße 96
Tel.: +49 (0) 52 51 - 77 35-0
Fax: +49 (0) 52 51 - 77 35-99
Gerichtsfach 58
Email: Paderborn@brandi.net
Internet: www.brandi.net

Bezirksregierung Münster
Regionalplanungsbehörde, Dez. 32
Herrn Schmied, Frau Wiering
Domplatz 1 – 3
48143 Münster

UNSER ZEICHEN:
OUR REF.:
1451/16DI /se

RÜCKFRAGEN BITTE AN:
PLEASE REPLY TO:
Prof. Dr. M. Dippel

PADERBORN,
09.02.2018

Regionalplanung Münsterland Aufstellung eines Sachlichen Teilplans Kalkstein Interessen der Dyckerhoff GmbH, Werk Lengerich

Sehr geehrte Frau Wiering,
sehr geehrter Herr Schmied,

in der oben genannten Angelegenheit nehmen wir Bezug auf die im bisherigen Verfahren zur Aufstellung eines Sachlichen Teilplans Kalkstein geführten Gespräche, den Schriftwechsel und den Erörterungstermin am 07.02.2018 in Münster.

In diesem Termin hat Herr Kollege Prof. Dr. Schink den wesentlichen Inhalt einer von ihm verfassten gutachterlichen Stellungnahme für die Unternehmen Calcis Lienen GmbH & Co. KG und Dyckerhoff GmbH vorgetragen. Die Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schink vom Januar 2018 ist **anliegend** zu Ihrer weiteren Verwendung beigefügt. Für die Dyckerhoff GmbH nehmen wir darauf Bezug, insbesondere auf die Ausführungen unter IV dieser Stellungnahme (Seite

PADERBORN

PROF. DR. S. GRONEMEYER (bis 2012)
DR. HUBERTUS EUSTERBROCK, NOTAR
PROF. DR. MARTIN DIPPPEL 3
DR. NILS GRONEMEYER 3
DR. SANDRA VYAS 2 · 8
DANIELA DEIFUSS-KRUSE 3
DR. JOSEF HEIMANN LL.M., NOTAR 6 · 7
DR. CHRISTOPH JAHN 3 · 16
DR. JÖRG NIGGEMEYER, NOTAR 3
HUBERT SALMEN, NOTAR 1 · 6
NINA DRÜKE
DR. CHRISTOPH WORMS 3
SIMON SCHMOLLMANN 5
VICTORIA WESSEL
DANIEL WITTIG

BIELEFELD

DR. HENNING HEUER, NOTAR A.D.
DR. AXEL BRANDI, NOTAR A.D. 1
DR. HEINRICH SIEMENS, NOTAR A.D.
DR. HANS-JÜRGEN HIEKEL 2
DR. JÖRG KÖNIG 5 · 18
DR. GERT MÜLLER-BAUMGARTEN, NOTAR 7
ANDREAS KÖNIG, NOTAR
DR. IRENE VLASSOPOULOU 4 · 22
ULRICH VORSPEL-RÜTER LL.M. 11
DR. JÜRGEN LÖBBE, NOTAR 7 · 10
DR. ANNETTE MUSSINGHOFF-SIEMENS, NOTARIN 8-10
DR. OLIVER KNODEL, NOTAR 6
DR. KEVIN KRUSE, NOTAR 9
DR. SEBASTIAN MEYER LL.M., NOTAR 15 · 19
DR. ANDREA PIRSCHER 2
ACHIM HEINING, NOTAR 6
PATRIZIA FERRARA 18 · 25
DR. CHRISTIAN KOLLMEIER, NOTAR 8
DR. JANA ILCHMANN 6
DR. RAINER KRÜGER 2
TIMO STALLMANN 5
DR. PAUL CZAPLINSKI
DR. CHRISTOPH REMPE 15
DR. BASTIAN REUTER 14
UTE LIENENLÜKE
DR. STEFFEN KURTH LL.M.
DR. SEBASTIAN HUCK LL.M. 8
JULIAN WITTE

DETMOLD

DR. HELMUT DRÖGE 1
DR. BERNHARD KÖNIG
FRANK SCHEMBECKER 9
DR. CHRISTIAN BEHRENDT, NOTAR 1
DR. SÖREN KRAMER 2
DR. FRANK WERTHMANN
DR. JENS HOFFMANN, NOTAR 1 · 6
DR. RÜDIGER OSTEN
BJÖRN MAI

GÜTERSLOH

HARTMUT SANDERING, NOTAR 1 · 7
DR. FRANZ TEPPER LL.M. 13 · 21
DR. HANS-JÜRGEN BUCHMÜLLER
DR. NILS WIGGINGHAUS, NOTAR 13
DR. SÖREN KIENE 13 · 24
DR. BIRGIT JAENICKE 18 · 23
EVA-MARIA GOTTSCHALK LL.M., NOTARIN 6
DR. DANIEL KOLLMAYER
DR. CARSTEN CHRISTOPHERY LL.M.

MINDEN

DR. WOLFGANG SUDEROW, NOTAR A.D.
FRANZ PIEPER, NOTAR 5 · 7
DR. MANFRED SCHRÖDER 3
ASTRID KAUFHOLD 4 · 18
ANDREAS WIEMANN 3 · 8
BERND KAUFHOLD 2 · 12 · 18
KIRA LEPSIEN 4
DR. ROBERT LEPSIEN, NOTAR 2 · 6
DR. ANDREAS PIEPER 3
CHARLOTTE BUDDE

HANNOVER

DR. JOSEF FULLENKAMP
MICHAEL WEBER-BLANK NLP M. 1 · 12 · 18
DR. OLIVER EBERT 2
DR. CARSTEN HOPPMANN, NOTAR 6 · 9
RÜDIGER HITZ 1 · 12 · 17
DR. MARIO BERGMANN LL.M. 12
CHRISTOPHER JONES 12
DR. CHRISTOPHER HILGENSTOCK LL.M. 2
DR. SVEN HASENSTAB 6
SEBASTIAN SIESENOP, DIPL.-FINW. (FH)
MIRIAM L. GERMER, M.L.E. 14
REBECCA GANZ

PARIS

in Kooperation mit Wenner Avocats
CHRISTOPH SCHÖDEL 20
UWE AUGUSTIN LL.M. 20 · 21
JENS FÖRDERER LL.M. 20

PEKING

in Kooperation mit Grandall Law Firm
DR. NILS WIGGINGHAUS



24 ff.), die sich mit der Frage der Zulässigkeit des Ausschlusses der Erweiterung im Teutoburger Wald wegen einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebiets „*Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg*“ befassen. Diesen Ausführungen schließen wir uns für die Dyckerhoff GmbH an.

Ergänzend dazu weisen wir für die Dyckerhoff GmbH mit diesem Schreiben noch auf folgende Aspekte hin, die sich ausschließlich als eine Vertiefung der im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 19 LPIG NRW) halten. Im Einzelnen:

I. Berücksichtigung des Änderungsentwurfs für den LEP NRW

Bekanntlich ist seitens der Landesregierung NRW beabsichtigt, den LEP NRW zu ändern. Dazu existiert ein Entwurf mit Stand 15.12.2017. In dem Entwurf heißt es bei dem Ziel 9.2-1 (Räumliche Festlegung für oberflächennahe nicht-energetische Rohstoffe), dass in den Regionalplänen Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze für nicht-energetische Rohstoffe als Vorranggebiete festzulegen sind. (Nur) bei besonderen Konfliktlagen sind Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen. Im noch geltenden LEP (Stand 08.02.2017) ist unter dem Ziel 9.2-1 hingegen ausnahmslos die Festlegung von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen. Mit der Neufassung erfolgt die Rohstoffsicherung, wie aus der Begründung zu entnehmen ist, regelmäßig über Vorranggebiete, die die Rohstoffbereiche sichern, aber keine zusätzliche Ausschlusswirkung entfalten.

Dieses im Entwurf formulierte neue Ziel 9.2-1 des LEP-Entwurfs wird mit dem für März 2018 zu erwartenden Kabinettsbeschluss der Landesregierung NRW nach der Rechtsprechung ein sonstiges Erfordernis der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG.

Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 06.04.2017 – 4 A 1/16 –, juris-Rn. 24;
OVG Thüringen, Beschluss vom 23.10.2017 – 1 EO 589/17 –, juris-Rn. 8.

Damit unvereinbar ist es, mit dem (absehbar inhaltlich „überholten“) Ziel 1.1 des Entwurfs des Sachlichen Teilplans Kalkstein ausnahmslos Vorranggebiete festzusetzen, die zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten haben, wie der Entwurf es gegenwärtig

vorsieht. Insoweit stehen sich ein (inhaltlich absehbar veraltetes) Ziel der Raumordnung und ein (neues, absehbar zu einem Ziel werdendes) sonstiges Erfordernis der Raumordnung inhaltlich unvereinbar gegenüber. Eine solche inhaltliche Kollision kann nicht dadurch aufgelöst werden, dass an dem absehbar seine Geltung verlierenden alten Ziel festgehalten wird. Denn dieses verliert seine Durchsetzungskraft schon dadurch, dass erkennbar in kürzerer Zeit ein neues Ziel an seine Stelle treten wird, das sich bereits zu einem Erfordernis der Raumordnung konkretisiert hat.

Wir dürfen darüber hinaus darauf hinweisen, dass es auch im Hinblick auf das planerische Vorgehen wenig plausibel ist, wenn im Erarbeitungsverfahren für den Sachlichen Teilplan Kalkstein einerseits der im Februar 2017 in Kraft getretene LEP NRW bereits berücksichtigt worden ist, noch bevor er überhaupt in Kraft getreten ist, und wenn dies andererseits bei der jetzt konkret absehbaren Neuerung nicht geschieht. Zu erinnern ist auch daran, dass gemäß § 18 Abs. 1 LPIG NRW ohnehin eine Anpassungspflicht besteht, soweit der Regionalplan – Sachlicher Teilplan Kalkstein – mit geänderten und neuen Zielen der Raumordnung nicht übereinstimmt.

Es wird deshalb angeregt, das Inkrafttreten der Änderungen des LEP NRW abzuwarten, bevor das Verfahren zur Aufstellung des Sachlichen Teilplans Kalkstein fortgesetzt wird.

II. Kohärenzsicherungsmaßnahmen

1. Herr Kollege Prof. Dr. Schink hat in seinem beigefügten Gutachten vom Januar 2018 unter IV. 5 (Seite 33 ff.) auch zu den Kohärenzsicherungsmaßnahmen ausgeführt. Unter anderem wird darin erläutert, dass Kohärenzsicherungsmaßnahmen innerhalb des Abweichungsverfahrens nach Artikel 6 Abs. 4 FFH-RL berücksichtigt werden können, insbesondere im Rahmen des Überwiegens nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG, wenn die Kohärenzsicherungsmaßnahmen in demselben FFH Gebiet durchgeführt werden und für die konkret betroffenen Gebietsbestandteile einen Ausgleich bewirken.

Vgl. dazu insbes. BVerwG, Beschluss vom 03.06.2010 – 4 B 54/09 –, juris-Rn. 21.

Dem steht die von Ihnen im Entwurf der Stellungnahme der HNB (Anhang C des Umweltberichts, Stand 10.01.2018, S. 30) genannte Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 15.05.2014 – C 521/12 –, auf die auch Ihre sehr geehrte Frau Kraus (Dez. 51) im Erörterungstermin am 07.02.2018 hingewiesen hatte, nicht entgegen. Denn in dieser Entscheidung befasst sich der EuGH mit der Auslegung von Art. 6 Abs. 3 der RL 92/43/EWG (FFH-Richtlinie), der die Frage der Verträglichkeitsprüfung regelt, wenn ein Plan oder Projekt das Gebiet erheblich beeinträchtigen kann.

Vgl. EuGH, Urteil vom 15.05.2014 – C-521/12 –, insbes. Rn. 18, NVwZ 2014, 931 (932).

Aus der Entscheidung lässt sich dagegen nicht (auch nicht aus den Ausführungen an den im Entwurf der HNB-Stellungnahme genannten Rn. 29, 35) ableiten, dass die Berücksichtigung von Kohärenzsicherungsmaßnahmen innerhalb eines Abweichungsverfahrens gem. Art. 6 Abs. 4 FFH-RI, § 34 Abs. 3 BNatSchG nicht zulässig wäre. Mit der Rechtsprechung des BVerwG ist vielmehr von der Zulässigkeit der Berücksichtigung unter den in der o. g. Entscheidung des BVerwG genannten Rahmenbedingungen, die nachweislich auch hier vorliegen, auszugehen. Insoweit bedarf die Stellungnahme der HNB noch einer weiteren Änderung, die dann auch Einfluss auf das Abwägungsergebnis haben dürfte.

2. In diesem Zusammenhang wird das Gewicht der Kohärenzsicherungsmaßnahmen auch nicht durch Prognoseunsicherheiten beeinträchtigt. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu wie folgt ausgeführt:

„Die Eignung einer Kohärenzsicherungsmaßnahme ist ausschließlich nach naturschutzfachlichen Maßstäben zu beurteilen. An die Beurteilung sind weniger strenge Anforderungen zu stellen als an diejenige der Eignung von Schadensvermeidungs- und Minderungsmaßnahmen. Während für Letztere der volle Nachweis ihrer Wirksamkeit zu fordern ist, weil sich nur so die notwendige Gewissheit über die Verträglichkeit eines Plans oder Projekts gewinnen lässt, genügt es für die Eignung einer Kohärenzsicherungsmaßnahme, dass nach aktuellem wissen-

schaftlichen Erkenntnisstand eine hohe Wahrscheinlichkeit ihrer Wirksamkeit besteht. Anders als bei der Schadensvermeidung und -minderung geht es bei der Kohärenzsicherung typischerweise darum, Lebensräume oder Habitate wiederherzustellen oder neu zu entwickeln. Dieser Prozess ist in aller Regel mit Unwägbarkeiten verbunden. Deshalb lässt sich der Erfolg der Maßnahme nicht von vornherein sicher feststellen, sondern nur prognostisch abschätzen. Würde man gleichwohl die Gewissheit des Erfolgseintritts fordern, müsste eine positive Abwägungsentscheidung regelmäßig am Kohärenzerfordernis scheitern. Das widerspräche dem Regelungszweck des Artikel 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL“.

BVerwG, Urteil vom 06.11.2013 – 9 A 14/12 –, juris-Rn. 94; vgl. auch Möckel, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 34, Rn. 186; Frenz, in: Frenz / Müggenborg (Hrsg.), BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 34, Rn. 114, 151, jeweils m. w. N.

Zu berücksichtigen ist hier auch die Möglichkeit eines Risikomanagements, welches die Rechtsprechung gerade bei Prognoseunsicherheiten ermöglicht und welches im Zuge einer späteren Genehmigung verankert werden könnte. Dazu führt das Bundesverwaltungsgericht aus:

„Ein notwendiger Bestandteil des Schutzkonzepts kann die Anordnung von Beobachtungsmaßnahmen sein (sogenanntes Monitoring). Gerade bei wissenschaftlicher Unsicherheit über die Wirksamkeit von Schutz- und Kompensationsmaßnahmen kann es sich anbieten, durch ein Monitoring weitere Erkenntnisse über die Beeinträchtigung zu gewinnen und dementsprechend die Durchführung des Vorhabens zu steuern. Der erforderliche Nachweis der Wirksamkeit der angeordneten Maßnahmen kann allein durch ein Monitoring jedoch nicht erbracht werden. Vielmehr muss das Monitoring Bestandteile eines Risi-

komanagements sein, das die fortdauernde ökologische Funktion der Schutzmaßnahmen gewährleistet.“

BVerwG, Urteil vom 17.01.2007 – 9 A 20/05 – juris-Rn. 55.

Legt man dies alles zu Grunde, spricht auch dies für die Richtigkeit der Ausführungen von Herrn Kollegen Prof. Dr. Schink in seiner beigefügten Stellungnahme unter IV.5 zu den Kohärenzsicherungsmaßnahmen.

