

Anlage 5: Ergänzende Erläuterungen zur Festlegung von Bereichen zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) im Teutoburger Wald

a) Rechtliche Grundlagen

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 Raumordnungsgesetz (ROG) sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Der geltende Landesentwicklungsplan (LEP NRW) verpflichtet die Regionalplanung zu einer verbindlichen raumordnerischen Sicherung abbauwürdiger Lagerstätten. Gem. Ziel C IV 2.1 LEP NRW sind abbauwürdige Bodenschätze zur langfristigen Versorgung mit heimischen Rohstoffen zu sichern. Hierbei ist unter anderem die Rohstoffqualität zu berücksichtigen. Die Sicherung der Rohstoffe erfolgt gem. Ziel C IV 2.2.3 in Abhängigkeit von der Entwicklung des Rohstoffbedarfs. Erläuternd weist der LEP unter C IV 3.3 darauf hin, dass die landesplanerische Sicherung heimischer Lagerstätten durch die Darstellung von Bereichen zur oberirdischen Gewinnung von Bodenschätzen in Verbindung mit textlichen Zielen in den Gebietsentwicklungsplänen (*heute Regionalplänen*) erfolgt. Die Versorgungssicherheit soll gem. Erläuterung C IV 3.6 für 25 Jahre gewährleistet werden. Außerhalb der ausgewiesenen Bereiche soll kein Abbau stattfinden, das bedeutet, die Bereiche zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Bodenschätze (BSAB) sollen als Vorranggebiete mit Eignungswirkung ausgewiesen werden.

Zum Jahresende wird mit dem Inkrafttreten eines neuen Landesentwicklungsplans gerechnet. Der Entwurf des Landesentwicklungsplans (LEP-E) ist vom Kabinett am 05.07.2016 beschlossen und dem Landtag zur Zustimmung vorgelegt worden. Die Ziele des LEP-E sind daher als "Ziele in Aufstellung" für nachgeordnete raumbedeutsame Planungen gem. § 3 Abs. 1 Nr. 4 ROG als sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.¹

Kapitel 9.1 des LEP-E befasst sich mit der Lagerstättensicherung. Nach Grundsatz 9.1-1 soll die Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen berücksichtigt werden, in den Erläuterungen dazu heißt es:

"Planerische Rohstoffsicherung ist die Vorsorge für die Bedarfsdeckung der Volkswirtschaft und sichert nicht einzelne Betriebsstandorte. Angestrebt wird ein verlässlicher Handlungsrahmen für die rohstoffgewinnende und -verarbeitende Industrie sowie eine raumverträgliche Steuerung des Abgrabungsgeschehens."

Darüber hinaus wird in Grundsatz 9.1-1 festgelegt, dass Qualitäten und Quantitäten sowie die Seltenheit eines Rohstoffvorkommens Berücksichtigung finden sollen. Grundsatz 9.1-3 fordert darüber hinaus einen möglichst umweltschonenden und flä-

¹ Da davon auszugehen ist, dass der LEP-E Ende 2016 rechtskräftig wird, sind die Festlegungen des LEP-E aller Voraussicht nach für den Sachlichen Teilplan Kalkstein verbindlich.

chensparenden Rohstoffabbau. Kapitel 9.2 des LEP-E enthält Festsetzungen speziell zu nichtenergetischen Rohstoffen. Ziel 9.2-1 bestimmt, dass BSAB in den Regionalplänen als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten festzulegen sind. In den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1, 3. Absatz, letzter Satz, wird ebenfalls – wie schon in Grundsatz 9.1-1 – darauf hingewiesen, dass die (Rohstoff-) Qualitäten zu berücksichtigen sind. Anders als der noch geltende LEP legt der LEP-E in Ziel 9.2-2 einen Versorgungszeitraum für Festgestein von mindestens 35 Jahren fest.

b) Notwendigkeit eines gesamträumlichen Darstellungskonzeptes

Die Vorgabe sowohl des geltenden LEP als auch des LEP-E, dass BSAB als Vorranggebiete mit Eignungswirkung festzulegen sind, erfordert ein gesamträumliches Darstellungskonzept. Der Ausschluss von Abgrabungen in Teilen des Gebiets eines Regionalplans durch die Festsetzung von Vorranggebieten, die gleichzeitig die Wirkung von Eignungsgebieten haben, ist dann ein rechtmäßiges Ziel der Raumordnung, wenn die in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Konzentrationszonen für Windenergieanlagen aufgestellten Grundsätze beachtet werden.²

Das OVG NRW hat dies u. a. mit Urteil vom 30.09.2014 - Az. 8 A 460/13 für die regionalplanerische Ausweisung von Konzentrationsflächen für Abgrabungsbereiche noch einmal bekräftigt. Auch in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 LEP-E, 4. Absatz, wird ausdrücklich auf die Erfordernis eines *"schlüssigen, den gesamten Planungsraum umfassenden Planungskonzeptes unter Berücksichtigung der rohstoffgeologischen Empfehlungen der für Geologie zuständigen Fachbehörden."* hingewiesen, wobei auch *"die betrieblichen Entwicklungsvorstellungen berücksichtigt werden"* sollen.

Harte und weiche Tabuzonen

Solch ein gesamträumliches Darstellungskonzept ist im Zuge der Fortschreibung des Regionalplans Münsterland³ für die Darstellung von BSAB für alle Rohstoffarten erarbeitet worden, welches im Wesentlichen auch für den Sachlichen Teilplan Kalkstein Anwendung findet. Das gesamträumliche Darstellungskonzept legt harte und weiche Tabuzonen fest und soll letztlich dafür Sorge tragen, dass für den Abbau oberflächennaher Rohstoffvorkommen die im Ziel 9.2-3 LEP-E vorgegebene Versorgungsreichweite erreicht und somit "substantiell Raum" geschaffen wird (vgl. die Anlage zu den textlichen Darstellungen des Sachlichen Teilplans Kalkstein).

