Abgrabungsmonitoring sowie Landesplanung in NRW und notwendige Versorgungssicherheit

Prof. Dr. jur. Walter Frenz, Maître en Droit Public, Aachen

Gutachten für den Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V. (VERO)

erstattet im Herbst 2026

Inhaltsverzeichnis

I. Problematik und Untersuchungsansatz 6

1. Rohstoffabbau und Regionalplanung 6

2. Zu wahrende Grundsätze 7

3. Auftretende aktuelle Entwicklungen 8

4. Rechtliche Bedeutung des Abgrabungsmonitorings 9

a) Anerkennung in der Rechtsprechung und Unwirksamkeitserklärung des Regionalplans Ruhr am 12.6.2026 9

b) Problem der hinreichenden inhaltlichen Bestimmtheit der planerischen Festlegungen 10

c) Anerkennung zukunftsbezogener Elemente auf der Basis von Prognosen 11

d) Notwendige Anforderungen 11

5. Verschärfte Problematik nach dem OVG Münster vom 12.6.2026 12

6. Untersuchungsfolge 14

II. Massive Infrastrukturinvestitionen nach Art. 143h GG und dem NRW-Zukunftsgesetz 2025-2036 14

1. Regelungsgehalt und Funktionsweise 14

2. Ausrichtung auf tatsächliche Verwirklichung 15

a) Zweck und seine Verdeutlichung im normativen Unterbau des SVIKG 15

b) Initialzündung für künftiges Wachstum 15

c) Zweckentfremdung? 16

d) Notwendiges Umsteuern und zwingende Verausgabung für zusätzliche Infrastruktur 16

e) Besondere Zeitgebundenheit des Klimaschutzes 17

f) NRW-Plan Infrastruktur und NRW-Infrastrukturgesetz 2025-2036 18

g) Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz 19

3. Elementarfunktion der Rohstoffversorgung 19

4. Reibungslose Versorgung für zügigen Infrastrukturausbau 19

5. Widerspruch zu einer reduzierenden Rohstoffbedarfsplanung und einem Degressionspfad 19

6. Notwendige Anpassung des Abgrabungsmonitorings des GD an einen steigenden Bedarf mit hinreichenden Reserven 21

7. Notwendige Einbeziehung der tatsächlichen Gegebenheiten im Genehmigungsbereich 23

8. Keine Kürzung wegen Sekundärrohstoffen 26

9. Zwischenfazit 27

III. Klimaschutzgebot 28

1. Verbindung von Art. 143h, 20a GG und den Freiheitsgrundrechten 28

2. Bedeutung der Rohstoffe als Grundlage für die tatsächliche Zielerreichung (BVerfG, EGMR, IGH) ... 29
3. Am Beispiel der Energie- und Gebäudewende: nicht nur Leuchtturmprojekte, sondern generell ... 30
4. Erstreckung auf die Bekämpfung des Klimawandels ... 30
a) Gleichrangigkeit nach dem EGMR ... 30
b) Gleichrangigkeit nach Art. 5 EU-Klimagesetz ... 31
c) BVerfG ... 32
d) Klimaanpassungsgesetz – Bund und Land ... 32
5. Elementarfunktion von Baustoffen für die Klimaresilienz (Kanalisation, Hochwasserschutz) ... 33
6. Insuffizienz der Substitution: Anpassung der NKWS ... 33
7. Folgen für einen flexiblen Bedarf an Primär- und Sekundärrohstoffen entsprechend CRMA und Clean Industrial Deal ... 34
a) Überwiegende Bedarfsdeckung durch Primärrohstoffe ... 34
b) Konzeption der EU-Kreislaufwirtschaft ... 34
c) Circular Economy Act ... 35
8. NRW-Kreislaufstrategie zirkuläres Bauen ... 36
9. Folgen für das Abgrabungsmonitoring ... 37
a) Verfassungsgebot für hinreichende Versorgung mit Rohstoffen für den Klimaschutz ... 37
b) Konkretisierung in § 13 KSG ... 38
c) Konkrete Konsequenzen ... 38
d) Höherer statt geringerer Rohstoffbedarf ... 40
e) Zu erwartende Klimaschutzverschärfungen: bevorstehendes BVerfG-Klimajudikat ... 42
10. Zwischenfazit ... 43
IV. Grundrechtsvoraussetzungsschutz ... 43
1. Bedeutung von Rohstoffen auch jenseits des Klimaschutzes (allgemeiner Wohnungsbau) ... 44
2. Notwendige Sicherung von Grundrechtsvoraussetzungen ... 44
3. Folgen für die Rohstoffabbauplanung ... 44
V. Verhältnismäßigkeit ... 45
1. Verstärkte Prüfung ... 45
a) Ansatz in der BVerfG-Notarentscheidung ... 45
b) Grundrechtseingriffe durch Regionalplanungen ... 45
2. Geeignetheit eines sachgerechten Abgrabungsmonitorings mit darauf gegründeter Planung als solchem ... 48

3. Problem der gezogenen Rückschlüsse und der auftretenden Fehlschlüsse aufgrund isolierter Daten ohne Integration in die Genehmigungssituation 48

4. Fehlende Erforderlichkeit des Abgrabungsmonitorings für Rohstoffplanung: Verletzung des Übermaßverbotes, aus Monitoring Grenzen für Rohstoffabbau zu ziehen 50

5. Fehlende Angemessenheit 50

6. Zwischenergebnis: Klare Grenzen für das Abgrabungsmonitoring und erleichterte Genehmigung von Rohstoffvorhaben 51

VI. Thesen 52

VII. Gesamtfazit 54

Executive Summary

Die Rohstoffpolitik in Nordrhein-Westfalen steht vor einem grundlegenden Spannungsverhältnis: Bund und Land haben die Weichen für umfangreiche Investitionen in Infrastruktur, Wohnungsbau, Energieversorgung, Klimaschutz und Klimaanpassung gestellt. Gleichzeitig basiert die aktuelle Rohstoffplanung zunehmend auf der Annahme eines künftig sinkenden Bedarfs an Kies und Sand als den maßgeblichen Baurohstoffen. Die vorliegende Untersuchung geht der Frage nach, ob diese Annahmen den tatsächlichen Entwicklungen und den rechtlichen Anforderungen noch gerecht werden.

Im Mittelpunkt steht dabei die Erkenntnis, dass Infrastruktur, Klimaschutz und wirtschaftliche Entwicklung nicht allein politische Zielsetzungen darstellen. Sie sind durch Verfassungsrecht, Raumordnungsrecht und einfachgesetzliche Vorgaben in erheblichem Umfang rechtlich vorgezeichnet. Diese Vorgaben erschöpfen sich nicht in der Formulierung abstrakter Ziele. Sie verlangen vielmehr, dass durch die Behörden und Planungsträger auch die tatsächlichen Voraussetzungen für ihre Verwirklichung geschaffen und gesichert werden. Zu diesen Voraussetzungen gehört die dauerhafte Verfügbarkeit der hierfür erforderlichen mineralischen Rohstoffe.

Dies gilt insbesondere für die Infrastrukturinvestitionen aus dem Sondervermögen nach Art. 143h GG, das auf die tatsächliche Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur gerichtet ist. Ebenso setzt das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG die Verfügbarkeit ausreichender Rohstoffe voraus, etwa für den Ausbau Erneuerbarer Energien, die Modernisierung des Gebäudebestands, die Verkehrswende sowie Maßnahmen der Klimaanpassung. Hinzu tritt eine grundrechtliche Dimension: Wirtschaftliche Betätigung, Wohnungsbau und industrielle Wertschöpfung beruhen auf tatsächlichen Rahmenbedingungen, die der Staat nicht selbst untergraben darf. Aus der Verfassung folgt daher nicht nur ein Auftrag zur Zielverfolgung, sondern auch zur Sicherung der hierfür notwendigen Grundlagen.

Vor diesem Hintergrund untersucht die vorliegende Arbeit die Rolle des nordrhein-westfälischen Abgrabungsmonitorings als zentrale Grundlage der Regionalplanung. Dabei zeigt sich ein grundlegendes methodisches Problem: Sinkende Fördermengen werden vielfach als Ausdruck eines sinkenden Bedarfs interpretiert. Tatsächlich können rückläufige Fördermengen jedoch ebenso auf fehlende Anschlussgenehmigungen, begrenzte Flächenverfügbarkeit oder langwierige Genehmigungsverfahren zurückzuführen sein. Weniger Förderung bedeutet deshalb nicht zwangsläufig weniger Bedarf. Werden beide Größen gleichgesetzt, droht eine systematische Unterschätzung des tatsächlichen Rohstoffbedarfs.

Besondere Aktualität erhält diese Fragestellung durch das Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 12.6.2026 zum Regionalplan Ruhr. Das Gericht hat die zentrale Bedeutung des Abgrabungsmonitorings bestätigt und zugleich deutlich gemacht, dass Bedarfsprognosen auf einer aktuellen und belastbaren Tatsachengrundlage beruhen müssen. Nach dem vorliegenden Gutachten reicht es jedoch nicht aus, lediglich aktuellere Daten zugrunde zu legen. Entscheidend ist ebenso, ob Bedarf und Versorgungssicherheit realitätsgerecht ermittelt werden. Das betrifft insbesondere die Frage, in welchem Umfang sogenannte stille Reserven oder theoretische Vorräte tatsächlich zur langfristigen Bedarfsdeckung beitragen können.

Die Untersuchung gelangt zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Methodik des Abgrabungsmonitorings erhebliche methodische und rechtliche Fragen aufwirft. Es bestehen erhebliche Zweifel an der Vereinbarkeit der derzeitigen Rohstoffplanung mit den Anforderungen des Raumordnungsrechts sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Infrastruktur, Klimaschutz und Versorgungssicherheit

Werden rechnerische Vorräte unabhängig von ihrer tatsächlichen Genehmigungs- und Gewinnungsperspektive in die Versorgungsbetrachtung einbezogen, kann ein Bild von Versorgungssicherheit entstehen, das die tatsächlichen Verhältnisse gerade nicht widerspiegelt. Gleichzeitig sprechen die anstehenden Infrastruktur-, Wohnungsbau- und Klimaschutzaufgaben eher für einen dauerhaft hohen und teilweise steigenden Bedarf an mineralischen Rohstoffen.

Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Infrastruktur- und Klimaschutzauftrags, den Anforderungen der Raumordnung an die Versorgungssicherheit sowie den betroffenen Freiheitsrechten folgt daher, dass Rohstoffplanung nicht allein auf rückblickenden Förderentwicklungen beruhen darf. Erforderlich ist vielmehr eine Planung, die den tatsächlichen Bedarf, die realen Gewinnungsperspektiven und die notwendige Vorsorge für zukünftige Entwicklungen in den Blick nimmt.

Die zentrale Empfehlung dieses Gutachtens besteht deshalb in der Einführung einer verbindlichen und transparenten Realisierbarkeitsprüfung als Bestandteil des Abgrabungsmonitorings. In die Bedarfsbewertung sollten nur solche Vorräte und Potenziale einfließen, die innerhalb realistischer Zeiträume tatsächlich genehmigt, erschlossen und gewonnen werden können. Ergänzend bedarf es einer Bedarfsprognose, die sich an den tatsächlichen Anforderungen von Infrastruktur, Klimaschutz und wirtschaftlicher Entwicklung orientiert und ausreichende Vorsorge- und Sicherheitsreserven berücksichtigt.

Die Untersuchung kommt damit zu dem Ergebnis, dass die Sicherung der Rohstoffversorgung nicht lediglich eine Frage der Wirtschafts- oder Industriepolitik ist. Sie ist zugleich Bestandteil einer verfassungsrechtlich gebotenen Vorsorge für die Verwirklichung von Infrastruktur, Klimaschutz, wirtschaftlicher Entwicklung und Versorgungssicherheit. Das bestehende Abgrabungsmonitoring wird diesen Anforderungen derzeit nur eingeschränkt gerecht und bedarf daher einer grundlegenden Weiterentwicklung.

I. Problematik und Untersuchungsansatz

1. Rohstoffabbau und Regionalplanung

Der Rohstoffabbau in NRW beruht maßgeblich auf der Regionalplanung. Deren Grundlage bildet das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Dienstes. Dessen Ausgestaltung ist näher zu untersuchen und mit dem bestehenden Rohstoffbedarf abzugleichen. Dieser Bedarf ist nämlich hoch und verfassungsrechtlich unterlegt. In diesem Rahmen muss sich daher das Abgrabungsmonitoring des Geologischen Diensten einfügen. Erfolgt dies nicht, verlangt übergeordnetes Verfassungsrecht, gleichwohl den Rohstoffbedarf den Landes- und Regionalplanungen für den Rohstoffabbau zugrunde zu legen und die für die Deckung dieses Bedarfs notwendigen Flächen auszuweisen.

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern werden die Gewinnungsflächen in NRW durch die Regionalplanungsbehörden als Vorranggebiete mit Ausschlusswirkung gemäß § 7 Abs. 3 ROG festgelegt und insoweit konzentriert. Eine Abgrabungstätigkeit außerhalb dieser dargestellten Bereiche ist rechtlich nicht möglich. Damit ist der Rohstoffabbau praktisch auf diese regionalplanungsrechtlich ausgewiesenen Vorranggebiete beschränkt. Sie bilden damit letztlich das Nadelöhr für die Rohstoffversorgung.

Das Raumordnungsrecht stellt dabei extrem hohe Anforderungen an das erforderliche Gesamträumliche Plankonzept. Dieses muss nämlich den zahlreichen Anforderungen entsprechen, die in § 2 ROG[1] aufgestellt sind. Die Rohstoffversorgung bildet dabei nur einen Aspekt und ist in Ausgleich mit zahlreichen anderen Belangen zu bringen.

[1] https://www.gesetze-im-internet.de/rog_2008/ (letzter Abruf: 12.10.2026).

2. Zu wahrende Grundsätze

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG gehört es zu den Grundsätzen der Raumordnung, die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Die vorsorgende Sicherung setzt eine langfristige Konzeption voraus, die einen Erhalt der Vorkommen auch für die Zukunft beinhaltet und von aktuellen Schwankungen unabhängig ist. Daher ist der Bedarf so zu bemessen, dass auch die weiteren genannten Aspekte erfüllt und zudem die im Folgenden näher aufgezeigten verfassungsrechtlichen Anforderungen gewahrt werden.

Dabei sind nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen. Damit wird der Grundsatz des nachhaltigen Schutzes der Ressourcen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG konkretisiert. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG ist raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Europäischen Union und der europäischen Staaten Rechnung zu tragen. Damit kann sich Deutschland einer vermehrten Bedeutung der Rohstoffgewinnung auf EU-Ebene vor allem im CRMA und im Clean Industrial Deal nicht entziehen, sondern muss ihr in seiner auf sein Gebiet bezogenen Raumplanung Rechnung tragen. Dementsprechend ist diese so zu konzipieren und auszugestalten, dass die Versorgungssicherheit mit Rohstoffen gewährleistet wird.

Der Bezug der Raumordnung zur wirtschaftlichen Entwicklung, die auf der gesicherten Versorgung mit Rohstoffen basiert, zeigt sich bereits in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG, wonach ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovation zu sichern sind. Generell geht es um ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse, die nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG anzustreben sind. Die Nachhaltigkeit zeigt sich auch insoweit. Deren Basis bildet aber inzwischen eine ausreichende Versorgung mit Rohstoffen, um diese für Energie-, Mobilitäts-, Gebäudewende etc. sowie die Erfüllung der wirtschaftlichen und persönlichen Grundbedürfnisse zur Verfügung zu haben, und zwar zu erschwinglichen Preisen, um die soziale Komponente zu wahren.

