

Handlungsmöglichkeiten für den erleichterten Naturgips-Abbau auf Länderebene

- **Ausgangslage**

Im Zuge des nahenden **Ausstieges aus der Kohleverstromung** zeichnet sich ab, dass die industrielle Produktion von REA-Gips, der durch die Rauchgasentschwefelung in Kohlekraftwerken erzeugt wird und die Hauptrohstoffquelle der deutschen Gipsindustrie darstellt, zurückgehen wird. Der hierdurch zu erwartende **Wegfall** bei der Versorgung mit Gips wird im Abschlussbericht der **Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“** (KWSB) ausdrücklich adressiert. So heißt es dort:

„Um die Wertschöpfungsketten der Gipsindustrie zu erhalten, sind Maßnahmen zu ergreifen, um den fortschreitenden Wegfall an REA-Gips durch eine zusätzliche umweltverträgliche Gewinnung von Naturgips auszugleichen.“

KWSB-Abschlussbericht, S. 86.

Zutreffend weist die **Kommission** darauf hin, dass der absehbare Wegfall nur durch Naturgips aufgefangen werden kann. Zu den deswegen notwendigen Neuaufschlüssen gibt es keine belastbaren Alternativen. Ein verstärktes **Recycling** löst die Gesamtthematik schon mengenmäßig **nicht**. Ebenso wenig können **Importe** die entstehende Versorgungslücke ausgleichen; neben der negativen CO₂- sowie Ökobilanz bleibt zu bedenken, dass ein nicht unerheblicher Anteil der Wertschöpfungskette dann mit allen nachteiligen volkswirtschaftlichen Effekten aus Deutschland abgezogen würde. Deshalb bedarf es sowohl der **Neuaufschließungen** von Gipsabbauflächen als auch der Beseitigung bestehender Hindernisse bei erforderlichen **Produktionssteigerungen** in existierenden Gewinnungsarealen.

Da REA-Gips aktuell einen Anteil von noch ca. 55% im deutschen Gips-Rohstoffmix hat, muss sich die Naturgipsgewinnung (momentan mit einem Anteil von ca. 45%) **mindestens verdoppeln**, um den erforderlichen heimischen Rohstoffbedarf zukünftig abzudecken. Eine Steigerung der Naturgipsgewinnung erfordert somit auch eine **Verdoppelung der für den Abbau nutzbaren Flächen für Naturgips** in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund sind im nationalen Interesse der Rohstoffsicherung auf Bundes- wie Landesebene Gesetzesänderungen erforderlich, mit denen die für eine langfristige Versorgung mit lagerstättengebundenen Rohstoffen wie Gips notwendigen Flächen nachhaltig gesichert werden. Gips-Lagerstätten sind in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt und Thüringen vorhanden.

- **Empfehlungsvorschläge zu konkreten Handlungsmöglichkeiten**

Handlungsmöglichkeiten für den erleichterten Naturgips-Abbau auf Länderebene bestehen in der langfristigen Rohstoffsicherung von Gipsvorkommen in der **Landesraumplanung** sowie in der **Erweiterung bestehender, aktiver Gips-Steinbrüche**:

Kurzfristig:

- Beschleunigung der Verfahren für kurzfristige Erweiterungsanträge im derzeitigen Flächenbestand (derzeit rechtskräftige Regionalpläne) und Fördermengenerhöhungen durch eine unbürokratische Vorabgenehmigung mit ggfs. nachgeschalteten Umweltprüfungen.
- Unterstützung der Geologischen Dienste bei vermehrter Lagerstättensuche der Gipsindustrie durch Herausgabe nutzbarer Altdaten.

Mittelfristig:

- Vollständige, flächenhafte, **bedarfsunabhängige** und langfristige Ausweisung von Gips-Rohstoffsicherungsflächen (Vorrangflächen) in der Raumordnung der Länder (LROP/LEP) (vgl. *Landes-Raumordnungsprogramm des Landes Niedersachsen im Maßstab 1:50.000*).
- Fortschreibung der Regionalpläne (nicht zeitgebunden, sondern kontinuierlich nach Notwendigkeit) in Folge neuer Erkenntnisse (*schon aktuelle Praxis in Mittelfranken, Bayern*).
- Räumliche Mehrfachnutzung in der Raumordnung der Länder (LROP/LEP) ermöglichen: Flächennutzungskonflikte in den nur 2 Dimensionen der Raumordnung soweit möglich durch eine 3- und 4-dimensionale Betrachtung/Prüfung (Tiefe/Zeit) vermeiden (*schon aktuelle Praxis in Unterfranken und Hessen bei gleichzeitigem Wasserschutz und Windkraftnutzung*).