Für die Beurteilung, ob substantiell Raum geschaffen worden ist, dient daher als Maßstab die Einhaltung der landesplanerisch vorgegebenen Versorgungszeiträume. Können diese durch die Festlegung der BSAB im Regionalplan eingehalten werden, ist substantiell Raum für die Rohstoffgewinnung geschaffen worden.

² Vgl. u. a. Beschluss des BVerwG v. 18.1.2011, Az. 7 B 19/10.

³ Bekanntmachung am 27.06.2014.

Mit Urteil vom 1. Juli 2013 hat das OVG NRW - Az. 2 D 46/12.NE konkretisiert, wie harte und weiche Tabuzonen zu bestimmen sind und wie bei der Ausarbeitung des Plankonzeptes vorzugehen ist. Danach ist eine Tabuzone als "hart" einzustufen, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen. Demgegenüber sind Flächen als "weiche" Tabuzonen einzuordnen, wenn sie der Abwägung zugänglich sind. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob FFH-Gebiete als harte oder als weiche Tabuzonen zu qualifizieren sind.

Da das OVG bei der Annahme harter Tabuzonen grundsätzliche Zurückhaltung fordert, sind FFH-Gebiete im gesamträumlichen Darstellungskonzept als weiche Tabuzonen berücksichtigt worden. Zwar werden gem. § 34 Abs. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) Projekte untersagt, die eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebietes bewirken. Jedoch lässt § 34 Abs. 3 BNatSchG ausdrücklich Ausnahmen von diesem Verbot im Rahmen einer sog. "Abweichungsprüfung" zu, so dass nicht von vornherein ein rechtliches Hindernis für die Ausweisung eines BSAB im Sinne einer harten Tabuzone vorliegt.

Gestufte Prüfung

Das OVG hat im o. a. Urteil für die Ausarbeitung des Plankonzeptes ferner ein gestuftes Vorgehen vorgegeben. Zunächst müssen die Flächen ausgeschieden werden, die den harten und weichen Tabuzonen unterworfen sind. Im nächsten Schritt können ggf. weitere Abwägungskriterien Berücksichtigung finden, bevor dann zu prüfen ist, ob substantiell Raum für die Rohstoffgewinnung verbleibt. Ist dies nicht der Fall, muss der Abwägungsprozess unter erneuter Betrachtung der weichen Tabuzonen wiederholt werden.

Für die Ausweisung von BSAB im FFH-Gebiet "Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg" muss daher zunächst geprüft werden, ob diese Flächen zwingend erforderlich sind, um substantiell Raum für die Rohstoffgewinnung zu schaffen. Konkret müsste die BSAB-Ausweisung im Teutoburger Wald erforderlich sein, um die Rohstoffversorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung gem. Ziel C IV 2.1 LEP in Verbindung mit den Erläuterungen C IV 3.6 LEP bzw. Ziel 9.2-1 LEP-E zu gewährleisten. Das bedeutet, es müsste der Nachweis erbracht werden, dass im Planungsraum nicht ausreichend Kalksteinvorkommen (der benötigten Qualität) außerhalb der festgelegten Tabuzonen vorhanden sind, die eine Versorgung mit dem Rohstoff entsprechend der landesplanerischen Vorgaben sicherstellen, so dass nur mit diesen Flächen substantiell Raum für die "Rohstoffgewinnung Kalkstein" geschaffen werden kann. Andernfalls wäre eine BSAB-Ausweisung im FFH-Gebiet "Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg" ausgeschlossen. Dies wäre folglich der Fall, wenn die Unternehmen Dyckerhoff GmbH (im Folgenden Fa. Dyckerhoff) und Calcis Lienen GmbH & Co. KG (im Folgenden Fa. Calcis) nicht den erforderlichen Nachweis erbringen können, dass die Flächen für die Rohstoffversorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung notwendig sind.

Spezialprodukte

Unter bestimmten Voraussetzungen käme eine BSAB-Ausweisung aber auch dann in Frage, wenn die Rohstoffvorkommen außerhalb des FFH-Gebietes im Teutoburger Waldes theoretisch zwar ausreichend wären, die erforderliche Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung mit dem Rohstoff aber dennoch nicht sichergestellt werden könnte:

Denkbar wäre z. B., dass die Unternehmen bestimmte Spezialprodukte (z. B. "Tiefbohrzement" der Fa. Dyckerhoff bzw. "Lienener CL 80" der Fa. Calcis) herstellen, die nicht substituierbar sind und für die sie eine marktbeherrschende Stellung innehaben, weil sie z. B. über ein bestimmtes technisches Know-how verfügen oder weil Lieferabhängigkeiten zu nachgelagerten Wirtschaftsbranchen (Bauwirtschaft, Kalksandstein-Industrie) bestehen. Falls diese Spezialprodukte nicht mehr wirtschaftlich hergestellt werden könnten, wenn die Unternehmen ihren Standort verlagern bzw. den Rohstoff aus entfernt liegenden Abbaugebieten zu ihren Produktionsstätten transportieren müssen, wäre die Versorgung der Wirtschaft mit diesen Spezialprodukten unter Umständen gefährdet.

In dieser Konstellation könnten demnach einzelbetriebswirtschaftliche Gründe die Ursache für nachteilige volkswirtschaftliche Auswirkungen sein. Diese Gefährdung der Versorgungssicherheit durch das dann wegfallende Produktangebot müsste jedoch signifikant sein, d. h. eine volkswirtschaftliche Dimension haben (Auswirkungen von allgemeiner volkswirtschaftlicher Bedeutung; vgl. Erläuterungen zu Grundsatz 9.1-1 LEP-E), so dass mittelbar die von den landesplanerischen Zielen C IV 2.1 LEP bzw. Ziel 9.2-1 LEP-E geschützten Belange beeinträchtigt werden. Einzelbetriebswirtschaftlich vorgebrachte Argumente (z. B. der nicht betriebswirtschaftliche Abbau von Rohstoffen) könnten demnach Berücksichtigung finden, wenn damit solch eine "volkswirtschaftliche Dimension" einherginge und dadurch nachteilige Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit der Wirtschaft wahrscheinlich wären.