Jedenfalls ist § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Unterstützung eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums und des nachhaltigen Schutzes der Ressourcen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG zu sehen. Weiter verlangt das ROG in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 11, dass den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist. Das gilt sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Für beide Dimensionen, die das EGMR-Klimaurteil vom 9.4.2024 gegen die Schweiz[2] gleichsetzte, sind ausreichende

[2] EGMR, Urt. v. 9.4.2024, Nr. 53600/20 – Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.

Rohstoffe unabdingbar. Zudem muss deren Bezug bzw. deren Gewinnung den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung tragen. Dabei ist dann relevant, dass die CO_2-Bilanz nur drei kg CO_2-Ausstoß pro Tonne Kies und 7-8 kg pro Tonne Naturstein beträgt, indes 18-20 kg bei Recycling, also pro Tonne Sekundärrohstoff und wohl bis zu 28 kg pro Tonne bei importierten Mengen.[3] Daraus folgt, dass eine Gewinnung von Rohstoffen am klimafreundlichsten auf primärem Wege und im eigenen Land erfolgen kann, wenn es um Kies und Naturstein geht. Es wäre ein Widerspruch in sich, Klimaschutz mit Rohstoffen zu betreiben, deren Beschaffung nicht so klimafreundlich wie möglich erfolgen würde. Mit höherer CO_2-Belastung versehene Rohstoffe dürfen daher nicht heimischen Primärrohstoffen vorgezogen werden, um § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 11 ROG zu wahren.

Als konkrete Folgerung führt § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 12 ROG auf, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien – mithin die Energiewende –, für eine sparsame Energienutzung – wozu auch die Gebäudewende zu zählen ist – sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen. Die Energie- und die Gebäudewende setzen voraus, dass sie tatsächlich verwirklicht werden können, eben auf der Basis einer ausreichenden Rohstoffversorgung.

Die vorstehenden Grundsätze prägen die Raumordnung und damit auch die Landesplanung. Dementsprechend ergeben sich die übergeordneten Prinzipien aus dem ROG des Bundes, außer die Länder haben abweichende Regelungen getroffen, was seit der Föderalismusreform nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG möglich ist, aber von Nordrhein-Westfalen nicht wahrgenommen wurde. Daher ist es an die Vorgaben zu Bedingungen, Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung nach dem ROG gebunden. Auf dieser Basis können dann Vorrang- und Vorbehaltsgebiete (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 ROG) festgelegt werden, die einen Rohstoffabbau begünstigen. Neu geschaffen wurde die Möglichkeit von Vorranggebieten mit Ausschlusswirkung. Diese kann auch zugunsten von Rohstoffprojekten genutzt werden, wie dies in Nordrhein-Westfalen erfolgt. Die Ausschlusswirkung setzt allerdings voraus, dass ihr im Gegenzug in Vorranggebieten „substanziell Raum zur Verfügung gestellt“ wird. Genau dies muss in der Landes- und Regionalplanung erfolgen.

3. Auftretende aktuelle Entwicklungen

Damit ist zwar vorgezeichnet, dass die durch das ROG und den Landesentwicklungsplan (LEP) geforderte Versorgungssicherheit ausschließlich durch die vorhandenen Flächen gewährleistet werden soll. Indes müssen dann diese Flächen in der Regionalplanung so ausgewiesen werden, dass diese Versorgungssicherheit tatsächlich gewährleistet ist. Dies hat

[3] Bundesverband Mineralische Rohstoffe e. V., Reduktion des CO_2-Fußabdrucks, abrufbar unter https://www.bv-miro.org/co2-fussabdruck/ (letzter Abruf: 12.10.2026).

frühzeitig und realistisch zu erfolgen. Vor dem Hintergrund dieses enorm restriktiven planerischen Regimes ist umso wichtiger, zu welchem Zeitpunkt die Versorgungssicherheit als zentrale Forderung nach dem ROG gefährdet ist, d.h. nur noch wenige Vorräte vorhanden sind. Es ist frühzeitig so zu planen, dass die Versorgungssicherheit mit Blick auf die anstehenden Bedarfe gewährleistet bleibt.

Das inhaltlich dabei aufkommende Dilemma zeigt sich in den aktuellen Planungen des Landes NRW: Dieses will kräftig in eine zukunftsfähige und moderne Infrastruktur investieren und trotz der steigenden Bautätigkeit den Abbau von Kies und Sand reduzieren. Das soll der 1. Rohstoffmonitoring-Bericht des RWI – Leibniz-Instituts für Wirtschaftsforschung vom März 2026 zeigen. „Die Studie verdeutlicht, dass Effizienzgewinne in den kommenden Jahren eine zunehmende Bautätigkeit bei gleichzeitig sinkendem Abbaubedarf ermöglichen." Danach ist „der Abbaubedarf an Kies und Sand in Nordrhein-Westfalen bis 2035 trotz zunehmender Bautätigkeit in allen betrachteten konjunkturellen Szenarien rückläufig … – im mittleren, wahrscheinlichsten Szenario um rund 8 Prozent. Das entspricht einem jährlichen Rückgang um 0,6 Prozent pro Jahr."[4]

Diese Prognosen finden mittlerweile in einem „Ausblick: Zusätzliche Informationen durch das neue Rohstoffmonitoring der Landesregierung" Eingang in die Abgrabungsberichte für 2023/2024 (mit Stand 2025) für die Regionen Düsseldorf, Detmold, Münster und Ruhr.[5] Dabei handelt es sich um ein politisches Dokument, wie der Bezug auf einen Landtagsbericht der Landeswirtschafts- und -klimaschutzministerin Mona Neubaur zeigt.[6] Dabei hat das Abgrabungsmonitoring des GD gerade eine rechtliche Bedeutung.

4. Rechtliche Bedeutung des Abgrabungsmonitorings

a) Anerkennung in der Rechtsprechung und Unwirksamkeitserklärung des Regionalplans Ruhr am 12.6.2026

Das OVG Münster hob schon 2009 darauf ab, dass ein Regionalrat durch den Rückgriff auf das Abgrabungsmonitoring hinreichend sicher verfährt, wenn er die Notwendigkeit der Fortschreibung eines Regionalplanes überprüft.[7] Umgekehrt erklärte das OVG Münster die Ausweitung der Versorgungszeiträume für Lockergesteine (Kies und Sand) im LEP NRW von 20 auf 25 Jahre für unwirksam. In diesem Kontext wurde betont, dass die Bedarfsermittlung

---

4 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026).

5 Geologischer Dienst NRW, Abgrabungsmonitoring NRW, abrufbar unter https://www.gd.nrw.de/ro_am.htm (letzter Abruf: 12.10.2026). Näher sogleich I.5. sowie dann v.a. II.6.-8.

6 Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie am 29.4.2026, abrufbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-5055.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026).

7 OVG Münster, Urt. v. 7.12.2009 – 20 A 628/05.

auf einer belastbaren Datengrundlage basieren muss, wofür das Monitoring des GD NRW das zentrale Instrument ist: „In Fortschreibung der hierbei gewonnenen Daten über die in vergangenen Zeiträumen abgebauten Rohstoffmengen kann der mutmaßliche zukünftige Rohstoffbedarf in methodisch angemessener Weise prognostiziert werden.“[8] Spezifisch die Planung der Bezirksregierung Düsseldorf kritisierte das OVG Münster wegen Verstoßes der Zielfestlegungen zur Rohstoffsicherung gegen das Abwägungsgebot, weil der tatsächliche Bedarf nicht hinreichend ermittelt worden war.[9] Das VG Düsseldorf konkretisiert, wie diese Bedarfsermittlung sachgerecht erfolgt: „Mit dem vom Geologischen Dienst Nordrhein-Westfalen erstellten Abgrabungsmonitoring steht eine hinreichend aussagekräftige Tatsachengrundlage zur Bemessung des Bedarfs und somit auch des durch die BSAB[10]-Ausweisungen gesicherten Versorgungszeitraums zur Verfügung.“[11]

Nunmehr hat das OVG Münster mit Urteil vom 12.6.2026 den gesamten Regionalplan Ruhr für unwirksam erklärt. Die schriftlichen Urteilsgründe folgen noch, erst dann beginnt die Frist für eine mögliche Nichtzulassungsbeschwerde. Ein Problempunkt war, dass der Regionalverband Ruhr seine Bedarfsprognose im Rohstoffbereich auf veraltete Zahlen gestützt habe. Das zugrunde gelegte Abgrabungsmonitoring NRW enthielt die Daten von 2017, zuletzt die Zahlen aus 2021, obwohl 2023 neue Daten des Geologischen Dienstes vorlagen und der Regionalplan erst 2024 beschlossen wurde.[12] Hieran zeigt sich zugleich ein wichtiges Wirksamkeitselement, das gerade den Sand- und Kiesabbau betrifft, nämlich aktuelle Bedarfsprognosen als Grundlage der Regionalplanung. Der Landesentwicklungsplan sieht eine Versorgungssicherheit von mindestens 20 Jahren vor.

b) Problem der hinreichenden inhaltlichen Bestimmtheit der planerischen Festlegungen

Damit bleibt von der Rechtsprechung eine bedarfsbezogene Planung des Rohstoffabbaus auf der Basis des Abgrabungsmonitoring durch den Geologischen Dienst als solche fest anerkannt. Diese Konzeption wird zwar schon im Ausgangspunkt bestritten, da in den Zielen für den Rohstoffabbau auf der Basis von Prognosen ohne verbindliche Vorgaben der Landesregierung zur Ermittlung des Bedarfs an oberflächennahen nichtenergetischen Rohstoffen und zur daraus folgenden Ableitung des Versorgungszeitraums keine sachlich hinreichend bestimmten bzw. bestimmbaren, abschließend abgewogene Festlegungen

8 OVG Münster, Urt. v. 3.5.2022 – 11 D 109/19.NE (Rn. 125).
9 OVG Münster, Urt. v. 21.3.2024 – 22 D 134/22.NE.
10 Bereiche für die Sicherung und den Abbau oberflächennaher Bodenschätze (sog. Abgrabungsbereiche).
11 VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019 – 17 K 8130/16 (Ls. 2).
12 WDR v. 12.6.2026, Streit um Kiesabbau, OVG NRW kippt gesamten Regionalplan Ruhr, abrufbar unter https://www1.wdr.de/nrw/niederrhein/kreis-wesel/urteil-prozess-regionalplan-kiesabbau-oberverwaltungsgericht-100.html (letzter Abruf: 12.10.2026).

gesehen werden, die als Ziele der Raumordnung nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG angesehen werden könnten.[13]

c) Anerkennung zukunftsbezogener Elemente auf der Basis von Prognosen

Diese Abhandlung setzt sich indes nicht mit der Rechtsprechung in NRW auseinander und „dürfte daher kaum geeignet sein, Zweifel an der Zielqualität der im LEP-E-2019 getroffenen Festlegungen zu erwecken."[14] Insbesondere sieht § 13 Abs. 5 Nr. 2 lit. b) ROG Festlegungen von Standorten auch zur vorsorgenden Sicherung der geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen vor und erlaubt § 7 Abs. 1 Satz 2 ROG korrespondierend dazu, in Raumordnungsplänen bestimmte Nutzungen und Funktionen des Raumes nur für einen bestimmten Zeitraum oder ab oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorzusehen.[15] Daraus ergeben sich also gerade zukunftsbezogene Festlegungen in der Form von Zielen, die naturgemäß auf der Basis von Prognosen getroffen werden müssen. Damit handelt es sich durchaus um im ROG eigens vorgesehene Bestandteile der Raumplanung und inhaltlich hinreichend bestimmt gefasste Zielgrößen, sodass sie auch Ziele i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG bilden können.

d) Notwendige Anforderungen

Allerdings ist das Abgrabungsmonitoring so zu handhaben, dass sich eine hinreichende zahlenmäßige Bestimmbarkeit ergibt, sodass die inhaltliche Bestimmtheit bzw. zumindest Bestimmbarkeit gegeben ist.[16] Auch das VG Düsseldorf betont, dass die der Planungsentscheidung zu Grunde liegende Prognose den an sie zu stellenden Anforderungen genügen muss, ohne dass es darauf ankommt, ob die Prognose durch eine spätere tatsächliche Entwicklung mehr oder weniger bestätigt oder widerlegt wird.[17] Das VG Düsseldorf billigt, dass der Plangeber sich die prognostischen Entscheidungen des Abgrabungsmonitorings zu eigen gemacht hat, gegen deren Methodik und Ableitung es keine Bedenken äußert.[18] Das bedeutet aber zugleich, dass gegen das Vorgehen beim Abgrabungsmonitoring keine Bedenken vorliegen dürfen.

---

13 *Kment*, Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Stadt Kamp-Lintfort, März/April 2019, S. 32 ff., resümierend S. 74.

14 *Schwarz*, Kurz-Gutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit des Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW) und zu entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten im Auftrag des Verbandes des Bau- und Rohstoffindustrie e.V. (vero), August 2019, S. 6.

15 VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019 – 17 K 8130/16 (Rn. 144).

16 Diese daher abl. *Kment*, Mangelnde Zielqualität der landesplanerischen Festlegungen zu Versorgungszeiträumen und Fortschreibung in NRW Rechtswissenschaftliches Gutachten im Auftrag der Stadt Kamp-Lintfort, März/April 2019, S. 36 ff.

17 VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019 – 17 K 8130/16 (Rn. 88).

18 VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019 – 17 K 8130/16 (Rn. 92 f.). Sich dem jedenfalls implizit, da keine Bedenken äußernd, anschließend Schwarz, Kurz-Gutachten zur Frage der Rechtmäßigkeit des Landesentwicklungsplans NRW (LEP NRW) und zu entsprechenden Rechtsschutzmöglichkeiten im Auftrag des Verbandes des Bau- und Rohstoffindustrie e.V. (vero), August 2019, S. 5 f.

5. Verschärfte Problematik nach dem OVG Münster vom 12.6.2026

Ansonsten kann die Unwirksamkeit eines Regionalplanes die Folge sein – so wenn sich Bedarfsprognosen für Rohstoffe auf veraltete Zahlen stützen, wie dies nach dem OVG Münster vom 12.6.2026[19] beim Regionalplan Ruhr der Fall war. Dies war in diesem Fall deshalb relevant, weil der Regionalverband auf der Basis des Abgrabungsmonitorings NRW mit Daten von 2017, zuletzt von 2021, für die kommenden 20 Jahre einen Bedarf von jährlich rund sieben Millionen Kubikmetern Kies prognostiziert hatte, während die neuen Daten des Geologischen Dienstes aus dem Jahr 2023 auf einen deutlich geringeren Bedarf hingedeutet hätten - nur noch etwa 5,9 Millionen Kubikmeter Kies jährlich. Beim Sand hätte der Bedarf sogar um rund 33 % niedriger gelegen, bei Kies-Sand um etwa 16 %.[20] Dementsprechend hat der Plangeber nach dem OVG Münster seine Prognose über den zukünftigen Rohstoffbedarf, der durch die Festlegung der Abgrabungsbereiche gesichert werden soll, auf einer im Zeitpunkt des Beschlusses über den Regionalplan Ruhr nicht mehr hinreichend tragfähigen, insbesondere nicht mehr aktuellen Tatsachengrundlage getroffen.[21]

Damit wird indes die Problematik verschärft, die sich bereits in der Auswertung von Daten des Geologischen Dienstes zeigt: Sinkende Förderzahlen werden pauschal als sinkender Bedarf interpretiert, was die vermeintliche Reichweite und damit die Versorgungssicherheit erhöhen soll. Pointiert ausgedrückt, folgt die Interpretation dem Muster „kein Gewinnungsfortschritt = kein Bedarf = 100% Versorgungssicherheit = keine Notwendigkeit für weitere Flächenausweisungen = keine weiteren Genehmigungen“. In der Realität drosseln Unternehmen jedoch ihre Förderung häufig künstlich aufgrund fehlender Anschlussgenehmigungen und importieren ihren Bedarf. Damit handelt es sich um die Wirklichkeit verzerrende, fiktive Berechnungen, welche die Beschaffungsrealität für Rohstoffe nicht widerspiegeln und nunmehr durch das OVG Münster perpetuiert sowie infolge der niedrigen Zahlen 2023, auf die das Gericht verweist, zusätzlich verschärft werden. Das Vorgehen des Geologischen Dienstes im Abgrabungsmonitoring ist als solches nicht tragfähig. Der Befund, die dem Regionalplan Ruhr zugrunde gelegten Daten seien veraltet, greift daher zu kurz, weil damit das übergeordnete Verfassungsrecht nicht eingehalten werden kann, wie die folgenden Ausführungen näher zeigen. Die gesamte Systematik muss auf die sich aus den

---

19 Az. 22 D 33/24.NE, 22 D 261/24.NE und 22 D 75/25.NE.

20 WDR v. 12.6.2026, Streit um Kiesabbau, OVG NRW kippt gesamten Regionalplan Ruhr, abrufbar unter https://www1.wdr.de/nrw/niederrhein/kreis-wesel/urteil-prozess-regionalplan-kiesabbau-oberverwaltungsgericht-100.html (letzter Abruf: 12.10.2026).