3. Wenn solche Kohärenzsicherungsmaßnahmen getroffen werden, haben sie auch aus den oben dargestellten Gründen eine erhebliche Bedeutung für die Entwicklung des FFH-Gebietes und sind deshalb – und gerade deshalb – mit einem hohen Gewicht in die Abwägung einzustellen. Das ist bisher nicht erfolgt.

Insofern bleibt es auch dabei, was in der beigefügten Stellungnahme von Herrn Prof. Dr. Schink festgestellt wird, dass die konkret vorgenommene Abwägung zwischen dem Integritätsinteresse an der Erhaltung des FFH-Gebietes einerseits und dem zwingenden öffentlichen Interesse an der Darstellung eines BSAB gerade zur Erweiterung des Steinbruchs Hohne an einer Abwägungsdisproportionalität leidet und deshalb fehlerhaft ist.

III. Unschlüssigkeit bei der regionalplanerischen Abdeckung des Kalkbedarfs

1. Bei dem im Entwurf des Sachlichen Teilplans Kalkstein (Anhang B, Prüfbögen) unter BSAB 7 enthaltenen Bereich fällt im Vergleich zur vorherigen Entwurfsfassung eine Vergrößerung dieses Bereichs auf. Dies mag darauf zurückzuführen sein, dass an dieser Stelle rechnerisch ein Bedarf abgedeckt werden soll, der – obwohl durch die Regionalplanungsbehörde für Lengerich anerkannt – dort vermeintlich nicht planerisch gedeckt werden kann.

In diesem Zusammenhang wäre unter der o. g. Prämisse anzumerken, dass es sich hierbei um eine Fläche handelt, die nach Lage der Dinge wirtschaftlich für das Unternehmen Dyckerhoff nicht erreichbar wäre, was auch gutachterlich nachgewiesen wurde. Diese Fläche würde deshalb allein „für die Galerie“ geplant. Wenn auch rechtlich

keine „Unternehmensgebundenheit“ der Flächen in der Regionalplanung festgelegt wird, so ist doch aufgrund der Entwicklung der Planunterlagen im Aufstellungsverfahren anzunehmen, dass eine solche Vergrößerung der Fläche im Planungsverfahren durch den Versuch einer rein arithmetischen Bedarfsdeckung veranlasst ist.

Dies ist abwägungsfehlerhaft, wenn vorab regionalplanerisch festgehalten wird, dass die Fläche im Rahmen einer Bedarfsdeckung, die auch den Bedarf des Zementwerks Lengerich umfassen muss, nicht in Frage kommt. Damit wird die regionalplanerische Aufgabe nicht erfüllt.

Geht man einmal von der Richtigkeit der von Ihrer Behörde angestellten raumordnerischen Bedarfsanalyse aus mit der Fragestellung, dass eine Verbundproduktion von Grau- und Spezialzement am Standort Lengerich erforderlich ist, um die Versorgung der Wirtschaft mit Tiefbohrzement zu gewährleisten, so kommt man – wie Ihr Haus selbst – zu dem Ergebnis, dass die Firma Dyckerhoff nachgewiesen hat, dass weder eine Zufahrt von Rohstoffen aus anderen Abgrabungsflächen außerhalb des Teutoburger Waldes (z. B. Thieberg oder Vellern Nord) noch eine (gänzlich oder teilweise) Produktionsverlagerung z. B. nach Neubeckum betriebswirtschaftlich umsetzbar ist. Das ist in der Tat durch die Unterlagen der Dyckerhoff GmbH nachgewiesen, und dem hat sich auf die Regionalplanungsbehörde sowie auch die HNB grundsätzlich angeschlossen. Wenn das jedoch richtig ist, ist es vollkommen sinnfrei, die Bedarfsermittlung unter Einbeziehung des für das Zementwerk Lengerich ermittelten Bedarfs im Planungszeitraum dadurch umsetzen zu wollen, dass – rechnerisch – eine Ausweisung von Kalksteinvorkommen als BSAB an Stellen erfolgt, die für die Dyckerhoff GmbH nicht erreichbar sind. Das ist indes, wie wir auch aufgrund der Äußerungen der Regionalplanungsbehörde im Erörterungstermin am 07.02.2018 annehmen, in Beckum geschehen.

2. In sich unstimmt es auch, wenn auf dem Gebiet der Gemeinde Neuenkirchen eine langfristige Lagerstättensicherung (keine BSAB-Darstellung, sondern langfristige Freihaltung von konkurrierenden Nutzungen gem. Erläuterungskarte) durch solche Flächen betrieben werden soll, die – so stellte es jedenfalls die Gemeinde Neuenkirchen in ihrer Stellungnahme und im Erörterungstermin am 07.02.2018 dar – die Sicherheit der Trinkwasserversorgung beeinträchtigen würden. Wir entnehmen der Synopse (Teil 1:

Synopse der Anregungen und Bedenken der Verfahrensbeteiligten), dass unter der Anregungsnummer 064-003 von der Gemeinde Neuenkirchen ganz erhebliche Bedenken unter diesem Aspekt geltend gemacht werden.

Es heißt dort unter anderem, bei einem großflächigen Kalkabbau würde das unterirdische Wasserreservoir wegfallen, was zur Folge hätte, dass bei größeren Grundwasserabsenkungen ein entsprechender Wasserzufluss vom Thieberg ausbleiben würde. Die Gemeinde Neuenkirchen fordert, die Trinkwassergewinnung von allen weiteren konkurrierenden Nutzungen freizuhalten. Mit Ihren tabellarischen Ausgleichsvorschlägen führen Sie dazu lediglich aus, welche konkreten Auswirkungen eine mögliche zukünftige Rohstoffgewinnung auf die verschiedenen Schutzgüter habe, werde auf Ebene der Genehmigungsplanung untersucht und beurteilt. Das hätte in diesem Zusammenhang jedoch nicht offenbleiben und planerisch auf künftige Verfahrensschritte verschoben werden dürfen, weil dieser – offenbar gravierende – Aspekt die Schlüssigkeit des gesamträumlichen Konzepts zur Sicherung nicht-energetischer Rohstoffe beeinträchtigt.

Unabhängig davon gilt auch für die langfristige Sicherung hochwertiger Lagerstätten auf dem Gemeindegebiet Neuenkirchen, dass diese Flächen auch in Zukunft bei dem heute für die Regionalplanung anzulegenden, einheitlichen Prognosemaßstab nachweislich nicht für die Bedarfsdeckung geeignet wären, da sie ebenfalls „wirtschaftlich unerreichbar“ sind. Auch insoweit ist nochmals eindringlich darauf hinzuweisen, dass die regionalplanerische Aufgabe der Bedarfsdeckung über den vorgeschriebenen Zeitraum verfehlt wird, wenn Flächen als BSAB dargestellt oder in einer Erläuterungskarte als hochwertige Lagerstätte eingeordnet werden, auf die kein Unternehmen in wirtschaftlicher Hinsicht – ganz abgesehen von den zu erwartenden Problemen auf kommunaler Ebene – Zugriff hat. Sollte hier eine Art rechnerischer Kompensation der für den Standort Lengerich vermeintlich nicht darstellbaren BSAB-Erweiterung in die Zukunft hinein gewollt sein, wird also auch hier die regionalplanerische Aufgabe verfehlt.

III. Prognosemaßstab bei wirtschaftlichen Abwägungsfragen

Lediglich spekulativ und der planerischen Aufgabe nicht gerecht werdend ist es, wenn in der Stellungnahme der Höheren Naturschutzbehörde (Anhang C des Umweltbe-

richts, Stand 10.01.2018, Seite 16) ausgeführt wird, man könne derzeit nicht absehen, ob die Produktion von Tiefbohrzementen auch im Jahre 2040 nur im Rahmen einer Verbundproduktion möglich wäre, ebenso wenig wie man mit Sicherheit voraussagen könne, dass eine Zulieferung des Kalksteins für Grauzement aus anderen Steinbrüchen im Jahre 2040 unwirtschaftlich sein werde und damit keine zumutbare Alternative wäre.

Das wird der planerischen Aufgabe schon deshalb nicht gerecht, weil zum jetzigen Zeitpunkt eine Rohstoffversorgung für den Zeitraum von 35 Jahren sicherzustellen ist. Das lässt es – salopp ausgedrückt – nicht zu, nachgewiesene wirtschaftliche Grundlagen der Planung, die in die Abwägung einfließen müssen, unter Hinweis auf einen bis zum „Planungsfall“ noch verstreichenden Zeitraum zu relativieren. Wenn einerseits mit Recht den betriebswirtschaftlichen Berechnungen gefolgt wird, die ja zwangsläufig zum jetzigen Zeitpunkt angestellt werden müssen, und wenn die Regionalplanungsbehörde dann mit Recht von einem nachgewiesenen Bedarf für den Standort Lengerich ausgeht, weil alle anderen Alternativen unwirtschaftlich sind (was der für die Regionalplanungsbehörde tätige Gutachter ausdrücklich bestätigt hat), dann ist es eine inhaltlich widersprüchliche und damit unzulässige Argumentation, jetzt auf den bis zum Jahre 2040 noch verstreichenden Zeitraum hinzuweisen. Das würde nämlich bedeuten, den Zeitraum, der planerisch betrachtet werden muss, mit zwei unterschiedlichen prognostischen Maßstäben zu betrachten. Die planerische Aufgabe ist in vollem Umfang jetzt zu lösen.

Es kann somit nicht ein Teil der gesamten prognostischen Betrachtung herausgelöst und auf den bis 2040 noch verstreichenden Zeitraum von 22 Jahren verschoben werden, weil auf diese Weise sonst eine Versorgungslücke „geplant“ und auch unter diesem Aspekt die planerische Aufgabe verfehlt wird.

IV. Betrachtung der Verkehrswege

Unschlüssig wird das Konzept auch durch einen weiteren Aspekt, der der Dyckerhoff GmbH aufgefallen ist: In der Synopse Teil 2 (Synopse der Anregungen und Bedenken aus der Öffentlichkeitsbeteiligung) wird von der Calcis Lienen GmbH & Co. KG mit der

Anregungsnummer 10928-044 mit Recht darauf hingewiesen, dass die Dyckerhoff GmbH bei ihren Angaben zu Transportwegen bereits eine saldierende Betrachtung vorgenommen hat und eben dabei zu dem Ergebnis kam, dass sich die Transportwege „unter dem Strich“ verlängern werden (was im Übrigen auch auf die Calcis Lienen GmbH & Co. KG zutrifft).

Dem lässt sich nicht mit der in den Ausgleichsvorschlägen enthaltenen Bemerkung beikommen, in dem vom VGH Kassel (Beschluss vom 20.02.2014 – 2 B 277/14 –, juris-Rn. 22) entschiedenen Fall sei es um einen jährlichen Transport von 1,0 Mio. Tonnen Kies gegangen, während es bei der Firma Dyckerhoff GmbH um 4,6 Mio. Tonnen Kalkstein in 35 Jahren gehe. Wie gewichtig die Dimensionen sind, ergibt sich aus dem gutachterlich für den vorliegenden Fall angestellten „Vorher-Nachher-Vergleich“, aus dem sich ergeben hat, dass die Auswirkungen in Anbetracht des vorherigen Zustandes ähnlich gravierend sind wie in dem vom VGH Kassel entschiedenen Fall. Es wird nicht klar, wie Sie sachlich zu Ihrer vergleichenden Einschätzung kommen. Denn aus der Bedarfsanalyse Bosch und Partner vom 11.03.2016 (S. 59) ist zu entnehmen, dass Dyckerhoff im Fall des Zufahrens von Kalkstein aus Beckum ca. 1,26 Mio t/a sog. „niedrigen“ Kalksteins benötigen würde. In einem Planungshorizont von 11 Jahren macht das ca. 14 Mio t aus. Beim Zufahren aus Neuenkirchen würde es sich um 1,48 Mio t/a und insgesamt um ca. 16,4 Mio t handeln. Die von Ihnen der vergleichenden Betrachtung zu Grunde gelegten Zahlen treffen mithin nicht zu. Die richtigen Zahlen sind sehr wohl mit den Zahlen vergleichbar, die dem vom VGH Kassel entschiedenen Fall zugrunde lagen.

Für die Dyckerhoff GmbH bitten wir um Berücksichtigung dieser Punkte im weiteren Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Prof. Dr. Dippel

Rechtsanwalt

Gutachtliche Stellungnahme

**Regionalplan Münsterland, Sachlicher Teilplan
Kalkstein,
hier: Ausweisung BSAB im Teutoburger Wald**

**im Auftrag der Firma Calcis Lienen GmbH & Co.
KG und der Firma Dyckerhoff GmbH**

Erstattet durch:

Prof. Dr. Alexander Schink
Rechtsanwalt, Staatssekretär a.D.

Bonn, im Januar 2018

Inhaltsverzeichnis

I.	Sachverhalt	2
II.	Aufgabenstellung	8
III.	Berücksichtigung von Eigentümerinteressen bei der regionalplanerischen Darstellung von BSAB.....	9
	1. Pauschalierung der Eigentümerbelange in der Abwägung.....	12
	2. Planvollzug als Entscheidungskriterium	22
	3. Ergebnis zu I.....	23
IV.	Zulässigkeit des Ausschlusses der Erweiterung der Abgrabung im Teutoburger Wald wegen einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH- Gebiets „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“	24
	1. Erhebliche Beeinträchtigung des LRT Waldmeister-Buchenwald?.....	24
	2. Maßstäbe für zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesse i.S.d. § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG.....	26
	3. Konkretisierung der öffentlichen Interessen	28
	4. Überwiegen des öffentlichen Interesses gegenüber dem Integritätsinteresse	32
	5. Berücksichtigung der Maßnahme zur Kohärenzsicherung.....	33
V.	Zusammenfassung.....	35

I. Sachverhalt

Der Regionalrat Münster hat in seiner Sitzung am 12.12.2016 die Regionalplanungsbehörde mit der Durchführung des Erarbeitungsverfahrens für den sachlichen Teilplan „Kalkstein“ zum Regionalplan Münsterland beauftragt. Der Teilplan „Kalkstein“ zum Regionalplan Münsterland soll die Bereiche zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) für den Rohstoff Kalkstein festlegen und ggf. den Regionalplan Münsterland insoweit ändern. Hierzu soll der sachliche Teilplan „Kalkstein“ textliche und zeichnerische Festlegungen enthalten.

Die BSAB sollen nach dem Ziel 1.1 des Entwurfs des sachlichen Teilplans Kalkstein vom 12.12.2016 Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten sein. Abgrabungsvorhaben dürfen deshalb dem Ziel 1.3 des Entwurfs zu Folge nur innerhalb der Bereiche zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Rohstoffe erfolgen. Nicht mit einer Rohstoffnutzung zu vereinbarende Nutzungen sind auszuschließen.

Folge dieser Festsetzung ist, dass außerhalb von BSAB-Bereichen zukünftig keine Abgrabungen für Kalkstein zugelassen werden können. Die Firmen Calcis Lienen GmbH & Co. KG und Dyckerhoff GmbH streben an, dass im Teutoburger Wald die bisher festgelegten BSAB, die diese Firmen nutzen, regionalplanerisch ausgeweitet werden sollen. Dazu haben Sie jeweils umfangreiche Begründungen einschließlich einer FFH-Verträglichkeitsprüfung vorgelegt.

Der Entwurf des sachlichen Teilplans Kalkstein des Regionalplans Münsterland sieht eine solche Ausweitung der bisher regionalplanerisch festgelegten Abgrabungsflächen nicht vor.