Die Fa. Dyckerhoff und die Fa. Calcis müssten demnach den Nachweis erbringen, dass derlei Auswirkungen zu befürchten sind.

Nachweis durch die Firmen Dyckerhoff und Calcis

Der dargestellte Sachverhalt ist den beiden Unternehmen in mehreren Gesprächen ausführlich erläutert und mit ihnen erörtert worden. Im November 2014 ist den Unternehmen Calcis und Dyckerhoff mitgeteilt worden, dass nach den bis dahin der Regionalplanung vorliegenden Erkenntnissen und vorgetragenen Argumenten nicht der Bedarf gesehen werde, die beanspruchten Flächen im Teutoburger Wald als BSAB auszuweisen, um "substantiell Raum" für die Rohstoffgewinnung zu schaffen. Die Unternehmen haben daraufhin erklärt, sie wollen den Bedarfsnachweis anhand weiterer Unterlagen erbringen. Hierzu sollten weitere Gutachten in Auftrag gegeben werden, die ursprünglich bis zum Frühjahr 2015 erstellt werden sollten, letztendlich aber erst im März 2016 vorgelegt werden konnten.

Die Gutachten sollten insbesondere den Nachweis erbringen, dass zum einen nur ein Abbau der beantragten Erweiterungsflächen im Teutoburger Wald betriebswirtschaftlich möglich sei und eine Nichtfestlegung von BSAB im Teutoburger Wald zu einer Betriebseinstellung an den Standorten Lengerich (Fa. Dyckerhoff) bzw. Lienen (Fa. Calcis) führen würde. Zum anderen sollte belegt werden, dass ein etwaiger Marktaustritt der Firmen auch volkswirtschaftliche Auswirkungen hätte und mithin die Versorgungssicherheit der Wirtschaft nicht mehr gewährleistet werden könne.

Der Rohstoff Kalkstein ist im Planungsraum auch unter Berücksichtigung der im gesamträumlichen Darstellungskonzept festgelegten harten und weichen Tabuzonen flächig und daher zunächst in ausreichendem Umfang vorhanden, so dass die im LEP-E vorgesehenen Versorgungszeiträume (Ziel 9.2-2) grundsätzlich abgedeckt werden könnten. Ein anderes Ergebnis ist nur denkbar, wenn darüber hinaus nach Rohstoffqualitäten innerhalb der Rohstoffgruppe Kalkstein differenziert werden muss, weil diese Qualität z. B. zur Herstellung bestimmter Spezialprodukte erforderlich ist. Eine solche Differenzierung ist sowohl im gültigen LEP (C IV 2.1) als auch in Grundsatz 9.1-1 "Standortgebundenheit von Rohstoffvorkommen" sowie in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 "Räumliche Festlegungen für oberflächennahe nichtenergetische Rohstoffe" des LEP-E prinzipiell vorgesehen (s. o.).

Daher ist unter Berücksichtigung der von den Firmen Dyckerhoff und Calcis vorgebrachten Argumentation zu prüfen, ob eine Differenzierung nach unterschiedlichen Qualitäten für die Festlegung von BSAB für den Rohstoff Kalkstein geboten ist, verbunden mit der Folge, BSAB im Teutoburger Wald festzulegen, um die landesplanerisch geforderten Versorgungsreichweiten ("substantiell Raum") zu gewährleisten. Dies kann – wie oben beschrieben – dann der Fall sein, wenn diese Rohstoffqualitäten zwingend erforderlich sind, um z. B. bestimmte (Spezial-) Produkte herzustellen, die für nachgelagerte Wirtschaftsbranchen (z. B. Bauwirtschaft, Landwirtschaft) essentiell und damit von volkswirtschaftlicher Bedeutung sind. Im Folgenden werden diese Fragestellungen für die beiden Unternehmen Dyckerhoff und Calcis geprüft.

c) Festlegungen von zusätzlichen BSAB für die Fa. Calcis im Teutoburger Wald

Auf den beantragten Erweiterungsflächen im nördlichen Teutoburger Wald kann Cenoman-Kalkstein gewonnen werden, der sich durch einen hohen CaCO_3 -Gehalt (ca. 90 %) und klar definierten Nebenbestandteilen auszeichnet. Diese Rohstoffqualität wird insbesondere für die Herstellung des Weißkalks CL 80 sowie für die Herstellung von sog. Futterkalk benötigt.

In dem von der Fa. Calcis vorgelegten Gutachten wird dargelegt, dass das Produkt CL 80 zwar auch aus Kalkstein anderer Qualitäten herstellbar wäre, z. B. aus "abgewertetem" CL 90, aus "abgemagertem" CL 90 oder aus Rohsteinen mit einem Ca-

CO₃-Gehalt kleiner 90 %, aber dies hätte wiederum nachteilige Auswirkungen auf die Produktqualität mit nachteiligen Konsequenzen für nachgelagerte Branchen.⁴

Der von Calcis hergestellte Tierfutterkalk sei aufgrund seiner besonderen Eigenschaften, die wiederum auf die Rohstoffqualität zurückzuführen seien, ebenfalls von besonderer Bedeutung für die Landwirtschaft.

Alternativstandorte

Wird unterstellt, dass die besondere Qualität des "Lienener CL 80" bzw. des "Futterkalks" als Besonderheit der Fa. Calcis gewertet werden kann, die aufgrund der relativ hohen Marktanteile der Fa. Calcis⁵ auch eine besondere Marktrelevanz hätte, dann wäre zunächst zu prüfen, ob der Rohstoff in der geforderten Qualität an anderer Stelle im Planungsraum ausreichend verfügbar ist.