21 OVG NRW v. 12.6.2026, Regionalplan Ruhr unwirksam, abrufbar unter https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/30_260612/index.php (letzter Abruf: 12.10.2026).

letztlich maßgeblichen Verfassungsanforderungen ergebenden tatsächlichen Bedürfnisse ausgerichtet werden.[22]

Das OVG Münster moniert nach der mündlichen Urteilsbegründung weitergehend, dass der Regionalverband diejenigen Rohstoffmengen, die auf der Grundlage der im Regionalplan enthaltenen fünf Ausnahmevorschriften oder im Zusammenhang mit anderen Rohstoffen (sog. stille Reserven) abgegraben werden können, bei seinen Berechnungen zu Unrecht gänzlich unberücksichtigt gelassen hat.[23] Nach der Erläuterung zu Ziff. 9.2-2 LEP sind bei der Bedarfsermittlung die noch vorhandenen Rohstoffvorräte in genehmigten Abgrabungen außerhalb von BSAB auf die Versorgungszeiträume anzurechnen. Laut dem OVG Münster sind dabei insbesondere u. a. auch (Rest-)Volumina zu berücksichtigen, die sich (a) aus den festgelegten Ausnahmen zur Ausschlusswirkung, (b) sog. stillen Reserven sowie (c) aus der fortschreitenden Abgrabung zwischen dem gewählten Stichtag der Bedarfsermittlung und dem Feststellungsbeschluss über den Regionalplan ergeben. Durch eine Kombination der dadurch erhöhten anrechenbaren Menge mit einem zukünftigen Degressionsfaktor, wie er schon in einem „Ausblick: Zusätzliche Informationen durch das neue Rohstoffmonitoring der Landesregierung“ im Hinblick auf die dort prognostizierten zukünftigen Potenziale für Einsparungen im Primärrohstoffverbrauch angesprochen ist,[24] wird es perspektivisch zu einem weiter sinkenden planerischen Festlegungsbedarf kommen. Hinzu kommt der Trend der letzten Jahre zu einer sinkenden Förderrate, die, in Zukunft extrapoliert, ebenfalls einen geringeren Versorgungsbedarf ergeben wird.

Damit droht eine dramatische Unterversorgung im Rohstoffbereich durch eine fortlaufende Abnahme der Gewinnung bei scheinbar niedrigerem Bedarf. Durch den Ansatz des OVG Münster, auch Reserveflächen zu berücksichtigen, und zwar unabhängig von einer tatsächlichen Genehmigung, werden auch Vorräte einbezogen, die keine tatsächliche Gewinnungsperspektive haben und daher faktisch auch keine Versorgungssicherheit gewährleisten.[25] Rein theoretische Vorräte werden so zur Begründung von fehlenden Ausweisungen herangezogen werden. Auch insoweit stellt sich die Frage einer zur Unwirksamkeit des Regionalplanes führenden fehlerhaften Vorgehensweise, nur aus umgekehrter Perspektive, wie die folgenden Überlegungen zeigen.

---

22 Näher insbes. u. II.6. und 7.

23 OVG NRW v. 12.6.2026, Regionalplan Ruhr unwirksam, abrufbar unter https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/30_260612/index.php (letzter Abruf: 12.10.2026).

24 GD, Abgrabungsberichte 2023/24 mit Stand 2025 für die Regionen Düsseldorf, Detmold, Münster und Ruhr, abrufbar unter https://www.gd.nrw.de/ro_am.htm (letzter Abruf: 12.10.2026), s. bereits o. I.3.

25 Näher u. II.6. und 7.

6. Untersuchungsfolge

Vor diesem Hintergrund stellt sich in besonderer Schärfe die Frage der Wahrung der rechtlichen Eckpunkte. Diese haben klare Vorgaben für die notwendige Förderung von Rohstoffen. Im Kern geht es um die Frage, ob durch das vorstehend beschriebene Vorgehen ein weiterer Rückgang der Rohstoffgewinnung in Kauf genommen werden kann. Das gilt auch für die als Ausblick im Hinblick auf das Abgrabungsmonitoring aufgezeigte Reduktion des Abbaus von Sand und Kies auf der Basis des neuen Rohstoffmonitorings vom März 2026 auf Landesebene.[26] Schon § 2 Abs. 2 ROG verlangt klar die Wahrung der Versorgungssicherheit.[27] Diese ergibt sich tieferliegend aus Verfassungsrecht.

Das OVG Münster monierte auch eine unzureichende Abschätzung der globalen Klimafolgen, die sich durch den Kiesabbau ergeben können. Wie ist also die Problematik aus der Perspektive des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebotes zu verwirklichen, das einerseits die Reduktion von CO_2-Emissionen verlangt, aber andererseits in seiner Verwirklichung auf einer umfassenden und hinreichenden Verfügbarkeit von Rohstoffen für Windräder, Gebäudesanierungen etc. beruht (III.)? Diese Grundlagenfunktion von Rohstoffen besteht vor allem im Hinblick auf die auch von Ministerin Neubaur angesprochene zukunftsfähige Infrastruktur, welche durch die neue Grundgesetzbestimmung des Art. 143h GG mit einem Sondervermögen von bis zu 500 Mrd. Euro unterlegt ist (II.). Schließlich ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeit von Planungen zur Einschränkung des Rohstoffabbaus darauf einzugehen, inwieweit die Wirtschaftsgrundrechte der betroffenen Unternehmen insoweit Grenzen setzen (V.).

II. Massive Infrastrukturinvestitionen nach Art. 143h GG und dem NRW-Zukunftsgesetz 2025-2036

1. Regelungsgehalt und Funktionsweise

Mit der Grundgesetzänderung vom März 2025 ordnet Art. 143h Abs. 1 Satz 1 GG ein Sondervermögen für Infrastruktur und zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 in Höhe von 500 Mrd. Euro an. Auf die Klimaneutralität entfallen 100 Mrd. Euro, die nach Art. 143h Abs. 1 Satz 5 GG für den Klima- und Transformationsfonds vorgesehen sind. Damit ist diese Ausgabenhöhe grundgesetzlich festgelegt, und zwar in Form zusätzlicher Investitionen. Die Vorschrift ermöglicht damit ein gewaltiges Investitionsprogramm in den unterschiedlichsten Gebieten, so Verkehrs-, Krankenhaus-, Energie-, Bildungs-, Betreuungs- und Wissenschaftsinfrastruktur, Forschung und Entwicklung, Digitalisierung, Bauen und Wohnen (§ 4 Abs. 1 SVIKG). Dieses Programm soll zugleich die Grundlage dafür sein, dass das

[26] Vorstehend I.3. und 5.
[27] S.o. I.2.

Wachstum insgesamt wieder angekurbelt wird.[28] Dazu bedarf es unabdingbarer Grundbedingungen, zu denen auch eine funktionierende Infrastruktur gehört.

2. Ausrichtung auf tatsächliche Verwirklichung

a) Zweck und seine Verdeutlichung im normativen Unterbau des SVIKG

Zentraler Zweck des Art. 143h GG ist eine funktionsfähige Infrastruktur in Deutschland, an der es vielfach mangelt. Das gilt vor allem im Baubereich, wie die zahlreichen maroden Straßen und Brücken sowie öffentlichen Gebäude zeigen. Umso wichtiger ist die tatsächliche Realisierung. § 10 Abs. 1 Satz 2 SVIKG sieht eigens im Rahmen der Erfolgskontrollen vor, dass durch die Maßnahmen eine Verbesserung der Infrastruktur sowie eine Förderung des Wirtschaftswachstums erreicht werden sollen. Es müssen tatsächliche Fortschritte erzielt werden, sichtbar in der Rechnungslegung des Bundesfinanzministeriums (§ 8 SVIKG) und in den Erfolgskontrollen nach § 10 SVIKG.

Diese Fortschritte müssen in absehbarer Zeit verwirklicht werden. Art. 143h Abs. 1 Satz 4 GG ermöglicht die Bewilligung von Investitionen aus dem Sondervermögen nur innerhalb einer Laufzeit von zwölf Jahren. § 11 Abs. 1 SVIKG sieht eine Finanzierung nur solcher Investitionen vor, die bis zum Ablauf des 31.12.2036 bewilligt werden. Damit muss der Finanz- und Kostenrahmen für solche Projekte konkret feststehen.

Die Kreditermächtigung hierfür ist bis zum 31.12.2043 in Anspruch zu nehmen; spätestens ab dem 1.1.2044, nach bis jedenfalls zu diesem Zeitpunkt erfolgter vollständiger Inanspruchnahme der Kreditermächtigung, sind nämlich gem. § 11 Abs. 3 SVIKG die aufgenommenen Kredite in einem angemessenen Zeitraum zurückzuführen. Also müssen diese Kredite vorher für konkrete Projekte aufgenommen worden sein. Zugleich ist eine Rückführung dieser Kredite vorgesehen.

b) Initialzündung für künftiges Wachstum

Hieran wird nochmals deutlich: Die Investitionen in die Infrastruktur sollen eine Initialzündung dafür sein, damit sich wieder Wachstum einstellt und sodann die Schulden i.H.v. 500 Mrd. Euro wieder abbezahlt werden können.[29] Das erfordert eine alsbaldige Schaffung der Rahmenbedingungen für ein stärkeres Wachstum, um eine permanente ökonomische Entwicklung zu sichern.

---

[28] S. näher Gesetzentwurf der Fraktionen der SPD und der CDU/CSU v. 10.3.2025, BT-Drs. 20/15096, S. 3.

[29] NDR v. 5.3.2025, 500 Milliarden Euro Sondervermögen: Wer soll das bezahlen?, abrufbar unter https://www.ndr.de/nachrichten/info/500-Milliarden-Euro-Sondervermoegen-Wer-soll-bezahlen,sondervermoegen114.html (letzter Abruf: 12.10.2026).

c) Zweckentfremdung?

Daher müssen die Mittel auch tatsächlich für die vorgesehenen Zwecke verwendet werden. Es muss sich um zusätzliche Investitionen handeln. Diese müssen also über den normalen Rahmen hinausgehen: Nach Art. 143h Abs. 1 Satz 2 GG muss im jeweiligen Haushaltsjahr eine angemessene Investitionsquote im Bundeshaushalt erreicht werden. Diese gilt es also durch weitere Investitionen zu überschreiten, damit diese zusätzlich werden. Der Expertenrat im Bundesfinanzministerium sieht entgegen mancher Kritik[30] bisher die gesetzlichen und finanzpolitischen Rahmenbedingungen gewahrt.[31]

d) Notwendiges Umsteuern und zwingende Verausgabung für zusätzliche Infrastruktur

Der Verausgabung der Mittel bedarf der vorausschauenden Planung und Konzeption Wenn Mittel daher zunächst nicht so zahlreich in zusätzliche Infrastrukturprojekte fließen, wie dies eigentlich durch das 500 Mrd.-Sondervermögen angelegt ist, müssen diese Gelder im weiteren Verlauf umso stärker und zügiger ausgegeben werden können und damit in Projekte fließen, für welche die notwendigen Rohstoffe bereitstehen, um sie tatsächlich zu realisieren. Das gilt für die weiteren Jahre, sind doch 12 Tranchen vorgesehen.

Ansonsten wird sich eine große Unzufriedenheit einstellen, wo doch die Kreditermächtigung von 500 Mrd. Euro eine große Debatte auslöste und es damit völlig inkonsistent wäre, wenn diese Gelder nicht wirklich rasch in die (zusätzliche) Verbesserung und Erweiterung der Infrastruktur fließen würden. Es drohte eine schwere Empörung der Bürgerinnen und Bürger, die sich darauf eingestellt haben und Tag für Tag unter der maroden Infrastruktur in Gestalt schlechter Straßen, pannenbehafteter Bahnstrecken, baufälliger Schulen etc. leiden. Umso problematischer wäre es, wenn Projekte endlich finanziert und genehmigt wären, dafür aber nicht genügend Rohstoffe zur Verfügung stünden. Die Rohstoffversorgung bildet daher eine tragende Säule für die tatsächliche Verwirklichung des Infrastrukturinvestitionsprogramms.

Unabdingbar für die Demokratie ist ein Mindestmaß an Verlässlichkeit der politischen Organe. Der Abschlussbericht für einen handlungsfähigen Staat sieht durch verschleppte Reformen das Vertrauen der Bürgerinnen und der Bürger in die Handlungsfähigkeit des Staates bedroht.[32] Wenn schon mit einer gewaltigen Kraftanstrengung ein Sondervermögen von 500 Mrd. Euro für eine verbesserte Infrastruktur eingerichtet und vom Bundestag nach schwierigen

---

[30] Wirtschaftswoche v. 18.3.2026: Investitionen: Großteil der Mittel des Sondervermögens zweckentfremdet, abrufbar unter https://www.wiwo.de/politik/deutschland/sondervermoegen-grossteil-der-mittel-wurde-laut-studien-zweckentfremdet/100209063.html (letzter Abruf: 12.10.2026).

[31] Handelsbaltt v. 18.3.2026, Zweckentfremdung? Klingbeils Experten weisen Kritik zurück, abrufbar unter https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/sondervermoegen-zweckentfremdung-klingbeils-experten-weisen-kritik-zurueck/100209475.html (letzter Abruf: 12.10.2026).

[32] *Jäkel/de Maizière/Steinbrück/Voßkuhle*, Abschlussbericht – Initiative für einen handlungsfähigen Staat, 2025, S. 25.