Dies wird wie folgt begründet:

Das Verfahren für die Aufstellung des sachlichen Teilplans Kalkstein des Regionalplans Münsterland orientiert sich an der Rechtsprechung des BVerwG und des OVG NRW zur Ausweisung regionalplanerischer Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten. Auf der 1. Stufe werden deshalb die Bereiche ermittelt, die als so genannte harte Tabuzonen für die Sicherung der Rohstoffversorgung nicht zur Verfügung stehen. Weiche Tabuzonen werden auf dieser Stufe ebenfalls aus dem Planungsprozess ausgeschieden. Als sogenannte weiche Tabuzonen sind die im Bereich des Teutoburger Walds vorhandenen FFH-Gebiete behandelt worden. Nach Abzug der harten und weichen Tabuzonen verbleiben Flächen, die prinzipiell für eine Ausweisung als

BSAB-Gebiet infrage kommen. Diese werden in der 2. Stufe des Planungsprozesses anhand weiterer Kriterien festgelegt. Auf der 3. Stufe wird sodann geprüft, ob die ermittelten Abgrabungsbereiche der Sicherung der Rohstoffversorgung substantiell Raum geben.¹

Die Vorschläge der Calcis Lienen GmbH & Co. KG sowie der Dyckerhoff GmbH zum Planentwurf des sachlichen Teilplans Kalkstein sind unterschiedlich behandelt worden. Beide Unternehmen hatten im Ergebnis darauf hingewiesen, dass für ihre Produktion die Nutzung weiterer Abgrabungsflächen deshalb erforderlich sei, weil sie auf die Qualitäten des Kalks für die von ihnen hergestellten Produkte wirtschaftlich angewiesen seien.

Im Hinblick auf die Festlegung eines zusätzlichen BSAB für die Fa. Calcis im Teutoburger Wald ergibt sich aus den ergänzenden Erläuterungen zur Festlegung von Bereichen zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) im Teutoburger Wald², dass eine Ausweisung deshalb abgelehnt wird, weil die Qualitäten an Kalk, die die Fa. Calcis für die Herstellung ihrer Produkte benötigt, in ausreichender Menge im Planungsraum vorhanden sind. In der ergänzenden Erläuterung heißt es dazu³:

„Der Argumentation der Fa. Calcis kann nicht gefolgt werden. Allein mit dem genehmigten Abbauggebiet „Höste“ stehen ausreichend Rohstoffvorkommen der geforderten Qualität zur Verfügung. Nach dem vorgelegten Gutachten von Mining Technology Consulting (MTC), Clausthal, belaufen sich die Vorräte innerhalb der genehmigten Fläche Höste für das sogenannte „kalkhohe Material“ abzüglich etwaiger Abbauverluste auf 18 Mio. m³. Nach eigenen Angaben benötigen die Fa. Dyckerhoff jährlich rund 265.000 m³ und die Fa. Calcis rund 200.000 m³ von diesem Rohstoff. Insgesamt würde diese Lagerstätte demnach eine Versorgung für beide Unternehmen für mehr als 35 Jahre sicherstellen. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass weitere Restvorräte dieser Kalkqualität in der genehmigten Abbaufäche Lengerich in Höhe von 4,6 Mio. m³ vorhanden sind, bei einer möglichen Tieferlegung kommen zusätzliche 1,96 Mio. m³ hinzu. Insgesamt stehen damit noch rund 24,8 Mio. m³ zur Verfügung, so dass beide Unternehmen sogar Abbau-

¹ Anlage 1 des Entwurfs des Regionalplanes Münsterland, Sachlicher Teilplan Kalkstein, Entwurf Stand 12.12.2016, Rn. 34 ff.

² Anlage 5 zum Entwurf des Regionalplanes Münsterland, Sachlicher Teilplan Kalkstein, Entwurf Stand 12.12.2016

³ Vgl. ergänzende Erläuterung, S. 6 f.

reichweiten von weit über 35 Jahre (ca. 35 Jahre) realisieren könnten.

Das Argument der Fa. Calcis, diese Flächen seien nicht verfügbar, steht dieser Bewertung nicht entgegen. Für die landesplanerische Bedarfsdeckung ist die grundsätzliche Verfügbarkeit und Abbaumöglichkeit des betrachteten Rohstoffs entscheidend. Die mangelnde Verfügbarkeit auf Grund der Eigentumsverhältnisse kann hier keine Berücksichtigung finden. Diese Grundposition in der Raumordnung ist von der Landesplanungsbehörde NRW ausdrücklich bestätigt worden.“

Weiter heißt es in der ergänzenden Erläuterung, dass selbst dann, wenn die genehmigten Abbauf Flächen im Teutoburger Wald nicht für den Rohstoffabbau für die Fa. Calcis zur Verfügung ständen und dieser Umstand Berücksichtigung finden könnte, eine Ausweisung eines BSAB-Gebietes auch deshalb nicht in Betracht kommen könne, weil eine mindere Rohstoffqualität als an anderer Stelle im Planungsraum eine Ausweisung des BSAB schon deshalb nicht rechtfertige, weil für die Herstellung des Futtermalks der Fa. Calcis nicht zwingend die von dieser beschriebene Rohstoffqualität des Kalksteins erforderlich sei. Vielmehr sei davon auszugehen, dass Substitutionsmöglichkeiten in der Herstellung durch den Einsatz des Rohstoffes Kalkstein mit minderer Qualität bestehen. Volkswirtschaftliche Auswirkungen seien selbst bei einem Marktaustritt der Fa. Calcis nicht zu befürchten, da Wettbewerber die Versorgung unter Rückgriff auf Rohstoffvorkommen minderer Kalksteinqualität gewährleisten könnten.

Demgegenüber wird für die Festlegung zusätzlicher BSAB für die Fa. Dyckerhoff im Teutoburger Wald in der ergänzenden Erläuterung durchaus anerkannt, dass insbesondere für die Herstellung von sogenannten Tiefbohrzement eine Nutzung des Standorts Lengerich erforderlich ist, um die Versorgungsreichweite von 35 Jahren zu gewährleisten und damit substantiell Raum für die Rohstoffgewinnung zu schaffen.⁴ Für die Zulässigkeit der Ausweisung eines BSAB für die Fa. Dyckerhoff wird in den ergänzenden Erläuterungen verwiesen auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung der Höheren Landschaftsbehörde. Vom Ergebnis dieser Stellungnahme wird die Zulässigkeit der Ausweisung eines BSAB-Gebietes abhängig gemacht. Von dieser Stellungnahme könne nur in sachlich-begründeten Fällen abgewichen werden⁵.

Die Höhere Landschaftsbehörde (HLB) kommt in ihrer Stellungnahme vom

⁴ Vgl. ergänzende Erläuterung, S. 9 ff., 14.

⁵ Ergänzende Erläuterungen, S. 15.

12.12.2016 zum Ergebnis, dass durch die Erweiterung des BSAB für die Fa. Dyckerhoff eine erhebliche Beeinträchtigung des FFH-Gebietes DE-3813-302 „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ nicht ausgeschlossen werden könne. Zur Begründung weist sie darauf hin, dass die geplante Erweiterung 4 % des Lebensraumtyps Waldmeister-Buchenwald (LRT 9130) umfasse und damit die Bagatellschwelle für erhebliche Beeinträchtigungen von 1 % auf der Grundlage der Fachkonvention nach Lambrecht/Trautner (2007) überschreite. Darüber hinaus könne durch den Verlust eines essentiellen Jagdhabitats eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele für das Große Mausohr zunächst nicht ausgeschlossen werden. Die Umsetzung von umfänglichen Schadensbegrenzungsmaßnahmen sei daher erforderlich.

Wegen der erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ in Form des LRT 9130 „Waldmeister-Buchenwald“ sei eine Abweichungsprüfung gemäß § 34 Abs. 3 bis 5 i.V.m. § 36 BNatSchG durchzuführen. Diese Abweichungsprüfung kommt zum Ergebnis, dass eine Abweichung vom Verbot der erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ nicht zulässig ist, da keine zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG vorliegen. Zur Begründung verweist die HLB darauf, dass erhebliche Prognoseunsicherheiten darin bestünden, ob das derzeit mit der Darstellung der erweiterten Abgrabungsfläche verbundene öffentliche Interesse Rohstoffgewinnung und der damit verbundenen Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen bis zum Zeitpunkt des Beginns der Durchführung der Abgrabung im Jahre 2038 Bestand habe. Weiter könne nicht mit Bestimmtheit vorhergesagt werden, dass die Voraussetzung der Verbundproduktion, die derzeit Grundlage der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung ist, „auch 2038 noch so gelte“⁶. Es lasse sich aus Sicht der HLB deshalb nicht feststellen, dass ein grundsätzliches öffentliches Interesse für die Verbundproduktion mit dem Argument der alleinigen Herstellung von Tiefbohrzementen in Deutschland zum heutigen Zeitpunkt anzuerkennen sei. Dies gehe jedoch mit großen Prognoseunsicherheiten einher, die das Gewicht dieses öffentlichen Interesses deutlich schmälerten.

Zudem sei der Marktanteil der Fa. Dyckerhoff substituierbar. Ein öffentliches Interesse werde daher bezweifelt und seitens der HLB nicht gesehen.⁷ Weitere Prognoseunsicherheiten ergäben sich hinsichtlich der Lage am Arbeitsmarkt im Jahre 2038. Auch

⁶ Anhang C zum Umweltbericht, S. 14.

⁷ Anhang C zum Umweltbericht, S. 15.

das Gewicht dieses Belangs werde durch die Prognoseunsicherheiten deutlich geschmälert.⁸ Zusammenfassend wird zum Vorliegen eines öffentlichen Interesses folgendes festgestellt:⁹

„Zusammenfassen lässt sich festhalten, dass aus Sicht der HLB sowohl an der Produktion von Tiefbohrzementen als auch an der Erhaltung der Arbeitsplätze zum heutigen Zeitpunkt grundsätzlich ein öffentliches Interesse besteht, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit aber erheblichen Prognoseunsicherheiten unterworfen ist.“

Die HLB prüft sodann weiter, ob die herausgearbeiteten Gründe des öffentlichen Interesses zwingend sind. Angesicht der Prognoseunsicherheiten wird dazu festgestellt, dass sie als deutlich weniger sicher gegenüber der zweifelsfrei feststehenden erheblichen Beeinträchtigung zu werten seien.¹⁰ Die nach Fisahn von der HLB geforderte Voraussetzung, dass die öffentlichen Interessen auch auf einer europäischen Ebene zwingend für die Erweiterung eines Steinbruchs sprechen müssten, seien deshalb nicht gegeben, weil Dyckerhoff zwar EU-Marktführer für Tiefbohrzemente sei, diese jedoch auch an anderen Produktionsstandorten innerhalb Europas produziert würden. Auch soweit nach der VV-Habitatschutz NRW Gründe für eine Abweichung infrage kämen, die eine Enteignung rechtfertigten, komme eine Abweichung schon deshalb nicht in Betracht, weil weder die Aufstellung eines Regionalplans noch eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung eine Enteignung begründeten; schon deshalb lägen keine „zwingenden Gründe“ vor.

Im Übrigen werde dem öffentlichen Interesse an der geplanten Darstellung des BSAB grundsätzlich ein geringeres Gewicht eingeräumt als dem Integritätsinteresse des in Rede stehenden FFH-Gebietes. Der betroffene Lebensraumtyp befinde sich in einem günstigen Erhaltungszustand. Dieser werde durch die vorgesehene Ausweisung des BSAB beeinträchtigt. Die Bedeutung des FFH-Gebietes innerhalb des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 sei sehr groß und müsse durch entsprechende Aufwertungsmaßnahmen noch deutlich gesteigert werden. Auch die Verbundfunktion des europäischen Schutzgebietes Natura 2000 werde beeinträchtigt. Bereits jetzt sei sie durch den Steinbruch „Hohne“ empfindlich unterbrochen. Diese Lücke würde durch eine Erweiterung noch deutlich vergrößert.¹¹ Einzubeziehen in die Betrachtungen seien zwar auch die nach dem Vertrag zwischen dem Land NRW, dem Kreis Steinfurt sowie

⁸ Anhang C zum Umweltbericht, S. 15.

⁹ Anhang C zum Umweltbericht, S. 16.

¹⁰ Anhang C zum Umweltbericht, S. 17.

¹¹ Vgl. Anhang C zum Umweltbericht, S. 19.

Dyckerhoff und Calcis im Jahre 2008 getroffenen Regelungen, durch den sich die beiden Unternehmen verpflichtet hatten, Sicherungsmaßnahmen und Kompensationsmaßnahmen im betroffenen FFH-Gebiet in erheblichen Umfang vorab herzustellen. Es bestünden jedoch erhebliche Unsicherheiten dahin, dass sich die Maßnahmen innerhalb des prognostizierten Zeitraums tatsächlich zu FFH-Lebensräumen entwickeln würden. Die Neubegründung von Buchenwald auf landwirtschaftlichen Flächen sei mit erheblichen Unsicherheiten und Ausfallmöglichkeiten behaftet. Die zunehmenden Klimaextreme der letzten Jahre, vor allem Frühjahrstrockenheit und Dürren in den Sommermonaten führten dazu, dass die Wirksamkeit der geplanten Maßnahmen zumindest auch aus diesem Grund mit einer hohen Prognoseunsicherheit behaftet sei. Hinzu komme, dass der Bodenmarkt in der Region ausgesprochen angespannt sei und aus Sicht der HLB Zweifel daran bestünden, dass die erforderlichen Flächen in und außerhalb des in Rede stehenden FFH-Gebietes mobilisiert werden können. Zu berücksichtigen sei auch, dass die Kohärenzsicherungsmaßnahmen selbst bei größerem zeitlichen Vorlauf keinen oder allenfalls einen geringen Beitrag zum Ausgleich der Störung des Biotopverbundes am Hohner Berg leisten könnten, da sich die durch die Erweiterung zunehmende Lücke im FFH-Gebiet an dieser Stelle mangels geeigneter Flächen nicht kompensieren lasse. Schließlich seien alte, etablierte Wälder ungleich wertvoller und wiesen deutlich bessere Erhaltungszustände auf als Dickungen und Stangenhölzer, die ihr vollständiges Artenspektrum in der Regel erst nach mehreren Jahrzehnten erreichten.

Zusammenfassend wird zur Voraussetzung des zwingenden überwiegenden öffentlichen Interesses für eine Abweichungsentscheidung folgendes festgestellt:

„Letztlich kann daher aus Sicht der HLB auch die Einstellung der kohärenzsichernden und integritätsstützenden Maßnahmen in die Abwägung zu keinem anderen, als dem o.g. Ergebnis führen. Die Ungewissheit der Prognoselage in Bezug auf das öffentliche Interesse sowie das geringe Gewicht des öffentlichen Interesses zum Zeitpunkt der Aufstellung des STK führt zu der Einschätzung, dass eine Abweichung aus Sicht der HLB unzulässig ist. Zwar kann den Gutachtern gefolgt werden, dass das Gewicht, mit dem das Integritätsinteresse des FFH-Gebietes in die Abwägung einzustellen ist, vom Ausmaß der Beeinträchtigung abhängig ist. Diese könnte durch vorgezogene Kohärenzsicherungsmaßnahmen zwar gesenkt werden, angesichts der Unsicherheit der Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen führt dies dennoch nicht zu einem Überwiegen des öffentlichen Interesses gegenüber dem Integritätsinteresse des Gebietes.“

In der zusammenfassenden Bewertung und Empfehlung heißt es sodann:

„Aus Sicht der HLB ist eine Abweichung vom Verbot des § 34 Abs. 2 BNatSchG im Rahmen der Darstellung eines BSAB für den Steinbruch „Hohne“ im FFH-Gebiet DE 3813-302 „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ nicht möglich, da zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, die für eine Erweiterung sprechen würden, nicht vorliegen.