Hierbei sind zunächst genehmigte Abbaugebiete in den Blick zu nehmen. Es ist unstrittig, dass der genehmigte Abgrabungsbereich "Höste" nordwestlich von Lienen ausreichende Quantitäten der geforderten Rohstoffqualität bereithält. Diesbezüglich wird jedoch seitens der Fa. Calcis der Einwand vorgebracht, dass diese Vorkommen im Besitz der Fa. Dyckerhoff seien und aufgrund mangelnder Veräußerungsbereitschaft für Calcis nicht zur Verfügung ständen.

Daneben wurden, gestützt auf das sog. "Kalkstein-Gutachten NRW", diverse weitere Alternativstandorte im Planungsraum untersucht, die möglicherweise für einen Neuaufschluss in Frage kommen. Im Ergebnis komme eine Zulieferung aus diesen potenziellen Standorten aber nicht in Frage, da die Rohstoffqualität nicht gesichert sei und/oder die Transportkosten zu hoch seien. In weiteren Bereichen innerhalb des Höhenzuges des Teutoburger Waldes (Flächen in Wettringen, Rheine-Rodde, Hörstel, Ibbenbüren-Dörenthe, Tecklenburg und Lengerich) seien zwar mehrere Alternativstandorte vorhanden, die in Summe Rohstoffvorräte von 20,9 bis 26,1 Mio. t bieten und den Bedarf theoretisch für 54 bis 65 Jahre decken könnten, ein Aufschluss mehrerer Standorte sei aber nicht wirtschaftlich.⁶ Darüber hinaus sei auch die Verlagerung/Neuerrichtung der Produktionsstätte aufgrund hoher Investitionskosten wirtschaftlich nicht umsetzbar.⁷

Der Argumentation der Fa. Calcis kann nicht gefolgt werden. Allein mit dem genehmigten Abbaugebiet "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 sog. "kalkhohe Material" abzüglich etwaiger Abbauverluste auf

⁴ Vgl. Bosch & Partner, B.2, S. 14 ff..

⁵ Vgl. Bosch & Partner, B.2, S. 32 f. (37 % Anteil am Absatz der Kalksandsteinindustrie, 34 % Marktanteil bei Futterkalk in der Region).

⁶ Vgl. Bosch & Partner, B.2, Kap. 3.1, S. 41 ff..

⁷ Vgl. Bosch & Partner, B.2, Kap. 3.2, S. 89 ff..

18,6 Mio. m³.⁸ Nach eigenen Angaben benötigen die Fa. Dyckerhoff jährlich rd. 265.000 m³ und die Fa. Calcis rd. 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 4,26 Mio. m³ vorhanden sind, bei einer möglichen Tieferlegung kommen zusätzliche 1,96 Mio. m³ hinzu. Insgesamt stehen damit noch rd. 24,8 Mio. m³ zur Verfügung, so dass beide Unternehmen sogar Abbaureichweiten von weit über 35 Jahre (ca. 53 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 aufgrund der Eigentumsverhältnisse kann hier keine Berücksichtigung finden. Diese Grundposition in der Raumordnung ist von der Landesplanungsbehörde NRW ausdrücklich bestätigt worden.

Bedeutung der Rohstoffqualität für die Produkte der Fa. Calcis

Aber selbst wenn die genehmigten Abbaufächen im Teutoburger Wald nicht für den Rohstoffabbau für die Fa. Calcis zur Verfügung stünden und dieser Umstand Berücksichtigung finden könnte, überzeugt die Argumentation der Fa. Calcis nicht. Die Fa. Calcis argumentiert, dass die besondere Rohstoffqualität der Vorräte im Teutoburger Wald erforderlich für die Herstellung des "Lienener CL 80" und für den "Lienener Futterkalk" sei. Eine mindere Rohstoffqualität würde zu einer geringeren Produktqualität mit erheblichen nachteiligen Konsequenzen für nachgelagerte Wirtschaftsbranchen (Kalksandsteinindustrie, Landwirtschaft) führen.

In einem von der Bezirksregierung Münster in Auftrag gegebenen Gutachten hinsichtlich der "Beurteilung der Eignung des Kalks CL 80 der Calcis Lienen GmbH & Co. KG für die Herstellung von Kalksandstein" kommt der Gutachter zu folgendem Ergebnis:

*"Zusammenfassend ist festzustellen, dass auf Basis der zur Verfügung gestellten Unterlagen keine besondere Eignung des Kalks der Qualität der Calcis Lienen GmbH & Co. KG für die Herstellung von Kalksandsteinprodukten abzuleiten ist."*⁹

⁸ Vgl. MTC, B.1-A, Kap. 7, S. 32 ff.; die Angaben im Gutachten sind allerdings widersprüchlich, auf S. 36 ist von 18,6 Mio. m³ die Rede, während auf S. 37 in Tab. 7 eine andere Zahl aufgeführt ist, die hier aufgrund der Geheimhaltung nicht dargestellt werden kann. Offensichtlich handelt es sich in Tab. 7 um einen Rechenfehler.

⁹ Brameshuber + Uebachs Ingenieure GmbH, S. 19.