Verhandlungen beschlossen wird, müssen die politischen Exekutivorgane dieses Paket den dabei beschlossenen Vorstellungen gemäß umsetzen. Ansonsten kommen dann Beschlüsse der Legislativorgane nicht zum Durchbruch. Genau dies aber ist die Essenz dieser Beschlüsse. Von daher gilt, dass damit den Befugnissen des Bundestages zur Gesetzgebung, ja zur Grundgesetzänderung als gewähltem Organ kein substanzielles Gewicht mehr zukommt – entgegen der unmittelbaren und starken demokratischen Legitimation. Genau auf diesen Ansatz[33] stützte sich das BVerfG, um ein Vorgehen auf EU-Ebene – hier das ESZB-Programm zum Ankauf von Staatsanleihen – wegen Überschreitung der EU-Kompetenzgrenzen für in Deutschland nicht anwendbar zu erklären.[34]

Das Korrelat ist, wenn Beschlüssen des Bundestages die Wirkung entzogen wird, indem sie einfach nicht verwirklicht werden, und sei es durch die Inkaufnahme, dass die für Infrastrukturprojekte notwendigen Rohstoffe nicht zur Verfügung stehen. Die Grundgesetzänderung in Gestalt des Art. 143h GG zeichnet damit vor, dass die für die Realisierung des 500 Mrd. Euro schweren Investitionspakets erforderlichen Materialien vorhanden sind. Wird dies blockiert, wird einer substanziellen Entscheidung der Legislativorgane zuwidergehandelt und damit zugleich das Demokratiegebot aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt.

e) Besondere Zeitgebundenheit des Klimaschutzes

Die notwendige Realisierbarkeit gilt zumal angesichts der zeitlichen Perspektive in Art. 143h GG, Klimaneutralität bis 2045 zu erreichen. Zwar ist damit kein zeitlich gebundenes Klimaziel festgelegt. Dagegen sprechen schon die systematische Stellung und der Regelungsgehalt in Gestalt der Errichtung eines Sondervermögens.[35] Dieses ist aber ausdrücklich auf die Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 gerichtet. Im Hinblick darauf können die Investitionen nur ihren Zweck erfüllen, wenn sie möglichst deutlich vorher getätigt werden, damit sie frühzeitig zu wirken beginnen und so den CO_2-Ausstoß langfristig zu reduzieren vermögen – entsprechend dem Klimabeschluss des BVerfG.[36] Auch insoweit müssen die notwendigen Rohstoffe zur Verfügung stehen. Das gilt zumal deshalb, weil Genehmigungen oft lange dauern, indes Art. 143h GG postuliert, dass ein Projekt auf die Klimaneutralität bis 2045 hinwirken können und damit deutlich vor 2045 fertig gestellt werden muss. Wenn dann schon Finanzierung und Genehmigung sichergestellt sind, muss es auch realisiert werden können. Nur so ist konsistenter Klimaschutz mit langfristigem Konzept möglich, wie ihn das

33 BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17 (Rn. 103) – PSPP.
34 BVerfG, Urt. v. 5.5.2020 – 2 BvR 859/15, BVerfGE 154, 17 (Rn. 164 ff., 234 f.) – PSPP.
35 Näher *Frenz*, NuR 2025, 379 ff.
36 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 249) – Klimabeschluss.

BVerfG verlangt.[37]

f) NRW-Plan Infrastruktur und NRW-Infrastrukturgesetz 2025-2036

Das größte Infrastruktur- und Investitionsprogramm in der Geschichte von NRW bildet der „Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur“ vom 21.10.2025. Dazu erging das Gesetz für den Nordrhein-Westfalen-Plan für gute Infrastruktur 2025 bis 2036 (NRW-Infrastrukturgesetz 2025 bis 2036) vom 18.12.2025, um den rechtlichen Rahmen zu setzen. Vorgesehen sind im Nordrhein-Westfalen-Plan Investitionen i.H.v. insgesamt 31,2 Mrd. Euro, davon 21,3 Mrd. Euro für die Kommunen, denen zusätzlich die nächsten 12 Jahre die Höhe der Investitionspauschalen im Gemeindefinanzierungsgesetz und damit weitere 27 Mrd. Euro garantiert werden.[38]

Im Visier sind namentlich die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur (Kitas und Schulen) sowie die Verkehrsinfrastruktur, und zwar sowohl im Hinblick auf die an die Kommunen weiter gegebenen Mittel als auch für die vom Land selbst verwendeten Gelder, die sogar betragsmäßig auf die einzelnen vorgesehenen Bereiche aufgegliedert werden (§§ 2, 3 NRW-Infrastrukturgesetz: 1,5 Mrd. in Verkehrsinfrastruktur, 0,7 Mrd. Euro in Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur etc.). Damit geht es auch in NRW in starkem Maße um Bauten. Die Investitionen sind wie auf Bundesebene für 12 Jahre vorgesehen und müssen damit in diesem Zeitraum freigegeben worden sein; die vollständige Abnahme nach Abschluss muss bis zum 31.12.2042 erfolgt sein (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 NRW-Infrastrukturgesetz). Bis zum 31.12.2029 soll nach § 5 Abs. 3 NRW-Infrastrukturgesetz mindestens ein Drittel der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel durch bewilligte Maßnahmen gebunden sein.

Damit ist auf Landesebene eine Verausgabung ebenso entschlossen vorgesehen wie auf Bundesebene. Es kommt auf die Realisierung der vorgezeichneten Infrastrukturprojekte an. Das ergibt sich schon daraus, dass die Finanzierung des NRW-Plans zum überwiegenden Teil, nämlich in Höhe von 21,1 Mrd. Euro, über den Anteil dieses Bundeslandes am Infrastrukturvermögen des Bundes erfolgt. Damit müssen die sich daraus ergebenden Grundsätze auch auf Landesebene eingehalten werden. Für die Länder sind von den 500 Mrd. Euro nach Art. 143h Abs. 2 Satz 1 GG eigens 100 Mrd. Euro reserviert, die gleichfalls in Investitionen gehen müssen.

---

37 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 249) – Klimabeschluss. Dazu näher u. III.

38 Land NRW v. 5.11.2025, Umsetzung des Nordrhein-Westfalen-Plans schreitet voran: Landesregierung bringt Gesetz zum größten Infrastruktur- und Investitionsprogramm auf den Weg, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/umsetzung-des-nordrhein-westfalen-plans-schreitet-voran-landesregierung-bringt (letzter Abruf: 12.10.2026).

g) Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz

Erheblichen Ausbaubedarf begründet auch das Bundeswehrbeschaffungsbeschleunigungsgesetz (BwBBG). Insoweit bedarf es des Baus von Kasernen. Dieses Gesetz beinhaltet eine drastische Vereinfachung und Beschleunigung von Rüstungskäufen und Infrastrukturprojekten der Bundeswehr, so durch teilweise nicht notwendige Ausschreibungen sowie beschleunigte Verfahren mit verkürzten Nachprüfungsverfahren bei Einsprüchen unterlegener Bieter, wenn doch Ausschreibungen erfolgen. 2026 trat ein neues und umfassenderes „Gesetz zur beschleunigten Planung und Beschaffung für die Bundeswehr“ (BwPBBG)[39] in Kraft, das sich bis Ende 2035 erstreckt und auch zivile Bedarfe wie vor allem Bauleistungen umfasst, deren Beschaffung und Realisierung beschleunigt werden soll. Auch diese Stoßrichtung setzt eine tatsächliche Verwirklichung der Projekte voraus; Grundlage dafür sind vorhandene Baumaterialien.

3. Elementarfunktion der Rohstoffversorgung

Damit ist die Grundlagenfunktion der Rohstoffversorgung angesprochen. Insbesondere werden Baumaterialien benötigt. Das gilt sowohl für die klassischen Infrastrukturprojekte wie Gebäude, Straßen und Brücken sowie die vorstehend genannten Kasernen als auch für Windkraftanlagen und damit den Klimaschutz, worauf noch näher zurückzukommen ist.[40]

4. Reibungslose Versorgung für zügigen Infrastrukturausbau

Der Infrastrukturausbau ist auf eine zügige Verwirklichung ausgelegt, auch um den Klimaschutz voranzubringen. So bedarf es funktionierender Zufahrtstraßen für den Windkraftausbau sowie hinreichender Leitungen, um den Austausch von Energie sicherzustellen. Generell kann der Infrastrukturausbau nur dann zügig und fortlaufend verwirklicht werden, wenn kontinuierlich Rohstoffe zur Verfügung stehen, und zwar nach den aktuellen Bedarfsnotwendigkeiten.

5. Widerspruch zu einer reduzierenden Rohstoffbedarfsplanung und einem Degressionspfad

Dieser Bedarf für den Ausbau der Infrastruktur richtet sich zwar auch nach einer langfristigen Planung. So dauert oft die Genehmigung von Infrastrukturvorhaben sehr lange. Jedoch erwachsen aus der langen Dauer von Genehmigungs- und sich oftmals anschließenden Gerichtsverfahren auch erhebliche Unsicherheiten, nämlich etwa im Hinblick darauf, ob eine Anfechtung erfolgt und dann ggf. eine Berufung oder gar Revision bis hin zu einer Vorlage an den EuGH etwa über die Frage einer UVP-Pflichtigkeit, die bis in die jüngere Zeit Probleme

39 BGBl. 2026 I Nr. 40 v. 13.2.2026.
40 Sub III.3. mit den einzelnen Rohstofffraktionen und ihren Einsatzfeldern.

bereitet.[41] Damit ist nicht konkret absehbar, wann ein Projekt beginnen kann. Zumal wenn eine Verzögerung wegen Genehmigungsverzögerungen und Gerichtsverfahren eintrat, müssen aber die Projekte unter Umständen rasch verwirklicht werden, um sie noch innerhalb des geplanten Investitionszeitraums fertig zu stellen.

Dann müssen die dafür erforderlichen Rohstoffe tatsächlich zur Verfügung stehen. Das gilt insbesondere dann, wenn mehrere Großprojekte parallel verwirklicht werden sollen. Ein „Endzeitfieber" erscheint vor allem dann denkbar, wenn es noch eine gewisse Zeit dauert, bis die bereit gestellten Gelder über die Bundes- und die Landesplanung sowie die kommunalen Planungen tatsächlich in konkrete Projekte fließen. Womöglich beginnen dann zahlreiche Projekte gleichzeitig. Ein entsprechend hoher Rohstoffbedarf ist dann vonnöten – indes nicht konkret abschätzbar. Gleichwohl müssen die entsprechenden Baustoffe zur Verfügung stehen.

Es wäre den Bürgerinnen und Bürgern nicht erklärbar, erst 500 Mrd. Euro in einem Sondervermögen bereitzustellen und dann dringend notwendige Projekte, auf die oft Jahre gewartet wurde, wegen Rohstoffmangels scheitern zu lassen, und dies deshalb, weil eine staatliche Rohstoffbedarfsplanung via Prognosen den Rohstoffabbau begrenzte und eine rasche Ausdehnung infolge auch für die Rohstoffgewinnung langer Vorlaufzeiten nicht in Betracht kommt.

Angesichts dieser Perspektiven eines stark wachsenden Bedarfs an Baurohstoffen, der durch den dringend erforderlichen Wohnungsneubau noch verstärkt wird – Bundesfinanzminister Klingbeil brachte bereits eine bundeseigene Wohnungsbaugesellschaft ins Gespräch[42] –, steht eine Reduzierung der Rohstoffförderung in krassem Widerspruch dazu. Auch die aktuelle Studie des RWI stellt zentral fest: „Die NRW-Industrie wird auch in den kommenden zehn Jahren noch in erheblichem Umfang auf die Gewinnung des Primärrohstoffs Kies und Sand angewiesen sein." Dies gilt vor allem für die beiden vorerwähnten Felder: „Die anstehenden Infrastrukturinvestitionen und der große Wohnraumbedarf werden […] auch künftig für eine hohe Baurohstoffnachfrage sorgen."[43] Diametral im Widerspruch dazu steht, dass nach Darstellung des NRW-Wirtschaftsministeriums entsprechend dem 1. NRW-Rohstoffmonitoring der Bedarf an Sand und Kies bis 2035 rückläufig sei, und zwar um 8 % bei einem mittleren und daher wahrscheinlichsten Szenario.[44] Dieses Szenario darf dem Abbaumonitoring des

---

41 S. *Frenz*, UPR 2026, 91 ff.

42 Handelsblatt v. 3.4.2026, Klingbeil plant Bundesgesellschaft für bezahlbaren Wohnungsbau, abrufbar unter https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/wohnungen-klingbeil-plant-bundesgesellschaft-fuer-bezahlbaren-wohnungsbau/100214350.html (letzter Abruf: 12.10.2026).

43 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026).

44 S. näher o. I.

Geologischen Dienstes (GD) nicht zugrunde gelegt werden, auch nicht in einem Ausblick, wie dies nunmehr z.T. erfolgt.[45] Vielmehr bedarf es einer Ausweitung und einer Flexibilisierung des Abbaus.

Zudem sind die vom OVG Münster herangezogenen Zahlen des GD aus dem Jahr 2023, die einen gegenüber den im Regionalplan Ruhr deutlich abgesenkten Bedarf zugrunde legen,[46] mit dem aufgezeigten, verfassungsrechtlich unterlegten Bedarf nicht kompatibel.

6. Notwendige Anpassung des Abgrabungsmonitorings des GD an einen steigenden Bedarf mit hinreichenden Reserven

Es bedarf daher einer verfassungsgerechten Handhabung des Abgrabungsmonitorings und der darauf aufbauenden Regionalplanung, und zwar im Hinblick auf Art. 143h GG und die Folgegesetzgebung namentlich im NRW-Infrastrukturgesetz 2025 bis 2036. Das der Zielfindung zugrunde gelegte Abgrabungsmonitoring muss so ausgerichtet und berechnet werden, dass keine Bedarfsengpässe entstehen. Dabei bedarf es nach dem OVG Münster aktueller Daten, die aber dann vom GD auch so berechnet werden müssen, dass den tatsächlichen Bedürfnissen und dem verfassungsrechtlich vorgegebenen Bedarf Rechnung getragen wird. Wegen des Klimaschutzgebotes gilt dies zumal für den Bereich, in dem der Klimaschutz verwirklicht werden soll, mithin für die klimarelevanten Rohstoffe. Zu diesen gehören, wie vorstehend aufgezeigt,[47] auch Sand und Kies. Gerade darauf bezogen dürfen nach der Regionalplanung auf der Basis des Abbaumonitorings keine Engpässe entstehen. Ist dies absehbar doch der Fall, muss eine Anpassung erfolgen. Dann bestehen methodische und weitergehend rechtliche Bedenken.

Die nach den vorstehenden Ausführungen erforderliche Rohstoffbasis für die bevorstehenden Infrastrukturinvestitionen folgt gerade nicht aus dem Vorgehen des RWI-Instituts im 1. Rohstoffmonitoring, das daher auch nicht als Grundlage genommen werden darf, und sei es auch nur unter dem Titel „Ausblick“,[48] ebenso wenig aus dem des Geologischen Dienstes. Dessen Bezug ist das Jahr 2022, in dem ein hohes Produktionsniveau in Höhe von etwa 58-59 Mio. t erreicht werden konnte. Bezogen auf dieses Niveau wird dann ein Rückgang des Bedarfs bis 2035 berechnet. Nach den aktuell verfügbaren Zahlen von IT.NRW lag die Produktion von Sand und Kies im Jahr 2024 nur noch bei rund 51,3 Mio. t.[49] Damit liegt die

---

45 Sitzung des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie am 29.4.2026, abrufbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV18-5055.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026). S. bereits o. I.3. und 5.

46 S.o. I.5.

47 Vorstehend 3., 4. sowie näher III.3.

48 S.o. I.3. und 5.

49 Landesbetrieb IT.NRW v. 12.5.2025, NRW-Industrie: Gewinnung von Kies, Sand und Ton 2024 auf dem niedrigsten Stand seit 2014, abrufbar unter https://www.it.nrw/nrw-industrie-gewinnung-von-kies-sand-und-ton-2024-auf-dem-niedrigsten-stand-seit-2014-

tatsächliche Produktion bereits jetzt unterhalb der künftigen Bedarfsschätzungen, während die Studie noch einen Rückgang gegenüber 2022 ausweist. Hintergrund ist aber, dass auch im jetzigen RWI-Rohstoffmonitoring keine neueren Daten seit 2022 herangezogen wurden, sind diese doch bislang nicht veröffentlicht und wurden offenbar vom Wirtschaftsministerium nicht zugänglich gemacht. Veraltete Zahlen für den Sand- und Kiesabbau führten indes nunmehr zur Unwirksamkeitserklärung des Regionalplanes Ruhr durch das OVG Münster, ebenso die fehlende Berücksichtigung stiller Reserven.[50]

Tiefergehend ist das Vorgehen des GD methodisch fehlgeleitet, da das Abgrabungsmonitoring nicht mit dem tatsächlichen Rohstoffbedarf rechnet, sondern allein mit den in den vergangenen Jahren noch gewinnbaren Mengen. Sinkende Fördermengen werden fälschlicherweise pauschal als Indikator für sinkenden Bedarf interpretiert, was die vermeintliche Reichweite und damit die Versorgungssicherheit erhöht, obwohl der Bedarf real weiter hoch oder möglicherweise sogar steigend ist. Damit entsteht ein rückwärtsgewandtes, von den Realitäten abweichendes Planungsmodell: Je weniger abgebaut wird, desto geringer erscheinen die prognostizierten Bedarfe und damit auch die erforderlichen Flächenausweisungen und Genehmigungen – und desto „länger“ wirken vermeintlich abgedeckte Versorgungszeiträume. Dadurch entsteht ein völlig unrealistisches Bild.