Dem Dezernat 32 als Regionalplanungsbehörde bzw. dem Regionalrat bei der Bezirksregierung Münster als Plangeber wird daher empfohlen, für das in Rede stehende Gebiet im Bereich des FFH-Gebiets DE-3813-302 „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ keine Erweiterung des Bereichs für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze darzustellen.“

II. Aufgabenstellung

Aus dem zuvor beschriebenen Planungsstand der Erarbeitung sachlichen Teilplans „Kalkstein“ des Regionalplans Münsterland ergeben sich folgende rechtliche Fragestellungen:

1. In welcher Weise ist der konkrete Bedarf nach bestimmten Qualitäten des Kalks sowie dessen Verfügbarkeit bei der Aufstellung des Regionalplans zu berücksichtigen?
2. Liegt wegen der Überschreitung der Bagatellegrenze der Inanspruchnahme von 4 % des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ durch eine Ausweitung der Darstellung eines BASB für den Steinbruch „Hohne“ schon eine erhebliche Beeinträchtigung des LRT Waldmeister Buchenwald vor?
3. Welches Gewicht müssen die öffentlichen Interessen haben, um eine Ausnahme von einer erheblichen Beeinträchtigung rechtfertigen zu können? Welche Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang Prognoseunsicherheiten zu?
4. Welche Bedeutung haben Maßnahmen, die im Vorgriff auf zukünftige Eingriffe in ein FFH-Gebiet zur Kohärenzsicherung vorgenommen werden, im Rahmen der Bewertung des überwiegenden zwingenden öffentlichen Interesses an der Verwirklichung des das FFH-Gebiet beeinträchtigenden Vorhabens?

III. Berücksichtigung von Eigentümerinteressen bei der regionalplanerischen Darstellung von BSAB

Bei der Ausweisung von Vorranggebieten und Eignungsgebieten in Regionalplänen wird nicht selten nur eine pauschale Bewertung der Eigentümerbelange vorgenommen. Insbesondere dort, wo wegen der geologischen Bedingungen flächendeckend im Plangebiet eine Nutzungsmöglichkeit für eine Abgrabung gegeben ist, wird nicht näher aufgeklärt, welche Qualität die Lagerstätten im Einzelnen haben; auch die Interessen der Eigentümer an einer Nutzung von Lagerstätten werden nur pauschal, nicht indessen in ihrer konkreten Ausprägung erfasst.

Die Rechtsprechung hat diese Vorgehensweise gebilligt.¹² Die Argumente hierfür lassen sich wie folgt zusammenfassen: Bei der Festlegung von Konzentrationszonen lässt sich nach der Rechtsprechung des BVerwG der Ausschluss von Vorhaben auf Teilen des Plangebietes nach der Wertung des Gesetzgebers nur rechtfertigen, wenn der Plan sicherstellt, dass sich die betroffenen Vorhaben an anderer Stelle gegenüber konkurrierenden Nutzungen durchsetzen können. Dem Plan müsse daher ein schlüssiges gesamträumliches Planungskonzept zugrunde liegen, das den allgemeinen Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebotes gerecht werde. Die Abwägung aller beachtlichen Belange müsse sich auf die positiv festgelegten und die ausgeschlossenen Standorte erstrecken. Dabei sei dem Plangeber eine Verhinderungsplanung verwehrt. Er müsse die Privilegierung von Abgrabungsvorhaben im Außenbereich berücksichtigen und hierfür im Plangebiet in substantieller Weise Raum schaffen. Eine verbotene Verhinderungsplanung liege allerdings nicht schon dann vor, wenn die Festlegung von Konzentrationszonen im Ergebnis zu einer Art Kontingentierung der Anlagenstandorte führe.¹³ Dabei sei es zulässig, Sondierungsbereiche in einer typisierenden Betrachtungsweise in die Abwägung einzubeziehen, denn die Möglichkeit einer solchen typisierenden Betrachtungsweise sei der Raumordnung eigen.¹⁴ Erforderlich aber auch ausreichend sei dabei, dass diese typisierende Betrachtungsweise auf einem schlüssigen gesamträumlichen Konzept beruhe.¹⁵ Der Grundgedanke, Standorte für Abgrabungen so zu steuern, dass sie nur in relativ konfliktarmen Bereichen realisiert werden können, gewährleiste dies, und zwar auch auf der Grundlage der angewendeten typisierenden

¹² BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – 7 B 19/10 –, NVwZ 2011, 812 = NWVBl. 2011, 382 ff.; Beschl. v. 24.03.2016 – 4 BN 41/15 –, juris Rn. 8; OVG NW, Urt. v. 07.12.2009 – 20 A 628/05 –, ZfB 2010, 3.

¹³ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – 7 B 19/10 –, NVwZ 2011, 812, 813 = NWVBl. 2011, 382, 383, Rn. 14. unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 – 4 C 4.02 –, BVerwGE 118, 33, 37.

¹⁴ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 – 7 B 19/10 –, NVwZ 2011, 812, 813 = NWVBl. 2011, 382, 383, Rn. 15.

¹⁵ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011, a.a.O.

Betrachtungsweise. Hierüber sei sichergestellt, dass sich die Abwägung allgemein auf die potentiell für Abgrabungen nutzbaren Standorte erstreckt.¹⁶ Was die Ermittlungstiefe angehe, so müsse das aufgeklärt werden, was als entscheidungserheblich erkennbar ist. Das Privatinteresse an der Nutzung bestimmter Abgrabungsflächen könne verallgemeinert unterstellt und als typisierte Größe in die Abwägung eingestellt werden.¹⁷ Die Anwendung eines Prüfrasters in der Weise, dass der Plangeber bei der Ermittlung der Potentialflächen generell abstrakt definierte Kriterien anwendet, die Flächen von der Berücksichtigung als Potentialflächen ausschließen, sei ebenfalls nicht zu beanstanden.¹⁸ Geboten sei allerdings eine gleichmäßige Anwendung dieser Kriterien. Die Ermittlung müsse sich nicht auf die Qualität, insbesondere das Körnungsverhältnis der Lagerstätten erstrecken. Denn die für Konzentrationszonen bestimmten Flächen müssten nicht so beschaffen sein, dass sie eine bestmögliche Ausnutzung gewährleisten. Es reiche vielmehr aus, wenn an dem Standort die Voraussetzungen für eine dem Zweck angemessene Nutzung gegeben seien.¹⁹

Insgesamt ist damit die Vorgehensweise, die unter Anwendung abstrakter Ausschlusskriterien ohne Einbeziehung der Qualität der Lagerstätte und von konkreten Eigentümerbelangen Abgrabungsbereiche festgelegt hat, von der Rechtsprechung akzeptiert worden.

Die Regionalplanungsbehörde ist bei der Erarbeitung des Entwurfs des sachlichen Teilplans Kalkstein des Regionalplans Münsterland von diesen Vorgeben insoweit abgewichen, als sie auch Untersuchungen dazu angestellt hat, welche Qualität der in den in die Abwägung einbezogenen Lagerstätten lagernde Kalk hat und ob und in welcher Qualität die betroffenen Unternehmen Calcis und Dyckerhoff bestimmte Qualitäten des Kalks für ihre Produktion benötigen und deshalb auf eine Nutzung bestimmter Lagerstätten angewiesen sind. Wirtschaftliche Belange sind dabei einbezogen worden, obgleich die von den Unternehmen Calcis und Dyckerhoff benötigten Qualitäten nicht der Unternehmen wegen, sondern als Indikator für einen bestimmten Markt und damit für einen bestimmten Bedarf berücksichtigt wurden. Damit war die Abweichung von dem vom BVerwG gebilligten vorbezeichneten undifferenzierten Vorgehen insofern

¹⁶ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10 -, NVwZ 2011, 812, 813 = NWVBl. 2011, 382, 383, Rn. 16; Beschl. v. 24.03.2016 - 4 BN 41/15 -, juris Rn. 8.

¹⁷ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10 -, NVwZ 2011, 814 = NWVBl. 2011, 384 (Rn. 23) unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 13.03.2003 - 4 C 4.02 -, BVerwGE 118, 33, 44.

¹⁸ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10 -, NVwZ 2011, 815 = NWVBl. 2011, 384, Rn. 35 f. unter Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 15.09.2009 - 4 BN 25.09 -, ZUR 2010, 96 f.

¹⁹ BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 - 7 B 19/10 -, NVwZ 2011, 817, Rn. 52 unter Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 17.12.2002 - 4 C 15.01 -, BVerwGE 117, 287, 290.

notwendig, als es hier nicht nur um eine bestmögliche Ausnutzung von Rohstoffvorkommen geht. Vielmehr ist die unterschiedliche Kalksteinqualität Voraussetzung für bestimmte Produkte und damit für eine „dem Zweck angemessene Nutzung“ im Sinne der Rechtsprechung.

Durch diese Verfahrensweise hat die Regionalplanungsbehörde zugleich den wirtschaftlichen Eigentümerinteressen der Unternehmen Calcis und Dyckerhoff in der planerischen Abwägung Rechnung getragen. Sie hat dabei berücksichtigt, dass die Ausweisung eines BSAB im Regionalplan nach dem Entwurf des Teilplans Kalkstein Ausschlusswirkung für die Zulassung von Abgrabungen außerhalb eines im sachlichen Teilplan Kalkstein dargestellten BSAB hat und deshalb die Fortführung bestimmter für die Unternehmen bedeutsamer Produktlinien nur bei der Möglichkeit der Nutzung von Kalkvorkommen einer bestimmten Qualität möglich oder wirtschaftlich ist.

Das Vorgehen als solches ist insoweit deshalb nicht zu beanstanden.

Für die Fa. Dyckerhoff ist die Regionalplanungsbehörde auf der Grundlage dieser Vorgehensweise zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Erweiterung der Abgrabung am Standort Lengerich erforderlich ist, um dem Grundsatz Rechnung zu tragen, dass der Regionalplan den Abgrabungsmöglichkeiten ausreichend Raum geben muss.

Demgegenüber kommt die Regionalplanungsbehörde für die Erweiterung der von der Fa. Calcis genutzten Qualität zu dem Ergebnis, dass diese auf die Abgrabung „Höste“ der Fa. Dyckerhoff zurückgreifen könne, da hier ausreichend Rohstoff für eine Nutzung auch durch die Fa. Calcis für einen Zeitraum von mehr als 35 Jahren zur Verfügung stehe. Auf die Frage, ob die Fläche für die Fa. Calcis verfügbar sei und sie diese Abgrabung auch nutzen und hierauf zugreifen könne, komme es nicht an. Denn die mangelnde Verfügbarkeit aufgrund der Eigentumsverhältnisse könnte bei der Aufstellung eines Regionalplans keine Berücksichtigung finden.

Diese Auffassung ist unzutreffend. Die Frage, ob die Fa. Calcis auf die Kalkvorkommen in der Abgrabung „Höste“ trotz fehlenden Eigentums an der Abgrabungsfläche zugreifen kann, hätte in der Abwägung Berücksichtigung finden müssen.

Das ergibt sich zum einen aus der Verpflichtung, Eigentümerinteressen auch bei der Aufstellung von Regionalplänen jedenfalls dann nicht nur in abstrakter Form, sondern in ihrer konkreten Ausgestaltung zu berücksichtigen, wenn mit den planerischen Festsetzungen ein Ausschluss bestimmter Nutzungen verbunden ist und hierüber abschlie-

bend entschieden wird (dazu 1.). Zum anderen sind Pläne unwirksam, die nicht vollzogen werden können. Das gilt auch für die Regionalplanung. Der mangelnde Zugriff der Fa. Calcis – im Übrigen auch jedes anderen Unternehmens, das die Produkte der Fa. Calcis produziert oder produzieren wollte – auf die im Eigentum der Fa. Dyckerhoff stehende Abgrabung „Höste“ führt auch unter diesem Gesichtspunkt zu einer Rechtswidrigkeit der vorgesehenen Planung, denn die der Planung zugrunde liegenden Vorstellungen zur Nutzung der Lagerstätte „Höste“ der Fa. Dyckerhoff durch die Fa. Calcis lassen sich wegen der bestehenden Eigentumsverhältnisse nicht verwirklichen (dazu 2.)

1. Pauschalierung der Eigentümerbelange in der Abwägung

Eine Pauschalierung der Berücksichtigung von Eigentümerbelange in der regionalplanerischen Abwägung ist jedenfalls dann problematisch, wenn die Darstellungen im Regionalplan zum Ausschluss von Nutzungen führt, die ein bestimmter Eigentümer gegenüber der Regionalplanungsbehörde konkret beantragt hat und für die wirtschaftliche Gründe angeführt werden.

Das BVerwG hat eine Vorgehensweise gebilligt, bei der Eigentümerbelange bei der Festsetzung von Vorranggebieten in Regionalplänen nur in pauschalierter Form berücksichtigt werden. Die privaten Belange gehörten, so das BVerwG, zwar zum Abwägungsmaterial. Die Aufgaben der Raumordnung als einer umfassenden, übergeordneten Planung, ihre weiträumige Sichtweise und ihr Rahmencharakter berechtigten den Planungsträger allerdings, das Privatinteresse an der Nutzung der Windenergie, worum es im konkreten Fall ging, auf geeigneten Flächen im Planungsraum verallgemeinernd zu unterstellen und als typisierte Größe in die Abwägung einzustellen.²⁰ Zudem sei die Bereitschaft, die Nutzung der Windenergie auf bestimmten Grundstücken zu ermöglichen, bei der Abwägung zu berücksichtigen.²¹ All dies gelte grundsätzlich auch für sonstige Konzentrationszonen. Deshalb sei es zulässig, auf die in der Meldung von Abgrabungsinteressen liegende Selbsteinschätzung von der Abbauwürdigkeit der Lagerstätten und die sich daraus ergebende Aussicht auf die Realisierung einer Abgrabung abzustellen.²² Allerdings sei es geboten, die Absichten der Eigentümer,

²⁰ BVerwG, Urt. v. 13. März 2003 - BVerwG 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 [44] = Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 357

²¹ Urteil vom 24. Januar 2008 - BVerwG 4 CN 2.07 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 376

²² BVerwG, Beschl. v. 18.01.2011 - 7 B 19.10 -, NVwZ 2011, 812 = NWVB1 2011, 382, Rn. 23. Ebenso: OVG NRW, Urt. v. 07.12.2009 - 20 A 628/05 - ZfB 2010, 3.

Flächen für Abgrabungen zu nutzen, oder deren Bereitschaft, Flächen für solche Zwecke zur Verfügung zu stellen, systematisch zu erfassen.²³

Diese bloß pauschale Berücksichtigung der Eigentümerinteressen wird den Anforderungen der Eigentumsgarantie und den Grundsätzen planerischer Abwägung jedenfalls dann nicht gerecht, wenn die Darstellung einer Konzentrationszone in einem Regionalplan zur Folge hat, dass Unternehmen auf bestimmte Potentialflächen nicht mehr zugreifen können und die Nutzung anderer Abgrabungen wegen fehlender Zugriffsmöglichkeiten ausgeschlossen ist.²⁴

Die Rechtsprechung des OVG NRW und des BVerwG zur Notwendigkeit bloß typisierender Betrachtung der Eigentümerbelange in der regionalplanerischen Abwägung ist nicht unwidersprochen geblieben. Abgesehen von einigen Entscheidungen von Obergerichten, die dann eine Detailabwägung auch auf der regionalplanerischen Ebene verlangen, wenn die Darstellung in ihrer Detail- und Konkretisierungsschärfe bauleitplanerischen bodenbezogenen Darstellungen gleichkommt,²⁵ wird vor allem eingewandt, dass eine bloße Globalabwägung bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung schon mit den gesetzlichen Vorgaben nicht vereinbar sei, denn Ziele der Raumordnung müssen gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG abschließend abgewogen sein. Eine bloß typisierende Abwägung sei hiermit nicht vereinbar.²⁶ Darüber hinaus schließe die Atypik, bei der – etwa über ein Zielabweichungsverfahren – Nutzungen zugelassen werden können, die den Festsetzungen eines Regionalplans an sich widersprechen, eine nachträgliche Berücksichtigung konkreter Eigentümerbelange aus. Denn würden konkrete Eigentümerbelange bei der Ausweisung von Konzentrationszonen nicht berücksichtigt, entstünde ein Abwägungsdefizit. Bei Abwägungsentscheidungen sei dann aber nicht aufklärbar, wie sich der Plangeber in Kenntnis der konkreten Eigentümerbelange bei der Ausweisung der Konzentrationszone in Bezug auf diese und andere Vorhabenflächen entschieden hätte. Im Ergebnis würden Eigentü-

²³ OVG NRW, 08.05.2012 – 20 A 3779/06 -, www.nrwe.de = Amtl. Ur., S. 41.