Darüber hinaus kommt die Fa. Calcis selbst zu dem Ergebnis, dass davon auszugehen sei, dass Wettbewerber in der Lage seien, den Bedarf, der derzeit durch die Produktion der Fa. Calcis gedeckt werde, auf dem Markt abzufangen.¹⁰

Bezüglich der ungebrannten Produkte der Fa. Calcis nimmt der Futterkalk eine besondere Bedeutung ein, denn rd. 72 % der ungebrannten Produkte entfallen bei der Fa. Calcis auf die Produktion von Futterkalk (63.000 t in 2015), hier liegt der Marktanteil bei rd. 34 % in der Region. Der in Lienen abgebaute Rohstein habe laut der Fa. Calcis gegenüber andernorts abgebauten Massenkalken den Vorteil, aufgrund seiner Eigenschaften im Tiermagen erheblich schneller umgesetzt zu werden. Ein Wegfall dieses Produktes könne nach Aussagen der Fa. Calcis zu einem Unterangebot an Futterkalk bzgl. der geforderten Qualitäten führen.¹¹

Demgegenüber hat die Landwirtschaftskammer NRW auf Nachfrage der Bezirksregierung Münster hinsichtlich des Futterkalks der Fa. Calcis festgestellt, dass es durchaus weitere Anbieter von Futterkalk gebe, die ggfs. die Lücke eines Angebotsausfalls bei der Fa. Calcis überbrücken könnten und dass überdies die hiesigen Mischfutterwerke den Futterkalk aus verschiedenen regionalen Kalkwerken beziehen.

Auch für dieses Produkt kommt die Fa. Calcis zudem wieder selbst zu dem Ergebnis, dass davon auszugehen sei, dass Wettbewerber in der Lage seien, den Bedarf, der derzeit durch die Produktion der Fa. Calcis gedeckt werde, auf dem Markt abzufangen.¹²

Nach alledem hat die Rohstoffqualität für die von der Fa. Calcis hergestellten Produkte (hier insbesondere "CL 80" und "Futterkalk") offensichtlich nicht die ihr zugeschriebene Bedeutung. Die Herstellung dieser Produkte erfordert nicht zwingend die von der Fa. Calcis beschriebene Rohstoffqualität des Kalksteins. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Substitutionsmöglichkeiten in der Herstellung durch den Einsatz des Rohstoffs Kalkstein mit minderer Qualität bestehen. Volkswirtschaftliche Auswirkungen sind selbst bei einem Marktaustritt der Fa. Calcis nicht zu befürchten, da Wettbewerber die Versorgung unter Rückgriff auf Rohstoffvorkommen minderer Kalksteinqualität gewährleisten könnten.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage, ob es außerhalb des FFH-Gebietes im Teutoburger weitere abbaubare Rohstoffvorkommen vergleichbarer Qualität gibt, nachrangig. Grundsätzlich kommt der Geologische Dienst NRW zu dem Ergebnis, dass der Bedarf an hochwertigem Kalkstein (Cenoman-Kalk) innerhalb des Regionalplans Münsterland auch außerhalb des FFH-Gebietes "Teutoburger Wald" gedeckt werden könne. Nach Stellungnahme der Fa. Calcis seien diese Vorräte allerdings betriebswirtschaftlich nicht abbaubar (s. o.). Die vertiefte Prüfung dieser Argumentation erübrigt sich jedoch, da – wie ausgeführt – einerseits die Rohstoffe in der von der Fa. Calcis beanspruchten Qualität in genehmigten Abbaugebieten ausreichend vorhan-

¹⁰ Vgl. Bosch & Partner, B.2, S. 61.

¹¹ Vgl. Bosch & Partner, B.2, S. 62.

¹² Vgl. Bosch & Partner, B.2, S. 62.

den sind und andererseits die Bedeutung der Rohstoffqualität für die fraglichen Produkte von der Fa. Calcis nicht nachgewiesen werden konnte.

d) Festlegungen von zusätzlichen BSAB für die Fa. Dyckerhoff im Teutoburger Wald

Die Fa. Dyckerhoff stellt am Standort Lengerich sowohl sog. "Grauzement" als auch sog. "Spezialzement" her. Der Bedarf an Rohmaterial für Grauzement für das Werk Lengerich wird auf 730.000 m³ jährlich geschätzt, für Spezialzement wird ein jährlicher Rohmaterialbedarf in Höhe von 265.000 m³ angegeben.¹³ Diese Prognosen erscheinen aufgrund der vorgelegten Rohmaterialverbräuche der Vergangenheit realistisch.

Die Fa. Dyckerhoff verfügt nach den vorgelegten Unterlagen über Abgrabungsbereiche, die in der Summe einen Versorgungszeitraum über 25 Jahre für sog. "Grauzement" und über 90 Jahre für sog. "Spezialzement" (zu 91 % Tiefbohrzement) abdecken.¹⁴ Danach ist der erforderliche hochwertige Kalkstein für die Produktion von Spezialzement ausreichend vorhanden. Die Versorgungsreichweite für die Produktion von Grauzement liegt dagegen mit 25 Jahren deutlich unter den im LEP-E geforderten 35 Jahren, so dass hier geprüft werden muss, ob die von Dyckerhoff beantragten Erweiterungsflächen erforderlich sind.

Fraglich ist aber, ob der Abgrabungsbereich für Grauzement im Teutoburger Wald am Standort Lengerich erweitert werden muss, damit auch hier eine Versorgungsreichweite von 35 Jahren erfüllt werden kann. Denn – wie bereits an anderer Stelle erläutert – ist der Rohstoff Kalkstein für die Herstellung dieses "Massenzementes" im Planungsraum flächig vorhanden.

Eine solche Erweiterung wäre nur dann aus raumordnerischer Sicht erforderlich, wenn die Argumentation der Fa. Dyckerhoff nachvollzogen werden kann. So begründet die Fa. Dyckerhoff die Erweiterungsnotwendigkeiten am Standort Lengerich in erster Linie mit der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der Produktion von sog. Tiefbohrzement. So sei das Zementwerk Lengerich das einzige Werk in Deutschland, das einen zertifizierten Tiefbohrzement für Bohrtiefen bis 9.000 m herstellen könne. Allerdings sei für die Produktion von Tiefbohrzement u. a. eine erforderliche Voraussetzung, dass eine Kalksteinlagerstätte am Standort vorhanden sei, die auch einen Vorrat an Kalken für die Produktion von Normzementen aufweise. Ein Zementwerk, das ausschließlich Tiefbohrzement produziere, sei angesichts des weltweit vergleichsweise geringen Bedarfs wirtschaftlich nicht denkbar.