Prognosen müssen indes die Realitäten abbilden. Deshalb dürfen sie auch nicht auf veralteten Daten beruhen, wie das OVG Münster zurecht beanstandete. Prognosen in die Zukunft müssen aber generell den Bedarf möglichst wirklichkeitsnah abbilden. Dazu bedarf es einer Auswertung der vorhandenen Daten, welche die tatsächlichen Bedürfnisse widerspiegelt und nicht verengt, indem eine scheinbare Versorgungssicherheit vorgegaukelt wird, nämlich infolge eines fehlenden Gewinnungsfortschritts, der selbst den gegebenen Notwendigkeiten widerspricht und daher fälschlich als fehlender Bedarf und daraus folgender fehlender Notwendigkeit weiterer Flächenausweisungen und Genehmigungen interpretiert wird. Es darf nur die tatsächlich zu erwartende Förderung der Unternehmen angesichts schwierig und langwierig zu erlangender Genehmigungen für die Bedarfsdeckung einbezogen werden.[51]

Auf der Basis der aktuellen Produktion ergibt sich indes eine notwendige Erhöhung der Bedarfsschätzung, und zwar um etwa 4 % bei einem mittleren Szenario und um bis zu 12 % bei positiver wirtschaftlicher Entwicklung, die gerade im Zuge des Infrastruktursondervermögens zugrunde gelegt wurde: Sie sollte und soll angestoßen werden,

127406#:~:text=In%20Nordrhein%2DWestfalen%20sind%20im,weniger%20als%20im%20Jahr%202023 (letzter Abruf: 12.10.2026).

50 S.o. I.5.

51 S. sogleich 7.

um die damit verbundenen Schulden wieder tilgen zu können sowie wieder Schwung in die deutsche Wirtschaft zu bringen.[52]

Einen solchen steigenden Rohstoffbedarf prognostiziert auch das vom NRW-Wirtschaftsministerium im Zuge des Rohstoffmonitoring beauftragte RWI-Leibniz-Institut in einer Studie für einen anderen Auftraggeber, nämlich den Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden (bbs). Zusätzliche Investitionen vor allem im Infrastrukturbereich führen danach zu einem deutlichen Anstieg der Rohstoffnachfrage: deutschlandweit „2035 werden 43 Mio. t mehr Primärrohstoffe nachgefragt," wobei „der […] Anstieg des Primärrohstoffbedarfs […] zu über 85 % auf Kies und Sand sowie Naturstein" entfällt.[53]

Diesen steigenden Bedarf müssen die den rohstoffbezogenen Planungen zugrunde gelegten Prognosen aufnehmen. Dieser ist daher entsprechend anzupassen. Ansonsten verstößt er gegen Art. 143h GG sowie gegen das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG i.V.m. Freiheitsgrundrechten, wie im Folgenden deutlich wird.[54] Dabei sind, um die inhaltliche Bestimmtheit bzw. die Bestimmbarkeit zu wahren, klare Zahlengrößen zu benennen. Damit für rasch zu verwirklichende Projekte eine hinreichende Rohstoffmenge auch kurzfristig zur Verfügung steht, gilt es, in diese Zahlengröße eine Reserve nach oben einzurechnen, damit die tatsächliche Versorgung gewährleistet ist.

7. Notwendige Einbeziehung der tatsächlichen Gegebenheiten im Genehmigungsbereich

Die reale Versorgungssituation muss gewährleistet sein, um Art. 143h GG und auch namentlich das NRW-Infrastrukturgesetz 2025-2036 tatsächlich mit Leben füllen zu können. Die wirkliche Verfügbarkeit hängt nicht nur von den Rohstoffressourcen ab, sondern auch von bestehenden Abbaumöglichkeiten, und diese hängen an der Erteilung von Genehmigungen. Daher muss deren Bestehen die entscheidende Grundlage dafür sein, mit welchen Fördermengen gerechnet werden kann; zumindest muss eine realistische Genehmigungsperspektive bestehen, die nicht etwa durch Gründe des Denkmal- oder Naturschutzes ausgeschlossen sein darf. Zudem darf die Genehmigung nicht alsbald auslaufen, ohne dass fundiert mit einer Verlängerung gerechnet werden kann. Die durch den LEP geforderte Versorgungssicherheit soll demgegenüber durch die vorhandenen Flächen gewährleistet werden, wobei die erheblichen Genehmigungslaufzeiten nicht hinreichend einkalkuliert werden. Diese Laufzeiten betreffen nicht nur die Infrastrukturprojekte, sondern auch und gerade Rohstoffprojekte. Diese Laufzeiten können auch 10 Jahre und mehr betragen, zumal wenn nicht nur das Verwaltungsverfahren erfolgen muss, sondern im

---

52 S. vorstehend II.2.b).
53 RWI-Studie im Auftrag des bbs.
54 U. III.

Anschluss daran gerichtliche Anfechtungen erfolgen. Es bedarf erheblicher Beschleunigungen gerade im Rohstoffbereich. Diese bestehen bereits für strategische Projekte durch den CRMA, jedoch nicht für die davon nicht erfassten Rohstoffe und damit etwa Kies und Sand. Eine eigentlich gebotene Übertragung im nationalen Recht für diesen Bereich[55] erfolgte bisher nicht und so bleibt es bei oft über Gebühr langen Genehmigungsverfahren. Diese verzögern die tatsächliche Nutzbarkeit vorhandener Vorräte. Die raumplanerische Ausweisung schafft nur die Grundlage für die Genehmigungserteilung, enthält diese aber noch nicht selbst.

Zudem sind viele im Abgrabungsmonitoring als Vorräte geführte Sand- und Kiesflächen geologisch schon nicht nutzbar oder wirtschaftlich ungeeignet, so wegen geringer Mächtigkeiten oder hoher Feinkornanteile.

Problematisch ist daher nach dem System des Abgrabungsmonitorings der Zeitpunkt, an dem neue Flächen ausgewiesen werden: Dies geschieht erst, wenn die Vorräte einen festgelegten Schwellenwert unterschreiten. Vor dem Hintergrund des restriktiven planerischen Regimes, dass nur ausgewiesene Flächen dem Rohstoffabbau dienen können, zählt der Zeitpunkt, in dem die Versorgungssicherheit gefährdet ist, d.h. nur noch wenige Vorräte vorhanden sind. Das ist bereits jetzt absehbar der Fall und die fatale Konsequenz des vorstehend beschriebenen Vorgehens, dass aus einem fehlenden Gewinnungsfortschritt ein fehlender Bedarf und damit eine Versorgungssicherheit abgeleitet ist, die in Wirklichkeit nicht existiert. Das zeigen die folgenden Zahlen.

Für die Region Ruhr kommt man auf der Basis der tatsächlich genehmigten Gewinnungsmengen 2021 auf Sand- und Kiesvorräte von sieben Jahren und 2024 nur noch für fünf Jahre, hingegen nach der Fördermenge-Bedarf-Berechnung im Regierungsbezirk Düsseldorf im Jahr 2034 auf einen Versorgungszeitraum von knapp 480 Jahren. Die Versorgungssicherheit ist also fiktiv und tatsächlich nicht vorhanden. Faktischer Beleg dafür ist, dass in der Realität Unternehmen ihre Förderung häufig künstlich aufgrund fehlender Anschlussgenehmigungen drosseln und ihren Bedarf, falls erforderlich, stattdessen durch anderweitigen Bezug substituieren.

Im Regierungsbezirk Düsseldorf sinken die Genehmigungsmengen von 4,7 Mio. t im Jahr 2025 auf 0 bis zum Jahr 2035,[56] und dies trotz des von dem durch das RWI erstellten 1. NRW-Rohstoffmonitoring-Bericht klar diagnostizierten Bedarfs mit der Notwendigkeit einer hinreichenden heimischen Förderung, von der über 85 % des Bedarfs gedeckt werden

---

55 Auch *Brückner/Marr*, NuR 2024, 793 (799) gerade mit Blick auf Kies und Sand. Näher *Frenz*, Bürokratieabbau. Am Beispiel der Infrastruktur, des Klimaschutzes und der Rohstoffwirtschaft, 2026, Rn. 95 ff. auch für das Vorhergehende; s. bereits *ders*., UPR 2025, 281 ff.

56 Gesellschafter der Niederrheinischen Dienstleistungsgesellschaft für Kies und Sand mbH/Duisburg, Rohstoffversorgung Sand und Kies, Regierungsbezirk/Planungsraum Düsseldorf.

müssen.[57] Daran wird deutlich, wie die bestehende Handhabung keine ausreichende Rohstoffförderung gewährleistet, um die anstehenden Infrastrukturprojekte zu verwirklichen, wie dies auch verfassungsrechtlich geboten ist.

Noch weiter geht das OVG Münster, indem es in seinem Urteil vom 12.6.2026 die fehlende Berücksichtigung derjenigen Rohstoffmengen beanstandet, die auf der Grundlage der im Regionalplan enthaltenen fünf Ausnahmevorschriften oder im Zusammenhang mit anderen Rohstoffen (sog. stille Reserven) abgegraben werden können.[58] Dabei wird nicht ausreichend differenziert, welcher Anteil der Reserven tatsächlich genehmigt und genehmigungsfähig ist oder welche Materialqualitäten vorliegen.

In vielen statistisch erfassten Flächen findet faktisch keine Gewinnung statt, sodass eine Versorgungssicherheit gerade nicht gegeben ist. Dieser statistische Fehlschluss führt zu einer völlig unrealistischen Überbewertung der künftigen Rohstoffgewinnung und gefährdet daher die Versorgungssicherheit sowie in der Folge die Umsetzung der verfassungsrechtlich vorgegebenen Zielsetzungen, deren Realisierung gerade auf einer ausreichenden Rohstoffversorgung beruht. Rein theoretische Vorräte ohne realistische Genehmigungsperspektive dürfen daher nicht zur Begründung von fehlenden Ausweisungen oder gar für weitere Flächenverknappungen herangezogen werden. Es bedarf einer Realisierbarkeitsprüfung. Nur dann dürfen Flächen als relevant für die künftige Bedarfsdeckung einbezogen werden. Andernfalls haben sie außen vor zu bleiben.

Selbst wenn Genehmigungen vorhanden sind, können immer noch Schwierigkeiten für die Projektrealisierung dadurch auftreten, dass Grunderwerbe scheitern. Ein Enteignungsverfahren kann sehr langfristig sein. Landerwerbe können sich indes schwierig gestalten. Dazu tragen auch komplizierte rechtliche Regelungen bei, welche die Attraktivität des Landverkaufs ebenso wie die Möglichkeit des Landkaufs (etwa durch Nichtlandwirte, §§ 2, 9 GrdStVG) deutlich mindern.[59] Viele im Abgrabungsmonitoring als Vorräte geführte Sand- und Kiesflächen sind geologisch schon nicht nutzbar oder wirtschaftlich ungeeignet, so wegen geringer Mächtigkeiten oder hoher Feinkornanteile.

Auch durch diese Hindernisse werden nicht alle abbaufähigen und ausgewiesenen Flächen für den Rohstoffabbau tatsächlich nutzbar, insbesondere nicht in der vorgegebenen Zeit, um Infrastrukturprojekten die nötigen Grundlagen in Form verfügbarer Rohstoffe zu verschaffen. Dennoch werden sie im Abgrabungsmonitoring vollständig als verwertbare

---

57 S. vorstehend 6.

58 OVG NRW v. 12.6.2026, Regionalplan Ruhr unwirksam, abrufbar unter https://www.ovg.nrw.de/behoerde/presse/pressemitteilungen/30_260612/index.php (letzter Abruf: 12.10.2026).

59 Im Einzelnen *Frenz*, Bürokratieabbau. Am Beispiel der Infrastruktur, des Klimaschutzes und der Rohstoffwirtschaft, 2026, Rn. 194 ff.

Vorräte „eingepreist“. Zudem gibt es Sondierungs- und Reserveflächen, in die Unternehmen investiert haben, die aber nicht in BSAB-Flächen überführt werden, obwohl sie die einzigen realen Potenziale darstellen. Damit verzerrt das Abgrabungsmonitoring die tatsächliche Rohstoffbasis erheblich und hat daher erhebliche methodische Schwächen, die abgestellt werden müssen, damit ihm nicht von der Rechtsprechung der Charakter als belastbare Grundlage für die Regionalplanung[60] abgesprochen wird, zumal angesichts des nunmehr auftretenden erheblichen Bedarfs an Rohstoffen, der sich in dem bisherigen Abgrabungsmonitoring nicht adäquat niedergeschlagen hat. Da dieser Bedarf aufgrund verfassungsrechtlicher Vorgaben jedenfalls aus Art. 143h GG tatsächlich gedeckt werden muss, hat zugleich eine Realisierungsprüfung für Rohstoffvorhaben als Grundlage für die Berücksichtigung einer Fläche ein grundgesetzliches Fundament.

8. Keine Kürzung wegen Sekundärrohstoffen

Es ist nicht umgekehrt die erforderliche Menge abzubauender Primärrohstoffe dadurch zu kürzen, dass die Substitution durch Sekundärrohstoffe einbezogen wird. Dagegen sprechen schon die rechtlichen Vorgaben gerade auch unter Einbeziehung des notwendigen Klimaschutzes.[61] Diese Substitution ist oft höchst ungewiss, gerade im Bausektor, lässt sich doch etwa das Ausmaß der abgebrochenen Gebäude schwer vorhersagen, zumal in der aktuellen wirtschaftlichen Krise: Firmen und Privathaushalte werden sich Neubauten und aufwändige Sanierungen zwei Mal überlegen, wenn sich ihre finanziellen Perspektiven verschlechtert haben, und an Altbauten festhalten und diese ggf. nur geringfügig überholen. Dann fallen weniger recycelbare Abfälle an. Umgekehrt kann diese Menge steigen, wenn in großem Umfang Straßen erneuert werden. Diese Beispiele zeigen aber zugleich, von wie vielen Faktoren das Ausmaß der recyclingfähigen Materialen abhängt und wie schwer kalkulierbar es daher ist.

Die RWI-Studie im Auftrag des NRW-Wirtschaftsministeriums hält das zusätzliche Recyclingpotenzial bis 2035 ohnehin nach der eigenen Modellannahme für gering: Ausgehend von 16,7 Mio. t Recyclingbaustoffen 2022 sollen es im Jahr 2035 nach der mittleren Variante lediglich 17,3 Mio. t sein, nach der oberen mit wirtschaftlich positiver Entwicklung 17,9 Mio. t, bei der unteren Variante ergäbe sich gar ein Minus von 0,1 Mio. t.[62] Da Recyclingbaustoffe auch Naturstein substituieren, ist „in Bezug auf Kies und Sand aber nur ein Teil

60 S.o. I.4.d).

61 S.u. III.7.

62 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 27 mit näherer Grafik.

substitutionswirksam“ [63], der tatsächliche Entlastungseffekt ist also noch geringer als die sich aus den vorgenannten Zahlen ergebenden Steigerungswerten von 0,6 Mio. t bei der mittleren und 1,2 Mio. t bei der oberen Variante. Ohnehin soll der angenommene Zuwachs von 1 Mio. t nur bei Wirtschaftlichkeit der dafür eingesetzten Investitionen eintreten.[64] Diese ist jedoch schwerlich prognostizierbar, zumal angesichts der aktuellen wirtschaftlichen Krise, die manche Aufwendungen unrentabel macht.