Langfristig:

- Eine umweltverträgliche Gewinnung von Naturgips in nicht-schützenswürdigen Teilbereichen von Schutzgebieten (z.B. FFH, Natura 2000, NSG) ermöglichen (umweltverträglichen Abbau in Naturschutzgebiets-Verordnungen in den Ländern aufnehmen).

Entsprechende, konkrete Handlungsempfehlungen für die Bundesebene (Seite 3 – 5), aber vor allem auch für die Landesebene (Seite 6 - 8), werden nachfolgend vorgeschlagen:

Handlungsempfehlungen (Bundesrecht)

I. Rohstoffsicherungsklausel

In Anlehnung an § 48 BBergG soll eine vergleichbare Regelung für die Sicherung von Flächen sowie für die Aufsuchung und Gewinnung von Gips geschaffen werden. Dies erfolgt wie im Bergrecht bedarfsunabhängig. Regelungstechnisch könnte sie sowohl im BBergG (durch Einbeziehung von Gips in die grundeigenen Bodenschätze auch bei oberirdischer Gewinnung) oder im ROG erfolgen; vorgeschlagen wird allerdings eine **eigenständige Vorschrift** im Kontext der anstehenden Kohleausstiegsgesetze, da die jetzige Notwendigkeit einer Neuregelung aus diesem Kontext stammt.

Formulierungsvorschlag: *„Die Festlegung von Flächen für den Abbau von Gips sowie dessen Aufsuchung und Gewinnung dürfen so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. Entsprechende Flächensicherungen sind in den Raumordnungsplänen der Länder als Ziele (Vorranggebiete ohne Eignungswirkung) auszuweisen und in den jeweiligen Fachgesetzen für die Zulassung von Vorhaben zu beachten.“*

II. Konkretisierung von Grundsätzen

Der in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG bereits enthaltene Grundsatz ist zu schärfen, indem das **Erforderlichkeitskriterium** des § 2 Abs. 1 ROG ausgefüllt wird. Satz 4 soll demgemäß lauten: *„Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen; die Erforderlichkeit für entsprechende Flächensicherungen wird kraft Gesetzes vermutet.“*

III. Kontinuierliche Fortschreibungspflicht

Neben der anlassbezogenen Änderung von Raumordnungsplänen soll eine kontinuierliche Fortschreibungspflicht von Amts wegen aufgenommen werden. **§ 7 Abs. 8 ROG** ist dementsprechend um einen zweiten Satz zu ergänzen: *„Alle Raumordnungspläne sind regelmäßig, spätestens alle fünf Jahre, fortzuschreiben, um langfristig Flächen für die Gipsgewinnung vorsorgend zu sichern.“*

IV. Pflicht zur Flächensicherung

Die in § 13 Abs. 5 ROG vorgesehene Möglichkeit einer Flächensicherung ist für Gips in Richtung einer **„Soll-Verpflichtung“** zu verdichten; eine Ausnahme darf folglich nur gemacht werden, wenn ein atypischer Fall vorliegt. Die Vorschrift des § 13 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 b ROG lautet danach: *„Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu ... der anzustrebenden Freiraumstruktur; hierzu können gehören ... Nutzungen im*

Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung, Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen, wobei entsprechende Festlegungen zu treffen sind, sobald und soweit solche Standorte erkennbar werden.“

V. Teilplan Gips

Ähnlich wie im Bereich der Braunkohle soll es **eigene Fachpläne** für Gips geben. Dazu soll § 7 Abs. 1 ROG, der solche Möglichkeiten bereits jetzt vorsieht, zu einer insoweit verpflichtenden Regelung weiterentwickelt werden. Das schließt auch **Nutzungen auf Zeit** im Sinne des § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG mit ein. Der dortige Satz 3 ist deshalb wie folgt zu ergänzen: *„Die Festlegungen nach Satz 1 und 2 können auch in räumlichen und sachlichen Teilplänen getroffen werden; zur langfristig vorsorgenden Sicherung standortgebundener Rohstoffe wie Gips sind solche Teilpläne zu entwickeln.“*