¹³ Vgl. Bosch & Partner, B.1, S. 39.

¹⁴ Vgl. MTC, B.1-A, Kap. 7, S. 32 ff. Der angegebene Versorgungszeitraum für Grauzement gilt unter der Annahme, dass eine Tieferlegung der genehmigten Abgrabungsfläche möglich ist.

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen,

- ob die Produktion von Tiefbohrzement (Spezialzement) eine gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat und
- ob eine Rohstoffzufuhr aus anderen Abbaugebieten zum Produktionsstandort Lengerich bzw. eine Produktionsverlagerung – als Alternative zu einer Erweiterung der Abgrabungsflächen am Standort Lengerich – wirtschaftlich nicht möglich ist und mit einem Marktaustritt von Dyckerhoff verbunden wäre, so dass nur eine "Verbundproduktion" von Grau- und Spezialzement am Standort Lengerich insgesamt wirtschaftlich umsetzbar ist.

Gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Tiefbohrzement

Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung des Standortes Lengerich stützt sich damit im Wesentlichen auf die Produktion von Tiefbohrzement, der ausschließlich für den Weltmarkt produziert wird und für den das Unternehmen deutschlandweit alleiniger Anbieter ist. Auch wenn Tiefbohrzement am Standort Lengerich nur in untergeordneten Mengen (ca. 350.000 t/a, dies entspricht 3,5 % bis 7 % des weltweiten Verbrauchs)¹⁵ produziert wird und die Sparte Grauzement den Hauptumsatz für die Fa. Dyckerhoff ausmacht, kann die gesamtwirtschaftliche Bedeutung hinsichtlich dieses Produktes unterstellt werden.¹⁶ Es wurde nachgewiesen, dass Dyckerhoff deutschlandweit das einzige Unternehmen ist, das über entsprechendes Know-how und über die erforderlichen Zertifikate verfügt.

Die Frage, ob die Rohstoffqualität tatsächlich erforderlich und ausschlaggebend für die Herstellung von Tiefbohrzement ist, kann hier – anders als bei der Fa. Calcis – vernachlässigt werden. Einerseits hat das Unternehmen dies nachvollziehbar dargelegt, andererseits verfügt das Unternehmen mit der genehmigten Abgrabung Höste über ausreichende Abbauf Flächen, die als Abgrabungsflächen bereits genehmigt sind.

Bedeutung des Exportanteils für die Versorgungssicherheit

Jedoch stellt sich die Frage, ob der Versorgungsauftrag des LEP NRW bzw. des LEP-E NRW auch die Deckung des Bedarfs ausländischer Absatzmärkte einschließt oder ob sich die Sicherstellung der Rohstoffversorgung nur auf das Land NRW bezieht, da der Tiefbohrzement zu 100 % exportiert wird.

Die Frage wird weder im gültigen LEP NRW noch im LEP-E NRW eindeutig beantwortet. Die Methodik der Bedarfsermittlung, wie sie in den Erläuterungen zu Ziel 9.2-1 beschrieben ist, spricht dafür, dass die Verwendung der Rohstoffe nicht zu berücksichtigen ist. Denn die Methodik der Bedarfsermittlung stützt sich allein auf den Bedarf der Abgrabungsunternehmen, der aufgrund des Verbrauchs in der Vergangenheit ermittelt wird, und schreibt diesen in die Zukunft fort. Es findet keine Diffe-

¹⁵ Vgl. Bosch & Partner, B.1, S. 32

¹⁶ Genaue Zahlen unterliegen der Geheimhaltung aufgrund des betrieblichen Datenschutzes.

renzierung statt, für welche Zwecke (z. B. zugunsten der heimischen Wirtschaft oder für den Export) die Rohstoffe abgegraben werden.

Andererseits deuten Formulierungen des LEP-E an verschiedenen Stellen in Kapitel 9.2 darauf hin, dass nur die Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung in NRW sicherzustellen ist.¹⁷

Für letztere Interpretation sprechen vor allem auch zwei Urteile des OVG NRW:

- Urteil des OVG vom 07.12.2009 - 20 A 628/05:

*"Denn C. IV 2.1 LEP zielt auf die Versorgung der von heimischen Rohstoffen abhängigen Wirtschaft und Bevölkerung und damit auf die Verwendung der Rohstoffe nach ihrer Gewinnung. Letztlich geht es hierbei um die Entwicklung des Landes NRW und die den Rohstoffen dabei zukommende Bedeutung. Dementsprechend ist unter Versorgung auch mit Blick auf § 25 Abs. 4 LEPro nicht die Deckung des Bedarfs ausländischer Absatzmärkte für die Rohstoffe zu verstehen. (...) Der Export gehört indessen nach dem Vorstehenden nicht zu den Erfordernissen der Versorgung nach C. IV. 2.1 LEP."*¹⁸

- Urteil des OVG vom 30.09.2014 - 8 A 460/13:

"Der Gesichtspunkt der Versorgung bezieht sich auf den Rohstoffbedarf von Wirtschaft und Bevölkerung im Land NRW."

Die Rechtsprechung scheint auf den ersten Blick eindeutig und könnte vorliegend folgende Schlussfolgerung nahe legen:

Da der Tiefbohrzement weltweit exportiert wird, ist der dafür erforderliche Rohstoffabbau nicht dem Versorgungsauftrag des LEP-E zuzuordnen, da sich dieser lediglich auf die Wirtschaft und die Bevölkerung im Land NRW erstreckt.