Um eine tatsächliche Versorgung zu gewährleisten, bedarf es daher hinreichender Primärrohstoffe als Grundlage, zu denen Sekundärrohstoffe nur als schwer kalkulierbares Add on hinzutreten und deshalb bei einer sicheren Kalkulation nur geringfügig in dem fest absehbaren Rahmen berücksichtigt werden können, wenn sie nicht angesichts der Gewichtigkeit der bevorstehenden Aufgaben und Projekte sowie deren Abhängigkeit von tatsächlich und ggf. sehr rasch zur Verfügung stehenden Rohstoffen als feste Größe für die Bedarfsdeckung außer Betracht bleiben müssen. Das gilt jedenfalls im Bausektor als zentralem Gebiet für die Verwirklichung der auf tatsächliche Umsetzung ausgelegten neuen Verfassungsbestimmung des Art. 143h GG und der zu seiner Realisierung im föderalen System ergangenen Landesgesetzgebung.

9. Zwischenfazit

Art. 143h GG enthält zwar nur die Ermächtigung für ein Sondervermögen für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur, ist aber auf tatsächliche Verwirklichung angelegt, wie schon die Laufzeit für die Bewilligung von Investitionen aus dem Sondervermögen von zwölf Jahren zeigt (Art. 143h Abs. 1 Satz 4 GG) und im SIVKG konkretisiert wird. Sein Ziel, die Infrastruktur zu verbessern und dadurch zugleich die Wirtschaft wieder in Gang zu bringen, kann nur erreicht werden, wenn die Projekte tatsächlich verwirklicht werden, und zwar möglichst bald. Grundlage dafür sind verfügbare Rohstoffe gerade im Baubereich, um die anstehenden Infrastrukturprojekte realisieren zu können. Dazu bedarf es einer fortlaufenden Versorgung mit ausreichenden Mengen an Sand und Kies mit Reserven in einer Höhe, dass auch in manchen Zeiten verdichtete Projektrealisierungen einer Vielzahl von Vorhaben verwirklicht werden können.

Dieser verfassungsrechtliche Hintergrund ist bei der Planung für den Abbau von Rohstoffen sowohl auf Landes- als auch auf Regionalebene zu berücksichtigen, zumal das Land sich den Infrastrukturausbau selbst auf die Fahnen geschrieben hat, und zwar im NRW-Plan

---

63 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026).

64 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026).

Infrastruktur sowie im NRW-Infrastrukturgesetz 2025-2036. Daher ist bereits das der Regionalplanung entsprechend der fest etablierten Rechtsprechung zugrunde gelegte Abgrabungsmonitoring mit seinen prognostischen Zielen so auszurichten und anzupassen, dass die Infrastrukturprojekte auch bei zeitlich geballter Realisierung tatsächlich verwirklicht werden können. Darauf bezogen ist der aktuelle tatsächliche Bedarf zugrunde zu legen, statt veraltete Daten aus früheren Jahren heranzuziehen, was das OVG Münster beanstandete. Erst recht unterhalb des notwendigen Rohstoffbedarfs liegen die Zahlen des GD aus 2023 mit noch niedrigeren Bedarfsprognosen auf der Basis der aktuell niedrigen Abbauzahlen. Indes zeigt sich bei deren Zugrundelegung das methodische Dilemma einer auf mangelndem Gewinnungsfortschritt in der Vergangenheit und einer daraus abgeleiteten vermeintlichen Versorgungssicherheit basierenden Prognose, die nicht die tatsächliche Genehmigungssituation einbezieht. Noch fataler ist die Einbeziehung bloßer Reserveflächen in eine Bedarfsprognose, wie sie das OVG Münster in seinem Urteil vom 12.6.2026 befürwortet. Durch solche Verzerrungen wird die Regionalplanung unrealistisch und sichert nicht die notwendige Versorgungssicherheit.

Daher ist diese Planung ebenso wie das ihr zugrunde liegende Abgrabungsmonitoring verfassungswidrig – auch im Hinblick auf das Klimaschutzgebot, das auch in Art. 143h GG durchschimmert, der zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 vorsieht, was ebenfalls eine tatsächliche Projektrealisierung impliziert. Um Flächen in die künftige Bedarfsdeckung und deren Prognose einbeziehen zu können, bedarf es einer vorherigen Realisierungsprüfung – korrespondierend mit der notwendigen Realisierung der Projekte für die Infrastruktur und den Klimaschutz nach Art. 143h GG. Damit wirkt diese Bestimmung auf das notwendige Vorgehen bei der Rohstoffbedarfssicherung zurück, und zwar auch auf der Ebene der Regionalplanung. Diese muss den Verfassungszielen entsprechend erfolgen und darf nicht deren Realisierbarkeit infrage stellen.

III. Klimaschutzgebot

1. Verbindung von Art. 143h, 20a GG und den Freiheitsgrundrechten

Eine besondere Rolle spielen Projekte für den Klimaschutz. Sie werden bereits von Art. 143h GG eigens benannt und durch einen eigens für sie reservierten Betrag von 100 Mrd. Euro mit besonderer Bedeutung versehen, und zwar mit Blick auf eine Klimaneutralität bis 2045. Diese Bedeutung verstärkt sich mit Blick auf Art. 20a GG und die Freiheitsgrundrechte nach dem Klimabeschluss des BVerfG.

Dem Klimaschutz wird in dieser fundamentalen Klimaentscheidung zwar kein absoluter Vorrang zugemessen,[65] jedoch werden ihm klare Maßgaben entnommen, die einzuhalten sind und eine Freiheitsbeeinträchtigung der heute Lebenden grundsätzlich rechtfertigen – mit zunehmendem Gewicht in der Abwägung bei fortschreitendem Klimawandel.[66] Werden diese Maßgaben nicht umgesetzt, droht die Grundrechtsgefährdung junger und künftiger Generationen wegen absehbarer gravierender Freiheitseinschränkungen.[67] Es sind möglichst bald und langfristig sowie stringent konzipiert[68] die Standards zu realisieren, um das Klimaschutzgebot aus der Umweltstaatszielbestimmung des Art. 20a GG zu erfüllen, d.h. eine Temperaturschwelle einzuhalten, bei der die durch Menschen verursachte Erwärmung der Erde möglichst weitgehend angehalten werden soll. Ziel ist die Klimaneutralität.[69] Es bedarf eines fortlaufenden, aber wirksamen Übergangs, eines Transformationsprozesses, um die Reduktionsziele des Klimarechts zu erreichen.[70] Dazu müssen dann aber auch die notwendigen Grundlagen bereitgestellt werden.

2. Bedeutung der Rohstoffe als Grundlage für die tatsächliche Zielerreichung (BVerfG, EGMR, IGH)

Entscheidend ist die tatsächliche Zielerreichung. Das BVerfG verlangt die Einhaltung der von ihm aufgestellten Eckpunkte in Orientierung an ein Gesamtrestbudget von 6,7 Gigatonnen bis 2050, welches schon bis 2030 erschöpft zu sein drohte.[71] Das KSG formuliert in § 3 Abs. 1 klare Reduktionsziele, nämlich 65 % bis 2030 und 88 % bis 2040. Deren Einhaltung verlangt das BVerwG, indem es ein Klimaprogramm erzwang, welches die Wahrung dieser Ziele sicherstellt.[72] Dass diese Ziele eingehalten werden müssen, betonte am 9.4.2024 der EGMR und verurteilte deshalb die Schweiz.[73] Dieses Judikat ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil es nach Art. 52 Abs. 3 EGRC als Mindeststandard den EU-Klimaschutz prägt, der in immer stärkerem Maße auch die deutschen Klimaschutzanstrengungen determiniert.[74]

Die Erfolgsbezogenheit ist auch Bestandteil des IGH-Gutachtens vom 23.7.2025, das zwar für sich selbst nicht verbindlich ist, indes das geltende Völkerrecht wiedergibt. Dieses Gutachten

---

65 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 198, 246) – Klimabeschluss.
66 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 198 ff., 247 ff.) – Klimabeschluss.
67 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 245 ff.) – Klimabeschluss.
68 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 249) – Klimabeschluss.
69 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 198) – Klimabeschluss.
70 *Franzius* et al., EurUP 2025, 149 ff.
71 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 225 ff., 233, 248) – Klimabeschluss.
72 BVerwG, Urt. v. 29.1.2026 – 7 C 6.24.
73 EGMR, Urt. v. 9.4.2024, Nr. 53600/20 – Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.
74 *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, Einf. F Rn. 5 ff., 15 f.

betont für Art. 4 Abs. 3 des Pariser Weltklimaabkommens, dass jeder national festgelegte Beitrag eine Steigerung gegenüber dem bisherigen nationalen Beitrag darstellen und die größtmögliche Ambition ausdrücken soll; die nationalen Anstrengungen müssen darauf gerichtet sein, tatsächlich die als Ziel definierte 1,5 Grad-Schwelle zu wahren, und zwar unter Einhaltung strenger Sorgfaltsmaßstäbe.[75]

3. Am Beispiel der Energie- und Gebäudewende: nicht nur Leuchtturmprojekte, sondern generell

Das jetzige Klimaprogramm der Bundesregierung vom März 2026 setzt in großem Umfang auf den Ausbau von Windkraftanlagen. Schon vorher sollten für die ehrgeizigen Ausbauziele bis 2030 pro Jahr mehr als 1.500 Windräder gebaut werden, die drei Millionen Gesteinskörnungen pro Jahr benötigen, woraus sich eine notwendige Produktionskapazität von 20 bis 30 zusätzlichen Kiesgruben ergibt; hinzu kommen veredelte Quarzrohstoffe für Glasfasern im Glasfaserkunststoff der Rotorblätter sowie Spezialsande für die Erdkabelgräben der Hochspannungs-Gleichstrom-Übertragungsleitungen.[76] Damit hängt die Energiewende insgesamt maßgeblich von der fortdauernden Versorgung mit genügend Rohstoffen ab. Es geht nicht nur um Leuchtturmprojekte, sondern um einen umfassenden Ausbau. Dafür dürfen keine Engpässe entstehen.

Das BVerfG verlangt in seinem Klimabeschluss einen verlässlichen, langfristig konzipierten Ausbau. Zwar werden dort nicht die Gebiete festgelegt, in denen Klimaschutz realisiert werden soll. Indes wird eine frühzeitige und langfristige Festlegung verlangt, damit ein hinreichender Entwicklungsdruck entsteht und Planungssicherheit gewährleistet ist.[77] Dazu gehört eine langfristige Strategie, die mit einer hinreichenden Realisierungswahrscheinlichkeit unterlegt ist – einschließlich hinreichender Rohstoffe.

4. Erstreckung auf die Bekämpfung des Klimawandels

a) Gleichrangigkeit nach dem EGMR

Der Rohstoffbedarf besteht dabei nicht nur für die Energie- und Gebäudewende, sondern auch für die Bekämpfung der Folgen des Klimawandels etwa durch Staudämme, Rückhaltebecken etc., ja die gesamte Konzeption der Kanalisation. Auch insoweit bestehen klare Pflichten. Der EGMR urteilte gerade zu den Folgen des Klimawandels, deretwegen er angerufen wurde. Er entwickelte Pflichten für den Klimaschutz gleichermaßen für die Reduktion der CO_2-Emissionen als auch für die Begrenzung der Folgen des Klimawandels: Das Recht aus Art. 8

---

75 IGH, Gutachten v. 23.7.2025, Ziff. 241 ff.

76 Bundesverband Mineralische Rohstoffe e.V., abrufbar unter https://www.bv-miro.org/wp-content/uploads/Gesteins-Depesche-2024-2.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026) mit weiteren Einzelheiten.

77 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 249) – Klimabeschluss.

EMRK wird vom EGMR allgemein dahin gehend gefasst, dass daraus ein wirksamer Schutz durch staatliche Autoritäten vor den beeinträchtigenden Wirkungen des Klimawandels auf das Leben, die Gesundheit, das Wohlbefinden und auf die Lebensqualität der Betroffenen erwächst.[78] Gegenstand des EGMR-Judikats waren Klimafolgewirkungen durch Hitzewellen.

b) Gleichrangigkeit nach Art. 5 EU-Klimagesetz

Nach Art. 5 Abs. 1 EU-Klimagesetz sorgen die zuständigen Organe der Union der Mitgliedstaaten für kontinuierliche Schritte bei der Verbesserung der Anpassungsfähigkeit, der Stärkung der Widerstandsfähigkeit und der Verringerung der Anfälligkeit gegenüber Klimaänderungen. Damit werden kontinuierliche Fortschritte entsprechend Art. 1 Abs. 1 EU-Klimagesetz nicht nur für die Reduktion der CO_2-Emissionen gefordert, sondern auch für die Anpassung an die Klimafolgen. Daher sind die Anpassungsfähigkeit und die Resilienz unter Berücksichtigung der UN-Ziele für nachhaltige Entwicklung zu verbessern, um die Auswirkungen des Klimawandels zu minimieren (Erwägungsgrund 32 des EU-Klimagesetzes).

Damit steht das EU-Klimagesetz auf zwei Säulen: Einerseits sind die CO_2-Emissionen zu reduzieren, andererseits die Folgen, die durch sie hervorgerufen werden, aufzufangen und abzumildern. Diese zweite Säule verkörpert Art. 5 EU-Klimagesetz. Diese notwendig doppelgleisige Absicherung des Klimaschutzes folgt auch aus dem EGMR-Klimaurteil, welches den potenziell unumkehrbaren künftigen Auswirkungen die existierenden Folgen des Klimawandels gleichgewichtig gegenüberstellt.[79] Aus der EMRK und der Konkretisierung durch den EGMR folgt nach Art. 52 Abs. 3 EGRC der grundrechtliche Mindeststandard auf EU-Ebene.

In die Pflicht genommen werden die zuständigen Organe der Union und die Mitgliedstaaten. Damit beruht auch diese Vorschrift darauf, dass beide Ebenen zusammenwirken müssen, um die erforderlichen Fortschritte zu erreichen. Die Mitgliedstaaten ihrerseits haben sich gemeinsam zu engagieren. Allerdings hat jeder Mitgliedstaat für sich die Anpassung an den Klimawandel zu bewältigen, geht es doch weniger wie bei der CO_2-Reduktion um eine solidarische Lastenverteilung. Klimafolgen schlagen vielmehr in jedem Mitgliedstaat nach dessen jeweiligen Verhältnissen durch. Darauf muss dann der jeweilige Mitgliedstaat reagieren, und zwar mit erheblichen Anpassungen infolge des Verweises auf Art. 7 des Pariser Klimaabkommens.[80]

---

78 EGMR, Urt. v. 9.4.2024, Nr. 53600/20 (Rn. 519) – Verein Klimaseniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland.