VI. Mehrfachnutzungen

In der Praxis ist zu beobachten, dass teilweise Nutzungen in ein Vorrangverhältnis gesetzt werden, die sich aufgrund unterschiedlicher räumlicher Verortungen gar nicht widersprechen. Ebenso wie bei zeitlichen Abfolgen (siehe dazu V.) kann es auch räumlich Mehrfachnutzungen auf unterschiedlichen Ebenen geben („Stockwerksnutzungen“), deren Nebeneinander unproblematisch ist. Das darf deshalb nicht zu einem zwingenden „Entweder-Oder“ führen. Dementsprechend ist § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG um einen Einschub zu ergänzen: *„Es kann festgelegt werden, dass bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raums nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen sind; eine Folge- oder Zwischennutzung sowie sich nicht widersprechende Mehrfachnutzungen, insbesondere auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen, können festgelegt werden.“*

VII. Projektmanager

In anderen Rechtsgebieten hat sich die institutionelle Etablierung eines **Verwaltungshelfers** – etwa in Form eines sogenannten Projektmanagers (vgl. § 29 NABEG) – bewährt. Er soll die zuständige Behörde bei komplexen Verfahren unterstützen, um durch Bereitstellung von Kapazitäten und Kompetenzen zu rascheren Entscheidungen im Interesse aller zu kommen. Selbstverständlich bleiben weiterhin die Behörde in der Verantwortung und die maßgeblichen, häufig europarechtlichen Verfahrensvorgaben in Kraft. Die Ergänzungen dienen nur als Hilfsmittel im Bereich der **raumordnerischen Zusammenarbeit** gem. § 14 ROG, der wie folgt zu ergänzen ist:

- § 14 Abs. 1 Satz 1, Halbsatz 2 ROG: *„Zur Vorbereitung hinwirken; das gilt bei der vorsorgenden Sicherung von standortgebundenen Rohstoffen insbesondere für eine Einbindung der Geologischen Dienste, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und der Deutsche Rohstoffagentur (DERA).“*

- Ein neuer § 14 Abs. 3 ROG sollte wie folgt geschaffen werden: *„Die zuständige Behörde kann einen Dritten mit der Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensschritten auf Vorschlag oder mit Zustimmung des Vorhabenträgers und auf dessen Kosten beauftragen. Die raumordnerische Entscheidung selbst liegt allein bei der zuständigen Behörde.“*

VIII. Veränderungen im Naturschutzrecht

Darüber hinaus soll der Gedanke der „**guten fachlichen Praxis**“, der vielfach im Recht verankert ist (vgl. z.B. § 14 Abs. 2 BNatSchG), auch für die Rohstoffgewinnung eingeführt werden. So bieten sich einige Neuregelungen im BNatSchG an:

- § 14 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG: *„Entspricht ... Bodennutzung ... Anforderungen an die gute fachliche Praxis, widerspricht sie in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Dasselbe gilt für die Gewinnung nicht energetischer mineralischer Rohstoffe, sofern sie den sich aus [Hinweis auf Verwaltungsvorschrift/Leitfaden] ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis entsprechen.“*
- § 44 Abs. 7 BNatSchG: *„Auf Flächen mit einer zulässigen Gewinnung nichtenergetischer mineralischer Rohstoffe verstoßen das Lösen und Freisetzen des Gesteins einschließlich der damit zusammenhängenden vorbereitenden, begleitenden und nachfolgenden Tätigkeiten sowie Ausgleichs- und Minderungsmaßnahmen nach § 1 Abs. 5 Satz 4 nicht gegen die Zugriffsverbote, sofern sie den sich aus [Hinweis auf Verwaltungsvorschrift/Leitfaden] ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis entsprechen. Dies gilt nicht für die Gewinnung mineralischer Rohstoffe auf und unter dem Meeresboden.“*
- § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG: *„Von den Geboten und Verboten kann auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn ... dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist, was bei der langfristigen Sicherung von standortgebundenen Rohstoffen kraft Gesetzes vermutet wird, oder „*

Handlungsempfehlungen (Landesrecht)

Aufgrund der Zuständigkeit besteht ganz wesentlich auf Landesebene der dringende Handlungsbedarf, konkrete Möglichkeiten für den erleichterten Naturgipsabbau im Rahmen des Ausstieges aus der Kohleverstromung umzusetzen.