²⁴ Vgl. auch OVG Schleswig, Ur. v. 18.08.2011 – 1 KN 21/10 -, NordÖR 2012, 31 f., das bei der Festlegung von Konzentrationszonen in einem Flächennutzungsplan verlangt, dass die einem Unternehmen zur Verfügung stehenden Flächen möglichst vollständig in die Konzentrationsfläche einzubeziehen.

²⁵ OVG Greifswald, Ur. v. 07.09.2000 – 4 K 28/99 -, NVwZ-RR 2001, 565, 567; OVG NW, Ur. v. 13.06.2002 – 8 A 480/01 -, NuR 2003, 47; Ur. v. 23.04.2002 – 8 A 3365/99 -, NuR 2002, 625.

²⁶ Anders/Jankowski, Konzentrationszonen als Ziele der Raumordnung – Detailabwägung contra Globalabwägung, ZUR 2003, 81, 84 ff.; Anders, Abwägung in Regionalplänen bei der Festlegung von Konzentrationszonen, NuR 2004, 635, 637 f., 639.

merbelange in konkretisierter Form überhaupt nicht berücksichtigt werden. Dies sei unzulässig.²⁷

Die Entscheidungen des OVG NRW und des BVerwG zur Berücksichtigung von Eigentümerbelangen begegnen in der Tat Bedenken. Der Einwand, konkrete Eigentümerbelange würden hiernach überhaupt nicht berücksichtigt werden können, wird eine bestimmte Nutzung durch den Regionalplan ausgeschlossen, ist nicht von der Hand zu weisen. Dabei betrifft der Ausschluss einer konkreten Nutzung einen Sachverhalt, der einer bauleitplanerischen Negativausweisung ähnlich ist: Bestimmte Nutzungsoptionen können vom Eigentümer zukünftig überhaupt nicht mehr ausgeübt werden. Sie sind ausgeschlossen, da entsprechende Ziele der Raumordnung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verbindlich zu beachten sind und damit die Zulassung einer Abgrabung außerhalb von Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten ausgeschlossen ist. Eine konkrete Berücksichtigung von Eigentümerbelangen ist damit überhaupt nicht gewährleistet; auch die Schwere der Belastung des Eigentums bzw. der Berufsfreiheit kann nicht in die Abwägung eingehen.

Das trifft gerade auch auf den vorliegenden Fall zu: Die konkrete Möglichkeit, die der Fa. Dyckerhoff gehörende Abgrabung „Höste“ nutzen zu können, findet in der planerischen Abwägung keine Berücksichtigung. Folge davon ist, dass die konkrete Möglichkeit, Rohstoff in einer für ihre Produktion erforderlichen Qualität gewinnen zu können, beim Ausschluss der von der Fa. Calcis angestrebten Nutzung unberücksichtigt bleibt. Ihre Eigentümerbelange gehen nur insoweit in die planerische Abwägung ein als anerkannt und berücksichtigt wird, dass sie auf bestimmte Qualitäten von Kalk für ihre Produktion angewiesen ist. Die Frage der individuellen Verfügbarkeit bleibt hingegen ausgeklammert.

Das ist unzulässig:

a) Eigentümerbelange und Abwägungsgebot des § 7 Abs. 2 ROG

Nach § 7 Abs. 2 S. ROG sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen. Ergänzend hierzu bestimmt § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG, dass Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich

²⁷ Anders/Jankowski, ZUR 2003, 81, 87.

und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums sind.

Das Gebot planerischer Abwägung wird ganz überwiegend aus dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz abgeleitet und hat Verfassungsrang²⁸. Für ein gestuftes Planungssystem, wie das der räumlichen Planung, wird hieraus allgemein abgeleitet, dass auf irgendeiner Stufe dieses Planungssystems von der dafür zuständigen Stelle eine umfassende Abwägung durchgeführt werden muss.²⁹ Das bedeutet nicht, dass auf allen Planungsebenen eine umfassende Abwägung durchgeführt werden muss. Vielmehr kann eine Abschichtung auch in einer gestuften Abwägung erfolgen. Auf welcher Ebene letztlich die Abwägung konkreter Belange durchgeführt wird, hängt vor allem von der Frage ab, welche Festsetzungen auf welcher Planebene mit Verbindlichkeitswirkung getroffen werden. Diese Anforderungen gelten insbesondere für Ziele der Raumordnung: Nach der Formulierung in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG müssen Festlegungen als Ziele der Raumordnung in Regionalplänen dem Gebot einer umfassenden, abschließenden Abwägung entsprechen; sie müssen endabgewogen sein.

Daraus folgt: Hat ein Ziel der Raumordnung zur Folge, dass bestimmte Nutzungen endgültig ausgeschlossen werden, müssen wegen des Gebots, eine umfassende Abwägung vor einer abschließenden und endgültigen verbindlichen planerischen Entscheidung durchzuführen, auch die Eigentümerinteressen – soweit sie bekannt sind – vollständig in den Abwägungsprozess eingehen.

b) Modifizierte Anwendung der Grundsätze der bauplanerischen Abwägung für Raumordnungspläne

Als Referenzgebiet für die planerische Abwägung gilt allgemein das Bauplanungsrecht.³⁰ Die hierfür entwickelten Grundsätze geltend deshalb grundsätzlich auch für die raumordnerische Abwägung. Gefordert ist da-

²⁸ BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – IV C 105.66 -, BVerwGE 34, 301; Urt. v. 05.07.1974 – IV C 50.72 -, BVerwGE 45, 309; Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74 -, BVerwGE 48, 56.

²⁹ Somit zu Recht: *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 21.

³⁰ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 22.

nach eine Ermittlung, Einstellung und Gewichtung der abwägungserheblichen Belange und ein Ausgleich zwischen konfligierenden und konkurrierenden Belangen bei der planerischen Entscheidung.³¹ Allerdings bedürfen die für die Bauleitplanung entwickelten Abwägungsgrundsätze für Raumordnungspläne einer Anpassung. Diese ist deshalb notwendig, um zum einen der Maßstäblichkeit der Raumordnung und zum anderen ihrem Planungsauftrag im gestuften Planungssystem der raumbezogenen Planung Rechnung zu tragen³²: Von der Maßstäblichkeit her ist die Raumordnungsplanung und damit auch die Regionalplanung lediglich eine rahmensetzende Planung für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anderer Stellen und Personen, sie ersetzt diese aber nicht. Deshalb wird für die raumordnerische Planung grundsätzlich nur eine ebenenspezifische Abwägung verlangt³³, bei der nur die Belange zu berücksichtigen sind, die auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und abwägungsrelevant sind³⁴. Generell kann hieraus deshalb abgeleitet werden, dass bei der raumordnerischen Abwägung die Anforderungen an die Ermittlung der Belange gegenüber der Bauleitplanung und nachfolgenden konkretisierenden Planungen, wie der Fachplanung, reduziert sind. Gerechtfertigt ist dies zum einen dadurch, dass die Maßstäblichkeit von Raumordnungsplänen Ungenauigkeiten mit sich bringt. Zum anderen setzt die Raumordnungsplanung häufig nur einen Rahmen, der durch konkrete Abwägung auf der nachgeordneten Planungsebene ausgefüllt werden kann. Zudem sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Raumordnungsplanung zu beachten. Sie darf keine Ersatzplanung für die kommunale Bauleitplanung darstellen oder Aufgaben der anderen Planungsträger zugewiesenen Fachplanungen übernehmen.³⁵ Im Konkretisierungsgrad ihrer Festlegungen muss die Regionalplanung deshalb hinter der Bauleitplanung bzw. der Fachplanung zurückbleiben. Regelmäßig werden keine parzellen-, sondern nur gebietsscharfe Aus-

³¹ Vgl. etwa *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB (Fn. 16), § 1 Rn. 179 ff.; *Krautzberger*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB (Fn. 59), § 1 Rn. 87 ff.; *Dirnberger*, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB (Fn. 16), § 1 Rn. 132 ff.

³² So schon *Schmidt-Aßmann*, Rechtsstaatliche Anforderungen an Regionalpläne, DÖV 1981, 237, 240 ff.; *Hoppe*, NVwZ 2008 (Fn. 33), 937.

³³ So etwa *Wahl*, Aktuelle Probleme im Verhältnis der Landesplanung zu den Gemeinden, DÖV 1981, 597, 603.

³⁴ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 24; *Kment*, Abschichtungswirkung innerhalb der Abwägung und Ermessensausübung, BayVBL 2004, 214.

³⁵ Zum Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung: *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 1 Rn. 64 ff. Zum Verhältnis zur Fachplanung: *ders.*, a.a.O., Rn. 72 ff.; *Schink*, Verhältnis der Planfeststellung zur Raumordnung, DÖV 2011, 905 ff.

sagen getroffen; die Festsetzungen in Regionalplänen sind grobmaschiger als die in Bebauungs- oder Fachplänen. Folge davon ist, dass dies auch für die Abwägungsprozesse bei Plänen der Raumordnung zutrifft. Sie sind vor allem pauschaler, soweit es um die Einbringung privater Belange geht. Wie eingangs herausgestellt, reicht nach der Rechtsprechung des BVerwG sowie des OVG NRW eine Ermittlung privater Belange nach betroffenen Gruppen, eine typisierte Einbringung privater Eigentümerbelange in den Abwägungsprozess aus. Darüber hinausgehende individuelle Betroffenheiten sind nach allgemeiner Auffassung nur insoweit zu berücksichtigen, als sie auf der maßgebenden Planungsstufe erkennbar und von Bedeutung sind.³⁶

Für die Berücksichtigung der Belange privater Eigentümer und der wirtschaftlichen Belange von Unternehmen sind die zuvor dargestellten Grundsätze allerdings dann in Frage zu stellen, wenn Ziele der Raumordnung festgelegt werden, die bestimmte Nutzungen untersagen. Denn bei solchen Zielen der Raumordnung ist auf der nachfolgenden Planungsebene eine Einbringung privater Belange in Abwägungsprozesse schlechthin ausgeschlossen. Wird eine Nutzung durch Aufstellung eines Ziels der Raumordnung endgültig nicht zugelassen, ergibt sich aus der Bindungswirkung des § 4 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB für Ziele der Raumordnung allgemein und des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB für die raumordnerische Festlegung von Konzentrationszonen, dass auf nachfolgenden Planungsebenen auf diesen Flächen die ausgeschlossenen Nutzungen nicht mehr realisiert werden können. Negativfestsetzungen in Raumordnungsplänen sind endgültig und abschließend. Zu beachten ist, dass die abschließende Abwägung bei Aufstellung von Zielen der Raumordnung auf der regionalplanerischen Ebene stattfindet. Den nachfolgenden Planungsebenen und hier insbesondere der Bauleitplanung wird zwar grundsätzlich auch bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung noch eine Konkretisierungsmöglichkeit innerhalb des ihnen zur Konkretisierung überlassenen Rahmens eingeräumt.³⁷ Wird eine Nutzung durch ein Ziel der Raumordnung aber endgültig ausgeschlossen, findet eine Konkretisierung, bei der die Berücksichtigung konkreter Eigentümerbelange möglich wäre, nicht mehr statt.

³⁶ In diesem Sinne: *Hendler*, Raumordnungsziele und Eigentumsgrundrecht, DVBl. 2001, 1233, 1240; *Kment*, Das Abwägungsgebot des § 7 Abs. 7 S. 2 ROG, ZfBR 2003, 480; *Hoppe*, NVwZ 2008 (Fn 33), 936.

³⁷ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 29.

Mit dieser abschließenden Abwägung auf der Ebene der Regionalplanung bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung kann eine nur typisierende pauschale Berücksichtigung von Eigentümerbelangen bei der Abwägung ebenfalls nur schwer übereingebracht werden. Da das rechtstaatliche Verhältnismäßigkeitsgebot verlangt, dass insbesondere private Belange auf einer Stufe der Planung vollständig abgewogen werden müssen³⁸, ergibt sich hieraus zugleich auch, dass die abschließende Abwägung spätestens auf der Ebene stattfinden hat, auf der über die Zulässigkeit der Nutzung endgültig und abschließend entschieden wird. Ist dies bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung, etwa durch Ausweisung von Konzentrationszonen mit der Negativaussage der Unzulässigkeit bestimmter Nutzungen in bestimmten Räumen der Fall, muss auf dieser Ebene eine abschließende Abwägung privater Belange erfolgen³⁹. Je konkreter raumordnerische Festlegungen mit Zielqualität sind, umso größer sind die Anforderungen, die an die Ermittlungstiefe und die Abwägungsdichte einer raumplanerischen Zielfestlegung zu stellen sind.⁴⁰ Dabei ist zwar eine ebenspezifische Abwägung vorzunehmen. Wird jedoch ein Zielkern festgelegt, der endgültig über die Zulässigkeit bestimmter Nutzungen entscheidet, muss dieser Zielkern – wie § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG deutlich zum Ausdruck bringt – abschließend abgewogen sein; bei der Festlegung des Zielkerns müssen deshalb alle erkennbaren Belange in die Abwägung eingestellt und endgültig abgewogen werden.

Dieses Ergebnis wird zum Teil deshalb in Zweifel gezogen, weil auch bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung den nachfolgenden Planungsebenen ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleibt. Unterschieden wird zwischen Zielkern und Zielrahmen. Der Zielkern sei von anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten. Er könne nicht durch Abwägung überwunden werden.⁴¹ Demgegenüber unterliege der raumordnerische Rahmen einer Zielfestlegung einer konkreten planerischen Ausgestaltung auf nachfolgenden Planungsebenen. Bei dieser konkreten Ausgestaltung sei eine abwägende Entscheidung möglich, in die auch betroffene private Belange einbezogen werden können. Vor diesem Hintergrund wird

³⁸ Dazu schon oben.

³⁹ Wie hier: *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Krautzberger, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 29.

⁴⁰ *Schink*, DÖV 2011 (Fn. 93), 913 f.

⁴¹ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 29.

sodann gefolgert, dass nur der raumordnerische Zielkern abschließend abgewogen sein müsse, nicht hingegen der Zielrahmen.⁴²

Diese Auffassung hat sicher einiges für sich, denn viele Ziele der Raumordnung können in der Tat in Randbereichen in einem bestimmten Rahmen, durch nachfolgende Planungsebenen näher ausgestaltet werden. Im vorliegenden Zusammenhang folgt aus dieser Auffassung jedoch, dass private Belange bei Zielen, die Nutzungen im Wege einer Negativplanung gänzlich ausschließen, abschließend abgewogen werden müssen. Denn eine Abwägung auf nachfolgenden Planungsebenen ist schlechthin ausgeschlossen. Sie ist dort nicht mehr möglich. Aus dem Grundsatz der abschließenden Abwägung bei Zielen der Raumordnung folgt deshalb, dass jedenfalls dann, wenn im Zielkern eine endgültige Untersagung bestimmter Nutzungen vorgenommen wird, Eigentümerbelange auf der Ebene der Regionalplanung abschließend abgewogen werden müssen. Dies aber bedeutet, dass sie – soweit sie erkennbar sind – nicht nur generell, sondern konkret in die planerische Abwägung einzubringen sind. Aus der gesetzlichen Vorgabe des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG nach abschließender Abwägung bei Zielen der Raumordnung kann deshalb gefolgert werden, dass private Belange bei einer Festlegung eines Ziels der Raumordnung, das zur Folge hat, dass eine bestimmte, vom Eigentümer angestrebte Nutzung zukünftig ausgeschlossen ist, in den Abwägungsprozess insgesamt eingebracht und abschließend abgewogen werden müssen.

c) Aufgabe der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG und Eigentümerbelange

Eine wichtige Verknüpfung ergibt sich auch zwischen der Aufgabe der Raumordnung, wie sie in § 1 Abs. 1 ROG beschrieben ist, und den Eigentümerbelangen. Nach § 1 Abs. 1 S. 2 ROG hat die Raumordnung eine koordinierende und vorsorgende Funktion. Die koordinierende Funktion besteht darin, dass unterschiedliche Ansprüche auf die Nutzung des Raumes aufeinander abgestimmt und miteinander harmonisiert werden sollen⁴³. Insbesondere sind die Konflikte zwischen den jeweiligen Nutzungsansprüchen an den Raum auszugleichen. Der Vorsorgeauftrag besteht darin, für

⁴² *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 7 Rn. 29.