79 S. vorstehend a).

80 Näher *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, Art. 5 EU-KlimaG Rn. 1 ff. auch zum Vorhergehenden.

c) BVerfG

Das BVerfG hebt zwar auf die CO_2-Reduktion ab, spricht aber auch die grundrechtlichen Schutzpflichten an, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Klimawandels zu schützen. Diese sieht es zwar nicht verletzt und verweist dabei auf den großen Gestaltungsspielraum in diesem Bereich, weshalb es die Klimaschutzpflichten dann aus den grundrechtlichen Freiheitsrechten ableitet.[81] Jedoch war der Klimabeschluss vor dem Jahrhunderthochwasser im Rheinland im Juli 2021, aus dem sich erst vollends die Dramatik der Folgen des Klimawandels ergab, weshalb die grundrechtlichen Schutzpflichten vor dem Hintergrund der dabei aufgetretenen weit über hundert Todesfällen mittlerweile aktiviert wurden und die bessere Grundlage für die Klimaschutzpflichten darstellen.[82] Umso mehr gilt dies für die Pflichten zur Eindämmung der Folgen des Klimawandels, die konkrete lebensbedrohliche Ausmaße angenommen haben und Leib und Leben aller von diesen Auswirkungen Betroffenen tangieren können. Daher folgen konkrete Pflichten zur Eindämmung des Klimawandels auch aus den grundrechtlichen Schutzpflichten des GG.

d) Klimaanpassungsgesetz – Bund und Land

Der Gesetzgeber hat im Klimaanpassungsgesetz folgerichtig reagiert und dort zahlreiche Pflichten festgeschrieben.[83] Diese müssen – zumal vor dem Hintergrund der fortlaufend wachsenden Bedrohungslage angesichts der steigenden Erderwärmung – effektiv umgesetzt werden. Eine solche Katalysatorfunktion haben die grundrechtlichen Schutzpflichten ebenso wie Art. 5 EU-Klimagesetz als Hintergrund. Das gilt auch für das Klimaanpassungsgesetz NRW, das nun modifiziert wird und in § 4a das Ziel formulieren will, Landesliegenschaften und insbesondere die Verkehrsinfrastrukturen des Landes klimaresilient auszubauen und zu betreiben. Das betrifft vor allem Landesstraßen in eigener Baulast des Landes NRW. Damit erfüllt das Land NRW auch insoweit die Vorgaben nach Art. 5 EU-Klimagesetz sowie der Klimarechtsprechung. Grundlage dafür ist, die bestehenden praktischen Möglichkeiten der Verwirklichung zu sichern. So können die Bauunternehmen mit innovativen Gesteinskörnungen und optimierten Baustoffen zur Resilienz der Infrastruktur beitragen, so durch hitzebeständigere Deckschichten, verstärkte Entwässerungssysteme, Erosionsschutz oder anpassungsfähige Straßenkörper. Daraus folgt eine langfristig steigende Nachfrage nach klimaresilienten Baustoffen. Sie führt mittel- und langfristig zu einem strukturellen Mehrbedarf an mineralischen Rohstoffen. Genau dies muss auch im Rahmen der weiteren landespolitischen Planungen berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere bezüglich der

---

81 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 148 ff., 185 ff.) – Klimabeschluss.

82 *Frenz*, DÖV 2021, 705 ff.

83 Für die Bundesebene die ausführliche Kommentierung der §§ 1 ff. KAnG von *Schink* und *Hamacher* in Frenz (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, S. 1083 ff.

Landesplanung auf LEP- und Regionalplanebene sowie bei den nachgelagerten Genehmigungsverfahren. Zudem ist an diesen steigenden Bedarf auch das Abgrabungsmonitoring anzupassen, um auch nach den Maßstäben der Rechtsprechung eine sachgerechte Grundlage für den Planungsprozess liefern zu können.[84]

5. Elementarfunktion von Baustoffen für die Klimaresilienz (Kanalisation, Hochwasserschutz)

Angesichts der elementaren Bedrohungen vor allem durch Hochwasserereignisse ist die gesamte Infrastruktur darauf auszurichten, dem fortlaufenden Klimawandel Rechnung zu tragen. Wie fatal unvorhergesehene Wirkungen sind, zeigte sich im Sommer 2021 in zahlreichen Überflutungsorten insbesondere im Rheinland, weil Kanalisationen die Wassermassen nicht mehr fassten, kleine Bäche zu reißenden Flüssen wurden und sich Stau- und Rückhaltebecken als Fallen entpuppten – so in Erftstadt-Blessem.[85] Damit ist die gesamte Wasserstruktur und Kanalisation darauf auszurichten, dass vermehrt Starkregen auftreten wird, und entsprechend anzupassen – durch Vergrößerungen, Ausbauten, das Einziehen zusätzlicher Staubecken etc. Dafür bedarf es in großem Umfang Baustoffe und damit Sand und Kies.

6. Insuffizienz der Substitution: Anpassung der NKWS

Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) wurde schon am 4.12.2024 von dem damals in der Ampel-Regierung verbliebenen rot-grünen Kabinett verabschiedet und ohne Änderungen im schwarz-roten Koalitionsvertrag vom 9.4.2025 in Bezug genommen.[86] Nach seiner Grundkonzeption sollen Sekundärrohstoffe möglichst weitgehend Primärrohstoffe ersetzen und daher doppelt so stark eingesetzt werden, um Ressourcen zu schonen. Zudem ist die Gewinnung, Verbringung und Aufbereitung von Primärrohstoffen regelmäßig wesentlich klimaschädlicher als der Einsatz von Sekundärrohstoffen, wenn für deren Gewinnung nicht eine sehr aufwendige Behandlung erforderlich ist, die ihrerseits in erheblichem Umfang CO_2-Emissionen entstehen lässt. Die NKWS verweist eigens auf den Beitrag einer zirkulären Wirtschaft und der Ressourcenschonung für Klimaneutralität und Dekarbonisierung, indem etwa in der Grundstoffindustrie wie bei der Produktion von Stahl, Aluminium, Kunststoffen und Zement/Beton durch verstärkte Kreislaufführung und Nutzung sekundärer Rohstoffe in erheblichem Umfang THG-Emissionen und Energieverbräuche reduziert werden.[87]

---

84 S.o. I.4.

85 Dazu *Frenz*, ZNER 2022, 115 ff.

86 S. Koalitionsvertrag v. 9.4.2025, Verantwortung für Deutschland, abrufbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag2025_bf.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 38.

87 BMUKN, Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), Rahmenbedingungen für eine zirkuläre Wirtschaft, abrufbar unter

Indes genügen die Sekundärrohstoffe gerade in der Baustoffwirtschaft nicht. Ihr Anteil beträgt nur 18 % – trotz einer Recyclingquote von 90 %. Daher ist die Versorgung nur durch eine Zusammenschau von Primär- und Sekundärrohstoffen sichergestellt – mit einem wesentlich größeren Anteil an Primärrohstoffen. Gerade in NRW zeigt sich, wie wenig Sekundärrohstoffe Sand und Kies ersetzen können.[88] Zudem wurde bereits darauf hingewiesen, dass das Recycling von Baustoffen regelmäßig einen höheren CO_2-Ausstoß hervorruft als die heimische Gewinnung von Primärrohstoffen, nämlich 18-20 kg pro Tonne statt 3 kg bei Kies und 7-8 kg bei Naturstein (jeweils pro Tonne).[89]

7. Folgen für einen flexiblen Bedarf an Primär- und Sekundärrohstoffen entsprechend CRMA und Clean Industrial Deal

a) Überwiegende Bedarfsdeckung durch Primärrohstoffe

Die überwiegende Bedarfsdeckung im Rohstoffbereich durch Primärrohstoffe ist die Konzeption auf EU-Ebene, wie sich bereits im CRMA zeigte, der in Art. 5 einen Recyclinganteil bis 2030 an den benötigten kritischen Rohstoffen von 25 % aufstellt. Umfassend zeigt sich diese Ausrichtung auf die Versorgungssicherheit im Clean Industrial Deal, dem zentralen Dokument der EU-Kommission zur Dekarbonisierung und Stärkung der EU-Wettbewerbsfähigkeit: Klimaschutz und Wirtschaft gilt es zu versöhnen. Der Plan zielt auf eine wettbewerbsfähige und bis 2050 klimaneutrale EU – mit einer wichtigen Bedeutung der Kreislaufwirtschaft. Diese ist damit aber nicht mehr einseitig auf den Klimaschutz ausgerichtet wie in der NKWS. Zugleich wird der Circular Economy Act angekündigt. Dieser wird die Ausrichtung des Clean Industrial Deal haben und die maßgeblichen Vorgaben für das deutsche Kreislaufwirtschaftsrecht aufstellen.[90] Die europäische Linie wird damit aufgrund des Vorrangs des EU-Rechts prägend sein und nicht (mehr) die NKWS.

b) Konzeption der EU-Kreislaufwirtschaft

Die Kreislaufwirtschaft soll die Abhängigkeit Europas von unzuverlässigen Lieferanten drastisch verringern und Versorgungsunterbrechungen verhindern, wenn es um die Beschaffung von Rohstoffen und Sekundärrohstoffen geht.[91] Hier werden also Primär- und Sekundärrohstoffe gleichgestellt. Zugleich soll die Kreislaufwirtschaft mehr als zuvor ein Motor für Innovation sein, wie ausdrücklich gefordert wird: Sie soll in den Mittelpunkt der

---

https://www.bundesumweltministerium.de/themen/kreislaufwirtschaft/kreislaufwirtschaftsstrategie (letzter Abruf: 12.10.2026).

88 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026). Näher vorstehend II.8.

89 S.o. I.2.

90 Näher *Frenz*, AbfallR 2026, 2 ff.

91 Mitteilung der Kommission, COM(2025) 85 final, S. 16 f.

Dekarbonisierungsstrategie der EU gestellt werden und dadurch nicht nur die Erschwinglich- und Zugänglichkeit wesentlicher Rohstoffe verbessern, sondern auch Abhängigkeiten verringern, weil Materialien wiederverwendet, wiederaufgebarbeitet und recycelt und länger in der Wirtschaft gehalten werden.[92]

Zunächst geht es aber darum, dass die Kommission der Durchführung der VO zu kritischen Rohstoffen (CRMA) Vorrang einräumt, damit die Bezugsquelle in der gesamten Wertschöpfungskette diversifiziert wird und der Zugang zur öffentlichen und privaten finanziellen Unterstützung für solche Projekte erleichtert wird. Ein spezielles EU-Zentrum für kritische Rohstoffe soll eingerichtet werden.[93]

Sodann wird die Kreislaufwirtschaft selbst näher entwickelt, ausgehend davon, dass die EU-Industrie bereits eine Vorreiterin in diesem Bereich ist, aber aktuell in Folge mangelnder Größe, eines fehlenden Binnenmarkts für Abfälle, Sekundärrohstoffe und wiederverwendbare Materialien sowie durch das Fehlen von Leitmärkten behindert wird.[94]

c) Circular Economy Act

Daher soll der Übergang zur Kreislaufwirtschaft durch einen 2026 anzunehmenden Rechtsakt über die Kreislaufwirtschaft beschleunigt werden, den Circular Economy Act. Darin geht es um die Ermöglichung des freien Verkehrs von kreislauforientierten Produkten, Sekundärrohstoffen und Abfällen, die Förderung eines höheren Angebotes an recyceltem Material hoher Qualität sowie die Ankurbelung der Nachfrage nach Sekundärrohstoffen und kreislauforientierten Produkten, wogegen die Kosten für Ausgangsstoffe gesenkt werden sollen. In diesem Zuge geht es auch um die wichtige Harmonisierung des Endes der Abfalleigenschaft, um den Übergang von Abfällen zu wertvollen Sekundärrohstoffen zu erleichtern – ein Problem, das auch im Rahmen von § 5 KrWG diskutiert wird.[95] Dafür sollen Kriterien vereinheitlicht werden. Zudem sollen Anreize geschaffen werden, um Metallschrott verstärkt zu verwenden, ebenso für die obligatorische Digitalisierung von Abbruchgenehmigungen und den Abbrucharbeiten vorgeschalteten Audits.[96]

Diese Eckpunkte ändern aber nichts an dem notwendigen Einsatz von Primärrohstoffen. Die Ankündigung des Circular Economy Act im Clean Industrial Deal lässt eine identische Konzeption erwarten und damit die in Letzterem zum Ausdruck kommende Bedeutung sowohl von Primär- als auch von Sekundärrohstoffen für die Versorgungssicherheit zur Umsetzung und konkreten Festschreibung zur Geltung kommen.

---

92 Mitteilung der Kommission, COM(2025) 85 final, S. 17.
93 Mitteilung der Kommission, COM(2025) 85 final, S. 17.
94 Mitteilung der Kommission, COM(2025) 85 final, S. 17.
95 S. *Frenz*, AbfallR 2026, 2 ff.
96 Mitteilung der Kommission, COM(2025) 85 final, S. 18.

8. NRW-Kreislaufstrategie zirkuläres Bauen

Auch in NRW wurde eine eigene Kreislaufwirtschaftsstrategie entwickelt, nämlich die Landeskreislaufwirtschaftsstrategie (LKWS), und am 1.9.2026 vorgestellt. Sie zielt auf eine Beschleunigung des Übergangs von einer linearen zu einer zirkulären Wirtschaft und weist „Zirkuläres Bauen“ als zentrales Handlungsfeld auf. Die zirkuläre Wertschöpfung ist das Schlüsselthema im industriepolitischen Leitbild für Nordrhein-Westfalen.[97] Sie soll neben dem Klimaschutz und dem Vorantreiben von Innovationen die Resilienz gegenüber Rohstoffabhängigkeiten stärken – mit der Circular Economy als industrie- und innovationspolitischer Kernaufgabe.[98] Die Landesregierung hat bei der Erstellung der Kreislaufwirtschaftsstrategie als Orientierungsrahmen für die Umsetzung ausdrücklich den Green Deal und die damit einhergehenden verbindlichen Rechtsnormen herangezogen.[99] Damit wird die Ausrichtung der EU deutlich in Bezug genommen. Daher sind die dort entwickelten Eckpunkte maßgeblich.

Der Clean Industrial Deal bildet dabei die Verwirklichung des Green Deal, der schon 2019 in der 1. Kommissionspräsidentschaft von der Leyens entwickelt wurde. Der Circular Economy Act entspringt der Konzeption des Clean Industrial Deal und damit letztlich dem (fortentwickelten) Green Deal. Diese Konzeption und damit das sich daraus ergebende Verhältnis von Primär- und Sekundärrohstoffen[100] ist daher auch der LKWS zugrunde zu legen, zugleich die Konzeption, Wirtschaft und Klimaschutz zu versöhnen und gleichermaßen zu verwirklichen. Vorbild ist damit nicht die NKWS, die ohnehin der europäischen Konzeption anzupassen ist,[101] sondern sogleich der Clean Industrial Deal als Um- und Fortsetzung des Green Deal. Primär- und Sekundärrohstoffe sind damit gleichermaßen vonnöten.

In diesen Kontext ist auch der Prozess zur Entwicklung einer LKWS zu stellen. Als Eckpunkte benennt eine Stellungnahme dazu: „Um zirkuläres Bauen umzusetzen, braucht es Standardisierung im Planungs- und Bauprozess, Einsatz digitaler Tools, die Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus von Gebäuden auch bei der Kostenkalkulation, die Berücksichtigung des Rückbaus in der Planung, die Erleichterung der Wiederverwendung von

---

97 Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen, „Industrie ist Zukunft – Das industriepolitische Leitbild des Landes Nordrhein-Westfalen“, abrufbar unter: https://www.wirtschaft.nrw/industriepolitisches-leitbild (letzter Abruf: 12.10.2026).

98 Runder Tisch. Zirkuläre Wertschöpfung Nordrhein-Westfalen, Thementisch Zirkuläres Bauen, Stellungnahme zur Entwicklung einer Landeskreislaufwirtschaftsstrategie (LKWS) für NRW – Themenschwerpunkt zirkuläres Bauen, abrufbar unter https://www.zirkulaere-wertschoepfung-nrw.de/wp-content/uploads/2024/01/Stellungnahmen_TT-Zirkulaeres-Bauen-NRW_LKWS_20251110.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 1.