Generell ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Länder nicht auf bundesrechtliche Regelungen warten müssen. So wünschenswert bundeseinheitliche Maßgaben auch wären, sind die Länder nicht auf ein Handeln des Bundes angewiesen. Denn gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG gehört die Raumordnung nicht zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes, sondern zur **konkurrierenden** mit der Folge, dass die **Länder selbstgestaltend** tätig werden dürfen. Das gilt auch dann, wenn der Bund bereits gesetzgeberisch tätig geworden ist oder dies bewusst unterlassen hat; beides entfaltet **keine Sperrwirkung** für die Länder. Denn gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG sind sie im Bereich der Raumordnung **abweichungsbefugt**; sie können deshalb auch dann Regelungen vorsehen, wenn der Bund Anderes vorgesehen hatte.

Ließen sich also die Handlungsempfehlungen für die Bundesebene nicht oder nur teilweise durchsetzen, wäre dies für die rohstoffführenden Länder keineswegs das Ende ihrer Möglichkeiten. In Bezug auf die raumordnungsrechtlichen Belange wären sie vielmehr – auf den ihnen jeweils zu Gebote stehenden Ebenen – weiterhin handlungsbefugt. Für den Naturschutz gilt Ähnliches, allerdings ist die Abweichungsbefugnis gem. Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG etwas eingeschränkter.

IX. Gesetzliche Ebene

Die unterbreiteten **Vorschläge** für die Bundesebene (Seite 3 - 5) zur Aufnahme einer *Rohstoffsicherungsklausel*, zur kontinuierlichen *Fortschreibungspflicht*, zur *Flächensicherungspflicht*, zu einem raumordnerischen *Teilplan Gips, Mehrfachnutzungen* oder einem *Projektmanager* könnten **ohne inhaltliche Abstriche** auf der Ebene der jeweiligen **Landesplanungsgesetze** aufgegriffen werden – unabhängig davon, ob und wie der Bund sie seinerseits umsetzt.

X. Raumordnungspläne

Deutlich stärker als der Bund steht den Ländern die **raumordnerische Gestaltung** zur Verfügung. So können sie die zuvor genannten Regelungsinhalte – sofern eine *gesetzliche* Verankerung in den Landesplanungsgesetzen nicht in Betracht kommen sollte – in ihre Raumordnungspläne aufnehmen. Dabei ist vorzugswürdig, zentrale Inhalte in den **landesweiten Plan**, der für die einzelnen Regionalpläne verbindliche Vorgaben setzt, zu implementieren; das würde sich insbesondere für grundlegende Neuregelungen, etwa eine allgemein geltende Rohstoffsicherungsklausel, anbieten. Damit wird die **Regionalplanung** i.S. *landesweit einheitlicher Maßstäbe* gebunden. Wie auch beim Bund ist es zudem sinnvoll, nach Möglichkeit mit **Zielen** – und nicht lediglich mit Grundsätzen – zu arbeiten, was die Bindungswirkung erhöht und damit den *landeseinheitlichen Vollzugerleichtert*.

XI. Schutzgebietsverordnungen

Ein weiteres Handlungsfeld für rohstoffsichernde Maßgaben bietet sich – außerhalb des Raumordnungsrechts – in den **naturschutzrechtlichen Ausweisungsinstrumenten**. Mit diesen werden die schutzwürdigen Areale unter Natur- oder Landschaftsschutz etc. gestellt (vgl. den Katalog der §§ 20 ff. BNatSchG), insbesondere durch ordnungsbehördliche Verordnungen. In ihnen wird detailliert geregelt, welche Tätigkeiten *zulässig* sind, wo *Einschränkungen* bestehen und was *verboten* ist. Hier ist denkbar, bereits in die dortigen Tatbestände **Öffnungsklauseln für die Rohstoffsicherung** aufzunehmen, da erfahrungsgemäß genau diese Schutzgebiete regelmäßig auch für eine Gipsgewinnung in Frage kommen. Am effizientesten erfolgt eine solche Offenhaltung für die Rohstoffgewinnung bereits auf der allgemeinen Zulässigkeitsstufe; erst nachrangig sollte mit Ausnahmen oder Befreiungen gearbeitet werden. Denn angesichts der großen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Rohstoffsicherung sollte die Gipsgewinnung so weit wie möglich in die *Zulässigkeitsregelungen* der jeweiligen Verordnung aufgenommen und nicht in bloße Befreiungslagen gedrängt werden. Hier kann insgesamt an die im Bundespapier vorgeschlagenen Regelungen zum dortigen Naturschutzgesetz angeknüpft werden; ggf. können flankierende Regelungen auch in den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen aufgenommen werden.