⁴³ Dazu: *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 1 Rn. 82 ff.

städtebauliche, gewerbliche oder industrielle Siedlungszwecke sowie schutzorientierte Festlegungen für Natur und Landschaft, Gewässer, Klima und Boden Festlegungen in dem Sinne zu treffen, dass solche Nutzungen auch realisiert werden können⁴⁴. Diesem Vorsorgeauftrag kommt mangels Fachplanung eine besondere Bedeutung im Bereich der standortgebundenen Rohstoffe zu. Da es insoweit an einer eigenständigen Fachplanung fehlt, hat die Raumordnung für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen⁴⁵.

Offenkundig ist dabei, dass zwischen der Vorsorge für die Gewinnung standortgebundener Rohstoffe einerseits und Eigentümerbelangen andererseits erhebliche Wechselwirkungen und Verschränkungen bestehen: Die Nutzung standortgebundener Rohstoffe ist zwar ein öffentlicher Belang, da Gewerbe und Industrie mit entsprechenden Rohstoffen versorgt werden müssen. Zugleich stellt die Befugnis zur Nutzung dieser Rohstoffe, die durch die Vorsorgefunktion der Raumplanung vermittelt wird, jedoch auch einen Eigentümerbelang dar. Über die Vorsorge für die Nutzbarkeit solcher Rohstoffe werden zugleich Eigentümerinteressen konkretisiert und Nutzungsmöglichkeiten für diese Rohstoffe zugunsten von Eigentümern vorbereitet. Umgekehrt führt eine Festsetzung, die eine Nutzung von Rohstoffen in bestimmten Bereichen generell ausschließt, zugleich auch zu einer Beeinträchtigung von Eigentümerbelangen. Hinter dem Vorsorgeprinzip des § 1 Abs. 1 S. 2 lit. b) ROG stehen deshalb gravierende Eigentümerbelange. Der Vorsorgeauftrag der Raumordnung dient vor diesem Hintergrund auch dazu, Nutzungsbefugnisse von Eigentümern im Bereich der Rohstoffgewinnung zu konkretisieren, ja diese überhaupt erst realisierbar und rechtlich umsetzbar zu machen. So verstanden dient der Vorsorgeauftrag des § 1 Abs. 1 S. 2 lit. b) ROG nicht nur einem öffentlichen Belang, sondern zugleich auch privaten Eigentümerbelangen. Private Unternehmen werden über den Vorsorgeauftrag in die Lage versetzt, ihr Eigentum für die Gewinnung von Rohstoffen zu nutzen und ihre gewerbliche Tätigkeit auf eine bestimmte Art der Rohstoffgewinnung auszurichten. Wegen dieser engen Verknüpfung zwischen Vorsorgeauftrag der Raumordnung für die

⁴⁴ *Beckmann*, in: Hoppenberg/de Witt, Hdb ÖffBauR (Fn. 9), Rn. N 51; *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 1 Rn. 88.

⁴⁵ *Runkel*, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG (Fn. 9), § 1 Rn. 91.

Gewinnung standortgebundener Rohstoffe einerseits und dahinter stehenden Eigentümer- und betrieblichen Belangen andererseits, gehört es zur Funktion der Raumordnung auch, Vorsorge dafür zu treffen, dass eine Rohstoffnutzung überhaupt erst ermöglicht wird. Daraus folgt, dass Ziel der Raumordnung auch sein muss, Eigentümerbefugnisse an der Nutzung bestimmter Lagerstätten abschließend dann in die planerische Abwägung einzubeziehen, wenn eine Nutzung von durch den Eigentümer in Aussicht genommenen Flächen hierdurch ausgeschlossen ist und Zugriffsmöglichkeiten auf andere Potentialflächen nicht ersichtlich sind.

d) Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Zu beachten ist darüber hinaus, dass für die Regionalplanung gemäß § 10 Abs. 1 ROG eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden muss, in der auch Eigentümerbelange vorgetragen werden können. Die in der Öffentlichkeitsbeteiligung konkret vorgetragenen Belange müssen auch in die planerische Abwägung eingehen. Mit dem Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die bloß typisierende Abwägung von Eigentümerbelangen unvereinbar. Das ergibt sich schon aus den EU-rechtlichen Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Regionalplanung. Die Regionalplanung unterliegt der Verpflichtung zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung (SUP). Eine strategische Umweltprüfung ist nach der SUP-RL zwingend mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Nach Art. 8 SUP-RL sind die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bewertung in der Entscheidung über die Zulassung des SUP-pflichtigen Plans zu berücksichtigen. Eine Beschränkung nur auf bestimmte in der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragene Belange ist dabei nicht ersichtlich. Gleiches gilt für Eigentümerbelange. Diese sind hiernach nicht nur in abstrakter Form, sondern so in die Entscheidungsfindung einzubringen, wie sie in der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgetragen worden sind. Vielmehr ist das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Maßgabe der einschlägigen fachrechtlichen Vorschriften vollständig zu berücksichtigen. Das schließt eine Berücksichtigung aller in der Öffentlichkeitsbeteiligung artikulierter Eigentümerbelange ein – die Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung wäre sonst unvollständig. Der nationale Gesetzgeber hat diese Anforderungen im UVPG umgesetzt: § 42 UVPG verpflichtet zur Beteiligung der Öffentlichkeit; nach § 43 UVPG sind die Ergebnisse bei

der Bewertung und der abschließenden Entscheidung über die Aufstellung des Plans zu berücksichtigen. Das gilt auch für die SUP-pflichtige Regionalplanung.

e) Ergebnis zu 1

Im Ergebnis kann damit festgestellt werden, dass die fehlende Zugriffsmöglichkeit der Fa. Calcis auf die Abgrabung „Höste“ bei der regionalplanerischen Abwägung berücksichtigt werden muss. Die Ablehnung der Darstellung der von der Fa. Calcis vorgeschlagenen Fläche mit dem Argument, mit der Abgrabung „Höste“ stehe eine nutzbare Fläche mit Qualitäten zur Verfügung, wie sie von der Fa. Calcis für ihre Produktion benötigt werden, auf die Möglichkeit des Zugriffs und die konkreten Eigentumsverhältnisse komme es nicht an, ist abwägungsfehlerhaft. Sie weist ein Abwägungsdefizit auf. Mit der fehlenden Nutzungsmöglichkeit muss sich der Regionalrat auseinandersetzen und eine Entscheidung dazu treffen, ob trotz fehlender Zugriffsmöglichkeit auf die Abgrabung „Höste“ die von der Fa. Calcis für eine Darstellung als BSAB vorgeschlagene Fläche unberücksichtigt bleiben kann.

2. Planvollzug als Entscheidungskriterium

Für die Bauleitplanung ist anerkannt, dass Bauleitpläne nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB und damit nichtig sind, wenn sie keine Aussicht auf Verwirklichung haben.⁴⁶ Für die Regionalplanung gilt nichts anderes. Stehen der Verwirklichung eines Ziels der Raumordnung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegen, fehlt es einem Ziel der Raumordnung an der Erforderlichkeit.⁴⁷ Für kurzfristige Hindernisse gilt dies hingegen nicht.⁴⁸

Bedenken gegen die Erforderlichkeit der Festsetzungen der BSAB könnten deshalb bestehen, weil die Fa. Calcis auf die Nutzung der vorhandenen Abgrabungen für Kalk verwiesen wird, auf die sie nicht zugreifen kann. Die Festsetzungen des Regionalplanes lassen sich deshalb für die Fa. Calcis nicht umsetzen. Sie hat

⁴⁶ BVerwG, NVwZ 1991, 1074; OVG NRW, Urt. v. 07.07.2001 – 2 D 137/09 –, juris Rn. 102; *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, § 1 Rn. 26.

⁴⁷ BVerwG, ZfBR 2006, 468; BaWü VGH, ZfBR 2005, 691; *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 7 Rn. 8.

⁴⁸ *Runkel*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, § 7 Rn. 8.

keine Möglichkeit, auf Flächen für den Kalkabbau zuzugreifen, die nicht in ihrem Eigentum stehen.

Darauf kommt es indessen für die Frage der Realisierungsmöglichkeit eines Regionalplanes nicht an. An der Erforderlichkeit fehlt es vielmehr nur, wenn ein Zugriff auf die im Plan dargestellten BSAB generell dauerhaft aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen ausgeschlossen ist, ein Zugriff hierauf also niemandem möglich ist. Das ergibt sich schon daraus, dass der Regionalplan keine individuellen Nutzungsrechte begründet, sondern als Vorstufe räumlicher Planung, die noch einer konkretisierenden Umsetzung in anderweitigen Genehmigungs- oder Planungsentscheidungen bedarf, verbindliche Festsetzungen über die Nutzung des Raums trifft. Das gilt auch für die Darstellung von Konzentrationszonen für den Kalksteinabbau. Diese nähern sich in ihrer Rechtswirkung zwar bauleitplanerischen Festsetzungen an, weil sie individuelle Nutzungen von Flächen für den Kalksteinabbau ausschließen oder ermöglichen. Sie bleiben jedoch Ziele der Raumordnung und bedürfen einer Umsetzung durch bauleitplanerische Entscheidungen der Gemeinden oder in den einschlägigen berg-, wasser-, immissionschutz- oder abgrabungsrechtlichen Genehmigungsverfahren für die Zulassung eines Kalkabbaus. Die Tatsache, dass die auf die Nutzung des Kalkabbaus „Höste“ verwiesene Fa. Calcis hierauf keinen Zugriff hat, weil sie nicht Eigentümerin dieser Fläche ist, führt deshalb nicht dazu, dass die Darstellung der Konzentrationszonen im Sachlichen Teilplan Kalkabbau des Regionalplanes Münsterland wegen einer fehlenden Erforderlichkeit der Planung unwirksam ist.

3. Ergebnis zu I.

Damit kann im Ergebnis festgestellt werden, dass die konkreten Eigentümerbelange der Fa. Calcis und hier insbesondere die fehlende Zugriffsmöglichkeit auf die Abgrabung „Höste“ in der planerischen Abwägung bei der Aufstellung des Sachlichen Teilplans Kalkstein des Regionalplanes Münsterland berücksichtigt werden muss. Die Aussage in der Erläuterung 5 zum Planentwurf, die mangelnde Verfügbarkeit aufgrund der Eigentumsverhältnisse könne keine Berücksichtigung finden, ist unzutreffend und führt zu einem Abwägungsdefizit und damit zur Rechtswidrigkeit der regionalplanerischen Darstellungen der BSAB.

IV. Zulässigkeit des Ausschlusses der Erweiterung der Abgrabung im Teutoburger Wald wegen einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebiets „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“

Die Regionalplanungsbehörde folgt bei ihrem Vorschlag der Ablehnung der Darstellung der von der Fa. Dyckerhoff vorgeschlagenen Erweiterung ihrer Abgrabungsflächen als BSAB-Gebiet der Bewertung der HLB. Diese anerkennt zwar, dass für die Erweiterung ein öffentliches Interesse besteht. Sie lehnt die Zulässigkeit einer für die planerische Darstellung erforderlichen Abweichungsentscheidung indessen ab, weil sie der Auffassung ist, dass das öffentliche Interesse, das für die Erweiterung spricht, weder zwingend ist noch ihm gegenüber dem Interesse an der Erhaltung des FFH-Gebietes (Integritätsinteresse) Vorrang eingeräumt werden kann.

1. Erhebliche Beeinträchtigung des LRT Waldmeister-Buchenwald?

Eine Abweichungsprüfung ist nach Auffassung der HLB nach § 34 Abs. 3 BNatSchG deshalb erforderlich, weil die Erweiterung der Abgrabung der Fa. Dyckerhoff im Bereich Lengerich-Hohne um 17,2 ha eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Lebensraumtyps Waldmeister-Buchenwald nicht ausschließt. Zu dieser Beurteilung gelangt die HLB unter Anwendung der Fachkonvention nach Lambrecht und Trautner. Hiernach ist die Erheblichkeitsschwelle u.a. bei 1 % bezogen auf den LRT anzusetzen. Die geplante Erweiterung erfasse 4 % des LRT Waldmeister-Buchenwald (LRT 9130) im betroffenen FFH-Gebiet. Wegen dieser Flächeninanspruchnahme führt sie – so die HLB – zu einer erheblichen Beeinträchtigung des LRT Waldmeister-Buchenwald (LRT 9130) und damit zu einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebietes DE-3813-302 „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“.

Das BVerwG hat unter Berufung auf den wissenschaftlichen Erkenntnisstand anerkannt, dass im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung Bagatelleschwellen angewendet werden können, unterhalb derer die Auswirkungen des Vorhabens irrelevant sind.⁴⁹ Sie sind nach Auffassung des BVerwG Ausdruck des unionsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes des Art. 5 Abs. 1 EUV.⁵⁰ Werden Bagatelleschwellen unterschritten, ist regelmäßig keine Verträglichkeitsprüfung

⁴⁹ BVerwG, Urt. v. 23.04.2014 – 9 A 25.12 –, Rn. 45; Beschl. v. 06.03.2014 – 9 C 6.12 –, juris Rn. 23; Urt. v. 28.03.2013 – 9 A 22.11 –, juris Rn. 65; Urt. v. 29.09.2011 – 7 C 21.9 –, juris Rn. 42.

⁵⁰ BVerwG, Urt. v. 06.11.2012 – 9 A 17.11 –, juris Rn. 62, 93 und LS 3; Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, 299 Rn. 124; Beschl. v. 05.09.2012 – 7 B 24.12 –, juris Rn. 7, 12.

erforderlich; werden sie überschritten, bedarf es hingegen einer Verträglichkeitsprüfung, da eine erhebliche Beeinträchtigung zu besorgen ist.⁵¹

Bei Anwendung der Rechtsprechung des BVerwG zur flächenbezogenen Bagatellschwelle kann deshalb konstatiert werden, dass die Darstellung der von der Fa. Dyckerhoff beantragten Erweiterung der Abgrabung „Höhne“ als BSAB-Gebiet die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung erforderlich macht. Die HLB geht allerdings einen Schritt weiter: Sie folgert aus dem Flächenverlust von 4 % des Lebensraumtyps zugleich, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des FFH-Gebietes vorliegt. Die Auffassung der HLB, die Ausweitung der von der Fa. Dyckerhoff genutzten Abgrabung um 17,2 ha führe wegen der Überschreitung des 1 %-Kriteriums der Flächeninanspruchnahme zu einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ ist bei Zugrundelegung der Rechtsprechung des BVerwG zu beanstanden. Denn nach der Rechtsprechung des BVerwG löst das Überschreiten der Bagatellschwelle lediglich eine Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung aus. Nicht hingegen ist damit bereits festgestellt, dass eine erhebliche Beeinträchtigung gegeben ist. Dies bedarf vielmehr einer Feststellung im Einzelfall. Die Schlussfolgerung der HLB, allein wegen des Flächenverlustes von 4 % liege eine erhebliche Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ ist deshalb unzutreffend. Vielmehr rechtfertigt dieser Tatbestand lediglich die Feststellung, dass eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich ist.

Hinzuweisen ist weiter darauf, dass die flächenbezogenen Irrelevanzschwellen eine pauschale, gebietsunabhängige Bewertung beinhalten. Die gebietsspezifischen Ausprägungen und Erhaltungszustände des jeweiligen FFH-Gebietes bleiben ebenso unberücksichtigt wie die vorhandenen oder zu erwartenden Einwirkungen auf das Gebiet. Die gebietsspezifischen Besonderheiten können deshalb bei Anwendung der Bagatelleschwellen nicht berücksichtigt werden.⁵² Auch daraus folgt, dass allein wegen der Überschreitung einer Bagatelleschwelle eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebietes nicht angenommen werden kann. Zwar wird man davon ausgehen müssen, dass eine Überschreitung des Bagatellewertes von 1 % der Fläche eines FFH-Gebietes das Erfordernis einer Ver-

⁵¹ BVerwG, Urt. v. 29.09.2011 – 7 C 21.09 –, juris Rn. 42. Vgl. auch Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2. Aufl. 2017, § 34 Rn. 114.