Allerdings könnte hier eingewandt werden, dass der abgebaute Rohstoff nicht direkt und unverarbeitet exportiert wird, sondern zunächst von einem heimischen Abgrabungsunternehmen gewonnen und dann zu einem Spezialprodukt weiterverarbeitet wird. Erst das in NRW industriell hergestellte Endprodukt wird dann weltweit exportiert. Diese Differenzierung könnte den Schluss zulassen, dass die Rohstoffgewinnung dann sehr wohl dem Versorgungsauftrag des LEP-E entspreche. Insbesondere vor dem Hintergrund der Standortgebundenheit von Rohstoffen, einer globalisierten Wirtschaft und eines europäischen Binnenmarktes könnte eine Fokussierung auf das Land NRW als zu eng interpretiert werden.

¹⁷ Vgl. z. B. LEP-E NRW, S. 97 "Wirtschaft und Bevölkerung", "Bedarfsdeckung der Volkswirtschaft"; S. 98 "Rohstoffversorgung von Wirtschaft und Bevölkerung"; S. 99 "heimische Rohstoffpotenziale", "gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Rohstoffe"; S. 100 "Versorgung der Wirtschaft und Bevölkerung".

¹⁸ Das Urteil bezieht sich auf Regelungen des noch geltenden LEP bzw. auf Regelungen des nicht mehr geltenden Landesentwicklungsprogramms (LEPro). Die Regelungen im neuen LEP-E entsprechen in diesen Punkten jedoch den bisherigen Formulierungen im LEP bzw. LEPro.

Hiergegen könnte wiederum im konkreten Fall eingewandt werden, dass – obwohl der abgegrabene Rohstoff zunächst in NRW weiterverarbeitet werde – dies doch nur deshalb geschehe, um das daraus hergestellte Produkt (Tiefbohrzement) anschließend zu exportieren. Nachgelagerte Wirtschaftsbranchen in NRW sind weder auf dieses Produkt angewiesen noch profitieren sie oder das Land NRW davon unmittelbar. Daher könne es dahingestellt bleiben, ob der Rohstoff direkt exportiert werde oder der Export erst nach Weiterverarbeitung der gewonnenen Rohstoffe erfolge.

Aufgrund der dargestellten nicht eindeutigen Rechtslage ist diese Problematik der Landesplanungsbehörde mit der Bitte um Klärung geschildert worden. Die Landesplanungsbehörde hat daraufhin mit Mail vom 11.08.2016 Stellung bezogen:

"Grundsätzlich ist es Aufgabe der Raumordnung für die verschiedenen Nutzungen Flächen zu sichern. Eingriffe in die Wirtschaftskreisläufe sind weder Zielsetzung noch liegen sie in der Kompetenz der raumordnerischen Regelungen. Die bedarfsgerechte Rohstoffsicherung erfordert daher keine gesonderte Betrachtung von Rohstoffexporten."

Damit wurde seitens der Landesplanungsbehörde klargestellt, dass eine Differenzierung nach Exportanteilen nicht erforderlich ist. Somit unterliegt die Abgrabung des hochreinen Kalksteins für die Produktion von Tiefbohrzement dem Versorgungsauftrag des LEP-E.

Erforderlichkeit der Verbundproduktion für die Versorgungssicherheit

Im nächsten Schritt ist zu prüfen, ob die von der Fa. Dyckerhoff beanspruchten Erweiterungsflächen im Sachlichen Teilplan Kalkstein als BSAB festgelegt werden müssen. Denn die Fa. Dyckerhoff verfügt zwar – wie oben bereits erläutert – mit der Abgrabungsfläche "Höste" über ausreichend Flächen, um den für die Tiefbohrzementherstellung erforderlichen hochreinen Kalkstein abzubauen. Dies sei jedoch nur wirtschaftlich, so behauptet die Fa. Dyckerhoff, wenn gleichzeitig auch der Kalkstein minderer Qualität dort abgegraben und damit der sog. "Grauzement" im Verbund mit dem Tiefbohrzement am Standort Lengerich produziert werden kann. Nur solch eine Verbundproduktion sei wirtschaftlich darstellbar.

Hierzu hat die Fa. Dyckerhoff verschiedene Szenarien betrachtet:

- Zufahrt von Rohstoffen aus entfernteren, potenziell geeigneten Abgrabungsflächen;
- Produktionsverlagerung des gesamten Standortes nach Neubeckum;
- Verlagerung nur der Produktion des Grauzementes nach Neubeckum und Produktion des Spezialzementes weiterhin in Lengerich.

Die von der Fa. Dyckerhoff in Auftrag gegebenen Gutachten kommen zu dem Ergebnis, dass sämtliche Alternativszenarien nicht wirtschaftlich seien. Im Wesentlichen seien dafür hohe Transport- und Investitionskosten verantwortlich.¹⁹

Auch wenn das Ergebnis zunächst nicht überrascht und daher grundsätzlich plausibel erscheint, ergeben sich Fragen zu einzelnen Aussagen und Annahmen, aber auch zum methodischen Vorgehen. Da die Gutachter zudem auf interne Unternehmensdaten zurückgreifen, die dem Gutachten nicht beigelegt wurden, kann nicht lückenlos nachvollzogen werden, wie die Ergebnisse berechnet worden sind und wie valide sie daher sind.

Zu hinterfragende Aussagen betreffen z. B. die Preisgestaltung: Einerseits wird behauptet, dass die Fa. Dyckerhoff *"eine marktrelevante Position bei der Herstellung von Grauzementen mit einer signifikanten Bedeutung für die Preis- und Mengengestaltung"*²⁰ innehat und *"die Produktpalette der (Zement-) Hersteller aufgrund kundenspezifischer Anforderungen zunehmend differenzierter sei"*²¹, andererseits herrsche ein *"harter Preiswettbewerb"*²² aufgrund überwiegend normierter Produkte, *"eine Differenzierung über Produktqualitäten sei nur begrenzt möglich"*²³ und *"eine Überwälzung der Kosten auf Kunden sei unter den gegebenen Wettbewerbsbedingungen nicht möglich"*²⁴. Diese Begründungen erscheinen auf den ersten Blick zumindest widersprüchlich.