XII. Öffentlich-rechtlicher Vertrag

Das kooperative Handeln zwischen Staat und Unternehmen/Bürgern durch eine vertragliche Vereinbarung und nicht lediglich einseitig durch Ordnungsrecht ist allgemein anerkannt (vgl. §§ 54 ff. VwVfG). Das gilt gerade auch im Naturschutzrecht. So sieht § 2 Abs. 3 BNatSchG (und die entsprechenden landesrechtlichen Regelungen) ausdrücklich ein Vorgehen durch **Vertragsnaturschutz** vor. Das eröffnet Spielräume und Gestaltungsoptionen für beide Seiten. Auf diese Weise wird eine verbindliche Regelung für die jeweiligen **Vertragsparteien** – die auch *mehrere Beteiligte*, etwa den örtlichen Naturschutz oder anerkannte Umweltvereinigungen, ebenso wie ganze Branchen umfassen können – geschaffen, die **über Legislaturperioden** hinaus Geltung begründet („*pacta sunt servanda*“); auch eine spätere Rechtsänderung macht einen solchen Vertrag nicht automatisch hinfällig, sondern allenfalls anpassungsbedürftig. Diese Vereinbarung muss sich nicht nur auf eine Einzelfallregelung beziehen, sondern kann auch übergreifende Themen, Strukturen und Abläufe – etwa i.S. einer **allgemeinen Verständigung** zu naturschutz- und gewinnungsrechtlichen Fragestellungen – zum Gegenstand haben. Ein weiterer Vorteil des öffentlich-rechtlichen Vertrags liegt zudem darin, dass auch **Vereinbarungsinhalte** getroffen werden können, die über die unmittelbaren Vertragsthemen hinausgehen – so etwa freiwillige Absprachen, die *ordnungsrechtlich nicht* angeordnet werden dürften; insofern besteht – von zwingendem, nicht dispositivem Recht abgesehen – **Vertragsfreiheit** auch für die öffentliche Hand.

XIII. Verwaltungsakt

Schließlich sind Einzelfallregelungen auch durch Verwaltungsakte möglich. Dies kann etwa in Form einer – abgestimmten – **Verfügung** erfolgen, die der Adressat – da sie mit seinen Vorstellungen übereinstimmt – **bestandskräftig** werden lässt; dadurch wird eine **verbindliche Grundlage** geschaffen, die nur unter den gesetzlich normierten Aufhebungsvoraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG wieder beseitigt werden kann.

Zu denken wäre auch an das Instrument einer **Zusicherung/Zusage** – also das *verbindliche Inaussichtstellen zukünftigen Verwaltungshandelns*. Dadurch wird eine behördliche (Ermessens-)Entscheidung getroffen, die zwar (im Rahmen des § 38 VwVfG) erst in der Zukunft Wirkung entfaltet, aber schon jetzt **Planungssicherheit** bietet.

Es gibt danach auf Landesebene eine Fülle von Regelungs- und Gestaltungsmöglichkeiten, um in rechts- und planungssicherer Form eine wesentlich stärkere Rohstoffsicherung zu betreiben als dies bislang der Fall war. Die im Bundespapier genannten inhaltlichen Überlegungen ließen sich dadurch auf den verschiedenen landesrechtlichen Ebenen realisieren. Ideal wäre indessen ein **konzertiertes Vorgehen** von Bund und Ländern – etwa dergestalt, dass Ersterer rahmensetzende Vorgaben macht und die notwendigen Detailausgestaltungen dann durch die Länder mit ihren verschiedenen Instrumenten erfolgen.