⁵² So mit Recht: Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 34 Rn. 116.

träglichkeitsprüfung auslöst. Damit steht jedoch noch nicht zugleich fest, dass im Ergebnis nach Durchführung der Verträglichkeitsprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung bejaht werden muss. Vielmehr kommt es dafür auf die konkreten Erhaltungsziele und -zustände in dem betroffenen Natura 2000-Gebiet sowie die Wirkungen der vorgesehenen Eingriffe auf den Erhaltungszustand und die Erhaltungsziele an.⁵³ Davon geht auch die von der HLB zur Begründung einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ angewendete Fachkonvention Lambrecht/Trautner aus.⁵⁴ Eine Prüfung unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse des FFH-Gebietes ist nicht erfolgt. Vielmehr geht die HLB ohne weiteres wegen der Überschreitung des 1 % Kriteriums der Flächeninanspruchnahme davon aus, dass eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt. Diese Beurteilung greift zu kurz. Zumindest hätte geprüft werden müssen, ob die vorgesehene Flächeninanspruchnahme von 17,2 ha wirklich in den LRT Waldmeister-Buchenwald eingreift oder ob lediglich eine Flächeninanspruchnahme gegeben ist, rein faktisch jedoch der LRT Waldmeister-Buchenwald nicht oder nur in einem unerheblichen, also insbesondere das 1 % Kriterium nicht überschreitenden Umfang betroffen ist.

Die Ausgangsfeststellung der HLB, wegen der Inanspruchnahme von 4 % der Fläche des LRT Waldmeister-Buchenwaldes sei eine erhebliche Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ zu erwarten, ist deshalb angreifbar. Es hätte eine nähere Aufklärung der tatsächlichen Verhältnisse und insbesondere der Frage erfolgen müssen, ob und inwieweit der LRT Waldmeister-Buchenwald überhaupt durch die Ausweitung der Abgrabung beeinträchtigt werden kann. Dies ist nicht erfolgt.

2. Maßstäbe für zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesse i.S.d. § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG

Die HLB hat in ihrer Stellungnahme eine FFH-Verträglichkeitsprüfung einschließlich einer Abweichungsprüfung durchgeführt. Unter dem Punkt 2.2 ihrer Stellungnahme hat die HLB definiert, wann zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG vorliegen. Zu Recht hat die HLB dabei darauf hingewiesen, dass weder die FFH-RL noch das BNatSchG den Begriff der „zwingenden Gründe“ definieren. Auch in der

⁵³ BVerwG, Urt. v. 12.03.2008 – 9 A 3.06 –, BVerwGE 130, 299 Rn. 125 f.

⁵⁴ Vgl. Lambrecht/Trautner, Fachinformationssystem und Fachkonvention zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP, 2007, S. 38 ff.

Rechtsprechung des EuGH hat dieser Begriff noch keine abschließende Klärung erfahren.

Das BVerwG hat allerdings – auch darauf weist die HLB hin – angenommen, dass zwingende Gründe keine Sachzwänge erfordern, denen niemand ausweichen kann; Art. 6 Abs. 4 FFH-RL setzt hiernach vielmehr lediglich ein durch Vernunft und Verantwortungsbewusstsein geleitetes staatliches Handeln voraus.⁵⁵

Weiter weist die HLB auf die Auffassung von *Füßer* und *Lau* hin, wonach nur solche Gründe zwingend sein können, für die es einen konkreten Bedarf gibt, der wiederum mit einer beachtlichen Wahrscheinlichkeit bestehen muss.⁵⁶ Hingewiesen wird zudem auf eine Stellungnahme von *Fisahn*, der der Auffassung ist, dass die öffentlichen Interessen auf einer europäischen Ebene zwingend für das Projekt in einem Natura 2000-Gebiet sprechen müssten. Zwingende Gründe bestünden nicht, wenn das Projekt anderenorts ohne Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets verwirklicht werden könnte.⁵⁷

Es wird auch hingewiesen auf die VVH-Habitatschutz NRW⁵⁸ vom 13.04.2010 – III 4-616.06.01.18, wonach zwingend solche Gründe sind, die eine Enteignung rechtfertigen würden.

Die HLB hat damit im Ergebnis die Kriterien zusammengefasst, die für das Vorliegen zwingender öffentlicher Interesse benannt werden. Damit sind zugleich politisch wünschenswerte Vorhaben ohne ein tatsächliches oder beachtliches Gemeinwohlbedürfnis ebenso ausgeschieden, wie öffentliche Interessen minderen Gewichts.⁵⁹ Auch werden Vorhaben ausgeschieden, wenn die damit verfolgten Gemeinwohlbedürfnisse durch andere Vorhaben bereits befriedigt werden.⁶⁰

⁵⁵ BVerwG, Urt. v. 06.11.2013 – 9 A 14.12 –, juris Rn. 72; BVerwG, Urt. v. 28.03.2013 – 9 A 22.11 –, juris Rn. 99; Urt. v. 17.01.2007 – 9 A 20.05 –, BVerwGE 1281 Rn. 129.

⁵⁶ Füßer/Lau, Die Alternativenprüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL: Rechtsdogmatik, Detailfragen und Perspektiven nach der Münster/Osnabrück Rechtsprechung, 2012.

⁵⁷ Fisahn, Der Begriff des öffentlichen Interesses im Flachplanungs- und Naturschutzrecht, 2003.

⁵⁸ Verwaltungsvorschrift zur Anwendung der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinien 92/43/EWG (FFH-RL) und 2009/147/EG (V-RL) zum Habitatschutz (VV-Habitatschutz).

⁵⁹ Dazu: OVG NRW, Urt. v. 31.05.2011 – 20 D 80/05.AK, NuR 2011, 736 ff.; Füßer/Lau, NuR 2012, 448, 451 f.

⁶⁰ Hierzu: Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 34 Rn. 145; Winter, NuR 2010, 601, 604.

Die allgemeine Bestimmung der Anforderungen an zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ist damit grundsätzlich nicht zu beanstanden.

Allerdings gilt dies nicht für die im Anschluss an *Fisahn* aufgestellte Forderung, dass die öffentlichen Interessen auf der europäischen Ebene zwingend für das Projekt in einem Natura 2000-Gebiet sprechen müssten. Dies würde voraussetzen, dass das Projekt eine europäische Dimension hat. Darauf stellt weder Art. 6 Abs. 4 FFH-RL noch § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG ab. Vielmehr genügt, dass es für die Durchführung des Vorhabens zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses gibt. Ob diese lediglich eine lokale, regionale oder auch eine darüber hinausgehende nationale oder gar europäische Dimension haben, ist hingegen irrelevant. Vielmehr kommt es ausschließlich auf die Bedeutung der für das Vorhaben sprechenden Gründe des öffentlichen Interesses an.

3. Konkretisierung der öffentlichen Interessen

Die HLB hat angenommen, dass die für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Interessen als eher geringwertig anzusehen sind. Zur Begründung hat sie insbesondere darauf hingewiesen, dass zwar an der Produktion von Tiefbohrzementen im Hinblick auf die wirtschaftlichen Interessen des Standortes Deutschland grundsätzlich auch ein öffentliches Interesse bestehe. Als rohstoffarmes und hochindustrialisiertes Land habe Deutschland überdies auch ein Interesse an der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen (z.B. Erdöl) in anderen Erdteilen, für die wiederum Tiefbauzemente eingesetzt werden müssten. Demgegenüber sei allerdings festzustellen, dass eine Erweiterung des Steinbruchs Hohne erst im Jahre 2038 erforderlich werde. Damit seien erhebliche Prognoseunsicherheiten verbunden, denn niemand könne mit Bestimmtheit vorhersagen, ob das zum gegenwärtigen Zeitpunkt zugrunde gelegte öffentliche Interesse an der Gewinnung bis dahin Bestand habe. Des weiteren könne nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden, dass die Voraussetzung der Verbundproduktion, die derzeit Grundlage der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sei, auch 2038 noch gelte. Hieraus folgert die HLB, dass ein grundsätzliches öffentliches Interesse für die Verbundproduktion mit dem Argument der alleinigen Herstellung von Tiefbohrzementen in Deutschland zum heutigen Zeitpunkt zwar anzuerkennen sei. Dies gehe jedoch mit großen Prognoseunsicherheiten einher, die das Gewicht des öffentlichen Interesses deutlich schmälerten.

Diese Abwertung des öffentlichen Interesses an der Herstellung von Tiefbohrzementen in Deutschland durch die Fa. Dyckerhoff am Standort Lengerich ist nicht gerechtfertigt. Es ist zwar anerkannt, dass bloße Hoffnungen auf die Realisierung eines öffentlichen Interesses für die Annahme eines zwingenden öffentlichen Interesses nicht ausreichen.⁶¹ Auch können grundsätzlich Prognoseunsicherheiten bei der Bewertung der Bedeutung eines öffentlichen Interesses Berücksichtigung finden.⁶² Im vorliegenden Fall geht es jedoch um die Sicherstellung zur Versorgung mit dem Rohstoff Kalk in einer besonderen Qualität für die Dauer von 35 Jahren. Die Abwertung des öffentlichen Interesses an der Herstellung von Tiefbohrzement lässt diesen Planungshorizont außer Betracht. Naturgemäß nimmt die Prognosesicherheit mit der Zeitdauer ab, über die sich die Prognose erstreckt. Wenn jedoch Planungshorizont der Regionalplanung für die Sicherstellung der Verfügbarkeit des Rohstoffs Kalk die Dauer von 35 Jahren ist, muss diesem Umstand auch bei der Bewertung des öffentlichen Interesses an der Verfügbarkeit bestimmter Qualitäten von Kalk Berücksichtigung finden. Der LEP NRW geht davon aus, dass die Verfügbarkeit über 35 Jahre sichergestellt sein muss. Damit soll die langfristige Verfügbarkeit im Interesse der Investitionssicherheit und der nachhaltigen Nutzung von Lagerstätten und industriellen Standorten sichergestellt werden. Diesen Belang lässt die HLB bei ihrer Abwertung des öffentlichen Interesses an der Herstellung von Tiefbohrzement völlig außer Acht. Eine Abwertung der Sicherstellung der Lagerstätte über die Dauer von 35 Jahren ist wegen des langfristigen Planungshorizonts der Regionalplanung insbesondere für die Sicherstellung der Nutzungsmöglichkeit von Rohstofflagerstätten nicht gerechtfertigt. Vielmehr stellt gerade die langfristige Verfügbarkeit von Rohstofflagerstätten einen gewichtigen Belang von herausragendem öffentlichem Interesse dar. Die nachhaltige, bedarfsgerechte und für eine konkrete im öffentlichen Interesse liegende industrielle Produktion, nämlich der Herstellung von Tiefbohrzement erforderliche Nutzung von Lagerstätten und deren Verfügbarkeit auch nach Ablauf erheblicher Zeiträume sicherzustellen, liegt im besonderen öffentlichen Interesse. Eine Abwertung des Interesses an der Herstellung von Tiefbohrzement wegen der erst in einigen Jahren erforderlichen Inanspruchnahme der Lagerstätte ist deshalb nicht gerechtfertigt.

Soweit die HLB in ihrer Stellungnahme unter dem Punkt 2.1.3, Wirtschaftliche Aspekte, feststellt, dass der Marktanteil von 9,4 % an Zementklinker nicht recht-

⁶¹ So mit Recht: Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 34 Rn. 147.

⁶² Möckel, a.a.O.

fertigt, dass dessen Herstellung in besonderem öffentlichem Interesse liegt, mag dem zwar zuzustimmen sein, weil dieser Marktanteil möglicherweise substituierbar ist. Unberücksichtigt bleibt dabei allerdings die Tatsache, dass Tiefbohrzement und Zementklinker in einer Verbundproduktion hergestellt werden und dass insbesondere die Produktion von Tiefbohrzementen wirtschaftlich nur in einer derartigen Verbundproduktion möglich ist. Wenn aber die Herstellung von Tiefbohrzement in einer Verbundproduktion und die Sicherung der hierfür erforderlichen Lagerstätte über die Dauer von 35 Jahren ein besonderes öffentliches Interesse von erheblichem Gewicht darstellen, ist nicht zu erkennen, warum die damit in Verbund stehende und die Herstellung von Tiefbohrzement unabdingbare Herstellung von Zementklinker nicht auch im öffentlichen Interesse liegt. Denn ohne Zementklinker kann kein Tiefbohrzement wirtschaftlich hergestellt werden.

Soweit die HLB unter der Nr. 2.1.4 Arbeitsplätze ebenfalls eine Abwertung der Bedeutung der Fa. Dyckerhoff für die regionale Arbeitsplatzstruktur wegen der hiermit verbundenen Prognoseunsicherheiten genommen hat, ist auch dies zu beanstanden. Auch insoweit ist sicherlich festzustellen, dass eine Arbeitsmarktprognose über einen längeren Zeitraum erhebliche Unsicherheiten beinhaltet. Angesichts dessen, dass die langfristige Verfügbarkeit und Nutzbarkeit des Rohstoffs Kalk durch die Darstellung des BSAB sichergestellt werden soll und der Prognosehorizont der Regionalplanung 35 Jahre beträgt, kann diesem Umstand im vorliegenden Fall jedoch keine besondere Bedeutung beigemessen werden. Er rechtfertigt nicht die Abwertung des Gewichts der Sicherung von Arbeitsplätzen. Der Prognosehorizont von 35 Jahren der Regionalplanung geht gerade davon aus, dass die Sicherstellung der Nutzbarkeit von Rohstofflagerstätten für den Kalkabbau auch im Interesse der Sicherung von Arbeitsplätzen erfolgt. Auf die Frage, wie sich die Arbeitsplatzstruktur im Einzugsbereich eines BSAB und eines Unternehmens, das die Lagerstätte nutzt, zukünftig verändern wird, kommt es deshalb nicht an.

Zu beanstanden ist auch die weitere Abwägung, die die HLB zwischen den für die Darstellung der Erweiterung der Abgrabung im Steinbruch Hohne sprechenden öffentlichen Interessen und dem Integritätsinteresse an der Erhaltung des FFH-Gebietes vorgenommen hat. Schon die Ausgangsannahme der HLB, dass es sich bei der Inanspruchnahme von 17,2 ha bzw. 4 % des Lebensraumtyps Waldmeister-Buchenwald „in jedem Fall“ um eine erhebliche Beeinträchtigung hand-

le, ist zu hinterfragen. Die Qualität der Beeinträchtigung ist von der HLB nicht geprüft, sondern lediglich am 1 %-Kriterium festgemacht worden.

Die Prognoseunsicherheit durfte nicht abwertend im Hinblick auf das Gewicht der öffentlichen Belange Sicherung der Rohstoffversorgung für die Herstellung von Tiefbohrzement und Arbeitsplatzsicherheit angesetzt werden, da es ja gerade darum geht, durch die Darstellung von BASB eine langfristige Verfügbarkeit der Lagerstätten von Kalk einer bestimmten Qualität für eine bestimmte Produktion sicherzustellen. Nicht erforderlich ist es überdies, dass für eine Erweiterung des Steinbruchs auch auf einer europäischen Ebene zwingende Gründe vorhanden sein müssen. Wie ausgeführt, verlangt weder die FFH-RL noch das BNatSchG eine europäische Dimension der für ein Vorhaben sprechenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses. Es kommt deshalb nicht darauf an, ob das Produkt Tiefbohrzement überwiegend in Europa oder in Übersee eingesetzt wird oder ob die Sicherung der Arbeitsplätze in der Region (Kreis Steinfurt) eine europäische Dimension hat.