Auch die Unternehmenswertberechnung anhand der DCF-Methode (Discounted Cash Flow) lässt Fragen offen, z. B. hinsichtlich der Ermittlung des Kapitalisierungszinssatzes oder der einbezogenen Kostenbestandteile.

Vor diesem Hintergrund ist die Plausibilität der Alternativenbetrachtung hinterfragt worden. Hierfür ist ein externes Gutachten bei der Kanzlei Husemann & Partner, Dortmund, in Auftrag gegeben worden. Das Gutachten sollte Antworten auf folgende Fragen geben:

- Sind die zugrunde gelegten betriebswirtschaftlichen Annahmen mit Einfluss auf die entscheidungsrelevanten Kosten und Investitionen zutreffend bzw. plausibel ermittelt?
- Sind die angewandten betriebswirtschaftlichen Methoden/Verfahren zur Ermittlung der Auswirkungen auf die Zementpreise und Unternehmenswerte geeignet und entsprechen sie dem aktuellen Stand der Wissenschaft?
- Sind die Ergebnisse hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Alternativszenarien plausibel und valide?

¹⁹ Vgl. HDT, B.1-D, Alternativenprüfung DY.

²⁰ Vgl. Bosch & Partner, B.1, S. 66.

²¹ Vgl. HDT, B.1-D, S. 43.

²² Vgl. HDT, B1-D, S. 147

²³ Vgl. Sustain Consult, B.1-C, S. 54

²⁴ Vgl. Bosch & Partner, B.1, S. 61.

- Lassen die Untersuchungsergebnisse den eindeutigen Schluss zu, dass keine der betrachteten Alternativen betriebswirtschaftlich darstellbar ist und nur eine Verbundproduktion am Standort Lengerich (Status-Quo) betriebswirtschaftlich durchführbar ist?

Das von der Bezirksregierung Münster in Auftrag gegebene Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die Alternativenprüfung einige Unschärfen und Ungenauigkeiten aufweist, auch konnten einige (vereinfachende) Annahmen nicht nachvollzogen werden. Jedoch seien die Unternehmenswertberechnungen methodisch plausibel und im Wesentlichen nachvollziehbar, eine Produktionsverlagerung nach Neubeckum führe tendenziell sogar zu höheren Kosten, da maßgebliche Investitionskosten nicht berücksichtigt worden seien. Es wird darüber hinaus bestätigt, dass Preiserhöhungen aufgrund des Konkurrenzdrucks am Markt nicht durchgesetzt werden können. Ferner sei eine Rohstoffzufuhr vom Thieberg zum Standort Lengerich betriebswirtschaftlich nicht umsetzbar. Als potenziell betriebswirtschaftlich durchführbare Alternative komme lediglich eine Rohstoffzufuhr per LKW-Transport aus Vellern-Nord in Betracht. Diese Alternative würde jedoch zu einem jährlichen Mehraufwand in zweistelligem Millionenbetrag führen und die Jahresergebnisse entsprechend belasten.²⁵ Diese Mehrbelastungen werden seitens der Regionalplanung als kaum zumutbar bewertet, da selbst bei optimistischen Annahmen lediglich mittelfristig Jahresüberschüsse rechnerisch möglich wären.

Damit werden die Aussagen des Gutachtens der Fa. Dyckerhoff im Ergebnis bestätigt. Weder eine Rohstoffzulieferung noch eine Produktionsverlagerung stellen zumutbare Alternativen dar. Somit gewährleistet nur eine Verbundproduktion am Standort Lengerich die Versorgung der Wirtschaft mit dem Spezialprodukt "Tiefbohrzement". Hierfür wiederum ist eine Erweiterung der Abgrabungsfläche am Standort Lengerich erforderlich.

Das bedeutet, die Ausweisung von BSAB-Erweiterungsflächen für die Fa. Dyckerhoff am Standort Lengerich – im FFH-Gebiet "Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg" ist erforderlich, um die Versorgungsreichweite von 35 Jahren zu gewährleisten und damit substantiell Raum für die Rohstoffgewinnung zu schaffen.

Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG

Da es sich dabei um einen Eingriff in ein FFH-Gebiet handeln würde, schließt sich nach dieser raumordnerischen Betrachtung eine Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG an. Hierbei ist zu prüfen, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, die einen Eingriff in das FFH-Gebiet rechtfertigen könnten. Der Versorgungsauftrag des LEP-E ist dabei als ein gewichtiges öffentliches Interesse (neben anderen) einzustellen.

²⁵ Eigene Berechnung auf Basis des Gutachtens von HDT, B.1-D, S. 84ff; unterliegt der Geheimhaltung aufgrund des betrieblichen Datenschutzes.

Gem. Ziffer 4.4.1.4 der 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) hat die Regionalplanungsbehörde als verfahrensführende Behörde zur Vorbereitung ihrer Entscheidung über die Verträglichkeit des Projekts eine Stellungnahme der Landschaftsbehörde ihrer Verwaltungsebene (hier Dez. 51 als Höhere Landschaftsbehörde) einzuholen. Von dieser Stellungnahme kann nur in sachlich begründeten Fällen abgewichen werden.

Hinsichtlich der Stellungnahme des Dez. 51 wird an dieser Stelle auf Anlage C zum Umweltbericht (Anlage 3 dieser Sitzungsvorlage) verwiesen. Zum jetzigen Zeitpunkt kommt die Abweichungsprüfung zu dem Ergebnis, dass derzeit das öffentliche Interesse nicht zwingend ist bzw. nicht überwiegt und daher ein Eingriff in das FFH-Gebiet "Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg" nicht rechtfertigen kann.