Völlig verfehlt ist die Annahme der HLB, zwingende Gründe des öffentlichen Interesses lägen schon deshalb nicht vor, weil weder für die Aufstellung eines Regionalplanes noch für eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung eine Enteignung durchgeführt werden dürfe. Darauf kommt es nach der VVH-Habitatschutz NRW nicht an. Vielmehr heißt es dort:

„Infrage kommen z.B. solche Gründe, die eine Enteignung rechtfertigen würden.“⁶³

Damit wird auf die Gründe die Zulässigkeit einer Enteignung, nicht jedoch darauf abgestellt, ob rechtlich ein Enteignungsverfahren zulässig ist. Nach der VV-Habitatschutz kommt es letztlich darauf an, ob es Gründe des öffentlichen Interesses für ein Vorhaben gibt, die gegenüber dem Integritätsinteresse an der Erhaltung eines FFH-Gebietes deutlich überwiegen. Diese Frage hat die HLB jedenfalls im Zusammenhang mit der Erörterung der enteignungsrechtlichen Voraussetzungen ungeprüft gelassen.

Insgesamt kann damit festgestellt werden, dass die Bewertung der für das Vorhaben Erweiterung des Steinbruchs Höhne durch Ausweisung und Erweiterung des BSAB sprechenden öffentlichen Interessen durch die HLB erhebliche Defizi-

⁶³ FFH-Habitatschutz, 4.1.5.1, S. 18.

te aufweist. Das Gewicht der hierfür sprechenden öffentlichen Belange ist fehlerhaft bestimmt. Die Tatsache, dass Zweck der Darstellung eines BSAB im Regionalplan für Rohstofflagerstätten gerade die langfristige Sicherung der Verfügbarkeit und Nutzbarkeit der Lagerstätte und damit die Sicherstellung einer dauerhaften und nachhaltigen Produktion ist, für die bestimmte Qualitäten von Kalk erforderlich sind, bleibt völlig unberücksichtigt. Die von der HLB vorgenommene Abwägung zwischen dem Integritätsinteresse an der Erhaltung des FFH-Gebietes und den für die Darstellung eines erweiterten BSAB für den Steinbruch Höhne sprechenden öffentlichen Interessen ist deshalb fehlerhaft. Es liegt eine Abwägungsdisproportionalität mit der Folge vor, dass die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Ausnahme vom Verbot einer erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ fehlerhaft ist.

4. Überwiegen des öffentlichen Interesses gegenüber dem Integritätsinteresse

Zweifel bestehen auch an der Rechtmäßigkeit der Prüfung der HLB, ob die für die Darstellung des BSAB sprechenden zwingenden Gründe des öffentlichen Interesses gegenüber dem Integritätsinteresse an der Erhaltung des Natura 2000-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ überwiegen. Die HLB ist bei ihrer Abwägung davon ausgegangen, dass die für das Vorhaben sprechenden zwingenden Gründe des öffentlichen Interesses gegenüber den Belangen des Habitatschutzes deutlich überwiegen müssen. Diesem Ausgangspunkt ist zuzustimmen.⁶⁴ Die konkrete Abwägung der jeweils zu beachtlichen Aspekte ist indessen schon deshalb zu beanstanden, weil – wie ausgeführt – das Gewicht der für das Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange fehlerhaft, nämlich zu niedrig bestimmt worden ist. Dem gegenüber ist die Schwere der Beeinträchtigung des FFH-LRT Waldmeister Buchenwald lediglich abstrakt, nämlich hinsichtlich der Flächengröße, nicht jedoch konkret bestimmt worden. Eine Bestandsaufnahme zu der Frage, welche Qualität der FFH-Lebensraum im Bereich der beantragten Erweiterung des Steinbruchs Höhne hat, hat nicht stattgefunden. Vielmehr wird lediglich darauf hingewiesen, dass 4 % der Gesamtfläche dieses Lebensraumtyps verloren geht, der Lebensraumtyp in einem günstigen Erhaltungszustand ist und für das Gebiet zudem ein hoher Entwicklungsbedarf

⁶⁴ Dazu OVG Lüneburg, Urt. v. 20.05.2009 – 7 KS 28/07 –, NuR 2009, 719; Jarass, Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht, NuR 2007, 371, 376 f.; Frenz, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 2. Aufl. 2016, § 34 Rn. 133.

bestehe. Gerade die Tatsache, dass für das Gebiet ein hoher Entwicklungsbedarf besteht, hätte Anlass sein müssen, die konkrete Qualität der durch das beantragte BSAB in Anspruch genommenen Fläche einer detaillierteren Untersuchung zu unterziehen.

Auch die Verbundfunktion des konkreten FFH-Schutzgebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ ist unzureichend bestimmt worden. Jedenfalls bestehen Zweifel daran, ob die Lücke zwischen den FFH-Lebensraumtypen, die heute bereits durch den Steinbruch Höhne vorhanden ist, durch die Erweiterung des Steinbruchs und die Inanspruchnahme von 4 % der Fläche des FFH-Gebietes deutlich vergrößert wird, wie es durch die HLB in ihrer Stellungnahme angenommen wird.

Im Ergebnis bestehen deshalb auch Zweifel daran, dass die Gewichtigkeit des Integritätsinteresses des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ durch die HLB zutreffend bestimmt worden ist. Angesichts der unzutreffenden Abwertung der Qualität der mit der Ausweisung des BSAB verfolgten öffentlichen Belange und des ebenfalls fehlgewichteten Integritätsinteresses an der Erhaltung des FFH-Gebietes besteht eine offenkundige Abwägungsdisproportionalität mit der Folge, dass die in der Stellungnahme der HLB vorgenommene Abwägung im Ergebnis fehlerhaft ist.

5. Berücksichtigung der Maßnahme zur Kohärenzsicherung

Die HLB hat schließlich in ihrer Stellungnahme berücksichtigt, dass auf der Grundlage des zwischen dem Land NRW, dem Kreis Steinfurt sowie den Unternehmen Dyckerhoff und Calcis 2008 abgeschlossenen Vertrages im Vorgriff auf Beeinträchtigungen des FFH-Gebietes durch Realisierung der Abgrabung integritätsstützende Maßnahmen im Verhältnis 1:4 der Inanspruchnahme durchgeführt werden. Diesen Maßnahmen hat die HLB jedoch deshalb kein erhebliches Gewicht beigemessen, weil daran, ob diese Maßnahmen sich innerhalb des prognostizierten Zeitraumes zu FFH-Lebensräumen entwickeln können, eine erhebliche Prognoseunsicherheit bestehe. Überdies könnten sie auch bei einem größeren zeitlichen Vorlauf keinen oder allenfalls einen geringen Beitrag zum Ausgleich der Störung des Biotopverbundes am Hohner Berg leisten, da sich die durch die Erweiterung zunehmende Lücke im FFH-Gebiet an dieser Stelle nicht kompensieren lasse. Zudem seien alte, etablierte Wälder ungleich wertvoller und wiesen deutlich bessere Erhaltungszustände auf als Dickungen und Stangenhölzer, die

ihr vollständiges Artenspektrum in der Regel erst nach vielen Jahrzehnten erreichen. Auch die Einstellung kohärenzsichernden und integritätsunterstützenden Maßnahmen in die Abwägung könne deshalb zu keinem anderen Ergebnis führen.

Zweifelhaft ist schon, ob die auf der Grundlage des erwähnten Vertrages in Aussicht genommenen kohärenzsichernden und integritätsstützenden Maßnahmen bei der Entscheidung über eine Ausnahme überhaupt Berücksichtigung finden können. Der EuGH hat Überlegungen, durch vorgezogene Schutzmaßnahmen projektbedingte Flächenverluste und sonstige Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten zu kompensieren und dadurch eine erhebliche Beeinträchtigung zu vermeiden, im Urt. v. 21.07.2016 (C-387/15) eine klare Absage erteilt.⁶⁵ Das BVerwG hatte in seiner bisherigen Rechtsprechung zwar angenommen, dass dies grundsätzlich möglich sei.⁶⁶ Der EuGH hat dies indessen nicht anerkannt. Nach dieser Entscheidung müssen solche Schutzmaßnahmen unberücksichtigt bleiben, deren Entwicklung erst nach der Erheblichkeitsprüfung abgeschlossen ist. Ausgleichende Schutzmaßnahmen im Unterschied zu Schutzmaßnahmen, mit denen etwaigen unmittelbar verursachten schädlichen Auswirkungen auf das Gebiet von vornherein verhindert oder verringert werden sollen, sind nicht zu berücksichtigen.⁶⁷

Bei Anwendung dieser Rechtsprechung ist zweifelhaft, ob die vorgesehenen Maßnahmen zur Kohärenzsicherung bzw. Sicherung des Integritätsinteresses überhaupt im Rahmen der Entscheidung über die Zulassung einer Abweichung Berücksichtigung finden können. Denn sie sichern nicht den Erhalt des Lebensraumtyps, sondern stellen Maßnahmen zum Ausgleich und zur Abmilderung der durch die Inanspruchnahme des FFH-Gebietes entstandenen Beeinträchtigungen dar. Es handelt sich nicht um Vermeidungsmaßnahmen, sondern um Kohärenzsicherungsmaßnahmen.

Zu unterscheiden ist davon jedoch die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Kohärenzsicherungsmaßnahmen innerhalb des Abweichungsverfahrens nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL berücksichtigt werden können, insbesondere im Rahmen des Überwiegens nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG. Das BVerwG be-

⁶⁵ Dazu: Korbmacher, Neuere Entwicklungen im Habitatschutzrecht, UPR 2018, 1, 4 f.

⁶⁶ BVerwG, Urt. v. 06.11.2012 – 9 A 17.11 – BVerwGE 145, 60 Rn. 60; Urt. v. 28.03.2013 – 9 A 22.11 –, BVerwGE 146, 145; Urt. v. 23.04.2014 – 9 A 25.12 –, BVerwGE 149; 289.

⁶⁷ EuGH, Urt. v. 21.07.2016 – C-387/15 –, Rn. 54.

jagt dies, sofern die Kohärenzsicherungsmaßnahmen in demselben FFH-Gebiet durchgeführt werden und für die konkret betroffenen Gebietsbestandteile einen Ausgleich bewirken.⁶⁸ Geht man mit der HLB davon aus, dass die Maßnahmen auf der Grundlage des genannten Vertrages zur Kohärenzsicherung und zur Sicherung des Integritätsinteresses Berücksichtigung finden können, bestehen allerdings Zweifel daran, ob die Gewichtung dieser Maßnahmen durch die HLB wirklich zutreffend ist. Es lässt sich zwar nicht bestreiten, dass Prognoseunsicherheiten dahin bestehen, ob die nach dem Vertrag vorgesehenen Maßnahmen insgesamt das Ziel erreichen, den FFH-Lebensraum Waldmeister-Buchenwald wiederherzustellen bzw. vorhandene Lebensräume dieses Typs zu optimieren. Das rechtfertigt es jedoch nicht, diese Maßnahmen mit einem geringen Gewicht zu versehen. Denn der europäische und der nationale Gesetzgeber gehen davon aus, dass Maßnahmen zur Kohärenzsicherung im Rahmen der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen sind. Zielen sie darauf ab, einen beeinträchtigten Lebensraumtyp wiederherzustellen und eine erhebliche Verbesserung der Qualität des FFH-Gebietes sicherzustellen, sind sie als Kohärenzsicherungsmaßnahmen anzuerkennen. Das gilt insbesondere dann, wenn – wie in der Stellungnahme der HLB – festgestellt wird, dass die Qualität des betroffenen FFH-Gebietes durch entsprechende Aufwertungsmaßnahmen noch deutlich gesteigert werden müsse. Werden gerade solche Maßnahmen getroffen, haben sie naturgemäß eine erhebliche Bedeutung für die Entwicklung des FFH-Gebietes und sind deshalb mit einem hohen Gewicht in die Abwägung einzustellen.

Nach alledem bleibt im Ergebnis festzustellen, dass auch die konkret vorgenommene Abwägung zwischen dem Integritätsinteresse an der Erhaltung des FFH-Gebietes „nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ und dem zwingenden öffentlichen Interesse an der Darstellung eines BSAB zu Erweiterung des Steinbruchs Höhne an einer Abwägungsdisproportionalität leidet und deshalb fehlerhaft ist.

V. Zusammenfassung

1. Die Berücksichtigung der Eigentümerinteressen der Fa. Calcis ist bisher unzureichend. Eine lediglich pauschale Berücksichtigung der Eigentümerinteressen ist auch auf der Ebene der Regionalplanung jedenfalls dann ausgeschlossen, wenn durch die

⁶⁸ BVerwG, Beschl. v. 03.06.2010 – 4 B 54.09 – NVwZ 2010, 1289 Rn. 21; Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12.07 – BVerwGE 134, 166 Rn. 28.

Aufstellung von Zielen der Raumordnung die Verwirklichung eines bestimmten im Verfahren artikulierten Eigentümerinteresses endgültig ausgeschlossen und unmöglich gemacht wird. Die ablehnende Entscheidung hat dann den Charakter einer endgültigen Negativentscheidung. Die Frage, ob die Fa Calcis Zugriffsmöglichkeiten auf die Abgrabung Höste hat oder ob sie bei Darstellung lediglich dieser Abgrabung als BSAB wegen fehlender Zugriffsmöglichkeiten keine Möglichkeit zur Fortführung ihres Betriebes in der bisherigen Form hat, muss deshalb in der planerischen Abwägung berücksichtigt werden.

2. Das folgt im Übrigen auch aus Art. 8 SUP-RL. Danach sind die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung über die Annahme eines SUP-pflichtigen Plans zu berücksichtigen. Eine Beschränkung ist nicht vorgesehen, so dass eine lediglich pauschalierende Berücksichtigung von Eigentümerbelangen jedenfalls dann mit Art. 8 SUP-RL unvereinbar ist, wenn diese Belange im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung konkret benannt worden sind.

3. Die Annahme der HLB, der sich die Regionalplanungsbehörde angeschlossen hat, wegen der Überschreitung der Bagatellgrenze von 1 % der Inanspruchnahme der Fläche der FFH-Gebietes „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ liege eine erhebliche Beeinträchtigung vor, entspricht nicht der Rechtsprechung des BVerwG. Hiernach induziert die Überschreitung der Bagatellschwelle lediglich das Erfordernis der Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung, nicht jedoch auch schon das Vorliegen einer erheblichen Beeinträchtigung. Dazu bedarf es der gesonderten Feststellung, in welcher Art und Schwere das FFH-Gebiet in seinen Erhaltungszielen durch die vorgesehene Maßnahme beeinträchtigt wird. In der Stellungnahme der HLB fehlen dazu jegliche Darstellungen. Vielmehr wird allein aus dem Flächenverlust von 4 % gefolgert, dass damit zugleich eine erhebliche Beeinträchtigung vorliegt. Das ist unzulässig.

4. Die öffentlichen Interessen, die für die Erweiterung des BSAB Steinbruch „Höhne“ sprechen, sind von der HLB fehlengewichtet worden (Abwägungsdisproportionalität). Da die Regionalplanung das Ziel verfolgt, eine nachhaltige Nutzung von Lagerstätten für die Dauer von 35 Jahren sicherzustellen, ist eine Abwertung des für die Darstellung der Erweiterung des BSAB sprechenden öffentlichen Interesses wegen der von der HLB angenommenen Prognoseunsicherheiten nicht gerechtfertigt. Vielmehr ist dem Prognosehorizont der Regionalplanung bei der Bewertung des Gewichts der öffentlichen Interessen Rechnung zu tragen.

5. Die getroffene Abwägungsentscheidung zwischen den öffentlichen Interessen, die für die Darstellung der Erweiterung des Steinbruchs Höste sprechen und dem Integritätsinteresse an der Erhaltung des FFH-Gebietes „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ ist deshalb wegen einer Fehlgewichtung der öffentlichen Interessen zu beanstanden.

Bonn, im Januar 2018

(Prof. Dr. Alexander Schink)
Rechtsanwalt