99 S. Industriepolitisches Leitbild NRW, abrufbar unter: https://www.wirtschaft.nrw/system/files/media/document/file/mwike_leitbild.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 17.

100 S. vorstehend III.7.b).

101 S.o. III.6.

Baumaterialien und die Betrachtung des Gebäudebestands als Rohstofflager."[102] Diese Betrachtung ist damit aber in den Kontext der Gleichgewichtigkeit von Primär- und Sekundärrohstoffen zu stellen. Deren Bedeutung ist also auch insoweit als gleichgewichtig zu betrachten. Es geht denn auch in dieser Stellungnahme nicht um eine Ersetzung, sondern nur um eine Schonung primärer Rohstoffe durch den gesteigerten Einsatz von Sekundärrohstoffen.[103] So ist die Empfehlung von Mindestquoten für kreislauffähige Baulösungen, die sukzessiv erhöht werden können, in diesen Kontext zu stellen und nur insoweit zu realisieren, wie auch sicher passende und ausreichende Sekundärrohstoffe vorhanden sind, so in dem genannten Beispiel der modularen Standardkomponenten.[104] Auch insoweit hängt es aber von deren Materialbeschaffenheit ab.

Auch die aktuelle Studie des RWI bestätigt, dass alternative Baustoffe und Recycling zwar einen Beitrag leisten können, eine vollständige Substitution jedoch nicht realistisch ist.[105] Es bedarf daher weiterhin des Abbaus von Primärrohstoffen. Das gilt gerade im Hinblick auf den Klimaschutz und dessen Verwirklichung und damit für das Bedarfsfeld, das umgekehrt für die Substitution von Primärrohstoffen durch Sekundärrohstoffe streitet.[106] Indes bedarf es zur Verwirklichung des Klimaschutzes gerade diverser Rohstoffe, und zwar in ausreichender Menge. Eine darüberhinausgehende Substitution würde die Realisierung des Klimaschutzes gefährden und damit gegen das Klimaschutzgebot des Art. 20a GG verstoßen, das damit faktisch leerliefe.

9. Folgen für das Abgrabungsmonitoring

a) Verfassungsgebot für hinreichende Versorgung mit Rohstoffen für den Klimaschutz

Umso mehr stellt sich damit die Notwendigkeit der hinreichenden Sicherung der Rohstoffversorgung. Soweit diese auf ein Abgrabungsmonitoring gestützt wird, muss dieses

---

[102] Runder Tisch. Zirkuläre Wertschöpfung Nordrhein-Westfalen, Thementisch Zirkuläres Bauen, Stellungnahme zur Entwicklung einer Landeskreislaufwirtschaftsstrategie (LKWS) für NRW – Themenschwerpunkt zirkuläres Bauen, abrufbar unter https://www.zirkulaere-wertschoepfung-nrw.de/wp-content/uploads/2024/01/Stellungnahmen_TT-Zirkulaeres-Bauen-NRW_LKWS_20251110.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 1.

[103] Runder Tisch. Zirkuläre Wertschöpfung Nordrhein-Westfalen, Thementisch Zirkuläres Bauen, Stellungnahme zur Entwicklung einer Landeskreislaufwirtschaftsstrategie (LKWS) für NRW – Themenschwerpunkt zirkuläres Bauen, abrufbar unter https://www.zirkulaere-wertschoepfung-nrw.de/wp-content/uploads/2024/01/Stellungnahmen_TT-Zirkulaeres-Bauen-NRW_LKWS_20251110.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 2.

[104] Runder Tisch. Zirkuläre Wertschöpfung Nordrhein-Westfalen, Thementisch Zirkuläres Bauen, Stellungnahme zur Entwicklung einer Landeskreislaufwirtschaftsstrategie (LKWS) für NRW – Themenschwerpunkt zirkuläres Bauen, abrufbar unter https://www.zirkulaere-wertschoepfung-nrw.de/wp-content/uploads/2024/01/Stellungnahmen_TT-Zirkulaeres-Bauen-NRW_LKWS_20251110.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 2.

[105] Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026). Näher o. II.8.

[106] S. vorstehend III.6. a.E.

so ausfallen, dass eine hinreichende Versorgung tatsächlich garantiert werden kann. Zwar liegt es in der Natur der Planung, dass diese nur zukunftsbezogen erfolgen kann. Jedoch ist auch dieser zukunftsbezogene Vorgang unter Einbeziehung des Klimaschutzes vorzunehmen. Dabei muss dann Eingang finden, dass für die Verwirklichung des Klimaschutzes genügend Rohstoffe zur Verfügung stehen müssen. Mithin zählt nicht ausschließlich, dass mit dem Abbau und der späteren Verarbeitung von Rohstoffen, wie vom OVG Münster als prüfungsrelevant benannt, negative Auswirkungen auf das Klima namentlich in Gestalt von CO_2-Emissionen verbunden sind, sondern die Verfügbarkeit von genügend Rohstoffen und damit von Primärrohstoffen, die nicht vollständig substituierbar sind, bildet die Basis eines effektiven Klimaschutzes überhaupt.

b) Konkretisierung in § 13 KSG

§ 13 KSG verlangt eine umfassende Berücksichtigung von Klimazielen. Erfasst werden explizit Planungen und Entscheidungen, ohne dass diese näher definiert werden. Daher wird eine Eingrenzung auf bestimmte Handlungsformen abgelehnt und das gesamte Verwaltungshandeln einbezogen,[107] wofür vor allem der Zweck als sog. Brückennorm[108] spricht, der die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand konkretisiert.[109] Planung wird grundlegend auf Handlungsprozesse, deren Ergebnis der Plan ist, bezogen[110] und auf Rechtsverordnungen, Satzungen und die Planfeststellung erstreckt, vor allem aber „selbstverständlich“ auf die klassischen Planungsinstrumente der Raumordnung wie Regionalpläne und Entwicklungspläne.[111] Generell setzen Planungen eine Situationsbezogenheit, eine Gestaltungsfreiheit für den Plangeber sowie ein vorausschauendes Setzen von Zielen und gedanklichen Vorwegnahmen der zu ihrer Erreichung erforderlichen Verhaltensweisen voraus.[112] Auch nach diesen inhaltlichen Kriterien gehören Regionalpläne, wie sie im Hinblick auf die Rohstoffgewinnung der nächsten Jahre erarbeitet werden, dazu. Indes sind die Klimafolgen umfassend zu betrachten, und zwar entsprechend § 13 KSG im Hinblick auf die Klimaziele. Das OVG Münster verweist auf die Auswirkungen von Rohstoffprojekten. Indes muss auch deren Funktion für den Klimaschutz eine maßgebliche Rolle spielen, da andernfalls die Klimaziele nicht realisiert werden können.

c) Konkrete Konsequenzen

Damit muss die Erreichbarkeit von Klimazielen Bestandteil der Abwägung im Rahmen der Regionalplanung für den Rohstoffabbau sein. Gerade angesichts der erforderlichen

---

107 *Klinski*, in: Hofmann/Heß (Hrsg.), BeckOK Klimarecht, 4. Ed. 1.11.2025, KSG § 13 Rn. 32.
108 *Guckelberger*, KlimR 2022, 294.
109 *Jaenicke*, NuR 2026, 308 (308).
110 *Von Weschpfennig*, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, 2022, § 156 Rn. 6.
111 *Schink*, in: Frenz (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 13 KSG Rn. 24.
112 *Guckelberger*, KlimR 2022, 294 (296); *Schink*, in: Frenz (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 13 KSG Rn. 24.

umfassenden Maßnahmen für den Klimaschutz stellt sich das Grundproblem, inwieweit sich Versorgungszeiträume von Jahrzehnten zuverlässig berechnen lassen. So zeigte sich, wie sich der Bedarf an Rohstoffen durch ein gravierendes Ereignis in Gestalt des Russland-Ukraine-Krieges kurzfristig ganz anders darstellte. Inländische Entwicklungen können dazu führen, wenn etwa Klimaschutzlücken erkannt und durch neue Maßnahmen aufgefangen werden müssen, wie dies Ende März 2026 durch das neue Klimaschutzprogramm der Bundesregierung erfolgte. Hierbei muss flexibel reagiert werden können. So sieht das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom 25.3.2026 den Ausbau von zusätzlichen 12 GW Windstrom vor.[113] Hierfür müssen die notwendigen Rohstoffe zur Verfügung stehen, die in starkem Maße Baurohstoffe bilden.[114]

Insbesondere im Gebäudesektor zeigen sich beim Klimaschutz Lücken. Dementsprechend will das Klimaschutzprogramm 2026 der Bundesregierung die Förderlandschaft in diesem Bereich stärken – mit der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) als zentralem Element.[115] Daher müssen genügend Baurohstoffe zur Verfügung stehen, wenn politisch beschlossen wird, gerade im Gebäudebereich Klimaschutzanstrengungen zu unternehmen. So diente schon das von der Ampelregierung verabschiedete sog. Heizungsgesetz mit der Austauschpflicht nicht mehr einsatzfähiger Heizungen durch solche mit 65 % Anteil an erneuerbaren Energien dazu, die Defizite im Gebäude- und zugleich auch im Verkehrsbereich aufzufangen.[116] Nunmehr soll das Gebäudeenergiegesetz durch das Gebäudemodernisierungsgesetz ersetzt werden, das zwar die 65%-Regel kippt und die Heizungswahl bei notwendigem Ersatz als solche nicht beschränkt, aber dennoch die Gebäudemodernisierung zu einem wichtigen Thema macht, wofür in erheblichem Umfang Baustoffe notwendig sind.

Tiefergehend wird sich nach einem zu erwartenden neuerlichen Klimajudikat des BVerfG[117] zeigen, inwieweit die Bundesregierung nachbessern muss und welche Bereiche dann betroffen sind. Eine hinreichende Rohstoffversorgung sichert erst die dafür notwendige Flexibilität. Ist sie auf Jahrzehnte allzu sehr limitiert, droht daran ein verfassungsrechtlich

---

113 Die Bundesregierung v. 25.3.2026, Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Mit 67 Maßnahmen unabhängiger von Öl und Gas werden, abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzprogramm-2026-2415928 (letzter Abruf: 12.10.2026).

114 S. vorstehend III.3.

115 Die Bundesregierung v. 25.3.2026, Klimaschutzprogramm der Bundesregierung, Mit 67 Maßnahmen unabhängiger von Öl und Gas werden, abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzprogramm-2026-2415928 (letzter Abruf: 12.10.2026).

116 Die 65 % erneuerbare Energien-Vorgabe „mehr als überfällig“ betrachtend *Schomerus*, in: Rehbinder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 6. Aufl. 2026, Kapitel 9, Rn. 158, S. 805. Zur Problematik der Abstimmung mit den Vorgaben aus Unionsrecht näher *Frenz/Lülsdorf*, in: Frenz/Cosack (Hrsg.), GEG/GEIG, 2024, Einf.: Entwicklung mit GebäudeRL Rn. 39 ff.

117 Näher sogleich e).

vorgegebener anspruchsvoller Klimaschutz zu scheitern. Daher bedarf es einer großzügigen Regionalplanung und als deren Grundlage auch eines großzügigen Abgrabungsmonitorings, um gerade auch den klimaschutzbedingten Bedarf hinreichend abzubilden.

d) Höherer statt geringerer Rohstoffbedarf

Nicht umsonst wurde der INSTRO-Reformvorschlag[118] nicht über eine Reform des BBergG verwirklicht, die im Ampelkoalitionsvertrag eigentlich vorgesehen war.[119] Dieser Vorschlag wollte eine formelle Bedarfsplanung einführen, und zwar auf regional nachgefragte und verbrauchte Rohstoffe beschränkt, während eine informelle Bedarfsplanung auch überregional relevante Rohstoffe erfassen sollte, und mit den Gruppen der Kiese und Sande (inklusiv Spezialkies/-sand) sowie Naturwerksteine (gebrochene Natursteine) beginnen lassen. Weiter heißt es im INSTRO-Reformvorschlag: „In der Regionalplanung soll unter Zugrundelegung eines verpflichtenden Abbaumonitorings eine mengenmäßige Bedarfsplanung – anhand der demographischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Substitution durch Sekundärrohstoffe – installiert werden. Als Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche werden 20 Jahre für Lockergesteinsrohstoffe und 35 Jahre für Festgesteinsrohstoffe für praktikabel gehalten, gekoppelt mit einer Fortschreibungspflicht. Mittels der Ausweisung von Vorranggebieten, für die festgelegt wurde, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten nach Satz 2 Nr. 3 des § 7 Abs. 3 ROG haben, werden einzelne Rohstoffabbauflächen mit der Raumordnung für unvereinbar erklärt und damit versagt werden (parzellenscharfe Festlegungen).“[120]

Dieser Ansatz wurde in einer Studie im Auftrag des Bundeswirtschafts- und -klimaschutzministeriums wegen des Problems der Versorgungssicherheit namentlich mit Kiesen, Sanden und Naturwerksteinen abgelehnt.[121] Dabei war noch gar nicht berücksichtigt, dass gerade im Gebäudesektor durch die Reform der EU-GebäudeeffizienzRL[122] umfassende

---

118 *Keimeyer/Gailhofer/Schomerus/Teßmer*, Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts, in: Frenz (Hrsg.), BBergG, 2019, S. 1801 ff. sowie ausführlich UBA, INSTRO Abschlussbericht Teil 1 u. Teil 2 von Juli 2019, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/recht-der-rohstoffgewinnung-reformbausteine-fuer und https://www.umweltbundesamt.de/en/publikationen/rohstoffbedarfsplanung-konzeptionelle-eckpunkte (letzter Abruf: 12.10.2026). Krit. dazu *Frenz*, UPR 2022, 248 ff. mit der Wiedergabe seiner schriftlichen Stellungnahme für die Expertenanhörung beim Bundeswirtschafts- und -klimaministerium am 12./13.5.2022 im Vorfeld der geplanten Reform des BBergG.

119 Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP v. 24.11.2021, „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, abrufbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (letzter Abruf: 12.10.2026), S. 27.

120 *Keimeyer/Gailhofer/Schomerus/Teßmer*, Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts, in: Frenz (Hrsg.), BBergG, 2019, S. 1850 auf der Basis einer UBA-Studie, deren Ergebnisse übernommen wurden (S. 1851).

121 *Frenz/Otto/Pavel/Pielow*, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, 2023, S. 276, zuerst veröffentlicht auf der Website des BMWK.

122 RL (EU) 2024/1275 v. 24.4.2024 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, ABl. 2024/1275.

Verbesserungen anstehen:[123] Nullemissionsgebäude bis 2030 allgemein bei Neubauten, bei solchen der öffentlichen Hand bis 2028 und bis 2050 bei Bestandsgebäuden.[124] Hinzu kommen die dringend notwendigen Anpassungen an die vermehrten Klimafolgen, denen nunmehr in § 4a KlAnG NRW Rechnung getragen werden soll.[125]

Damit bedarf es gerade einer größeren Menge an Kiesen und Sanden sowie Naturwerksteinen, um die EU-rechtlichen Vorgaben im Klimaschutz erfüllen zu können – von den nationalen ganz zu schweigen. Die anstehenden umfassenden Gebäudesanierungen, die auch im Klimaschutzprogramm 2026 der Bundesregierung nochmals gestärkt wurden, sprechen für einen deutlich steigenden Bedarf. Angesichts dieser Schwierigkeiten verstößt eine (formelle) Rohstoffbedarfsplanung im Bereich klimaschutzrelevanter Rohstoffe gegen das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG, wenn sie nicht ausreichende Mengen an Rohstoffen auch für die Zukunft gewährleistet. Diese Sicherungsfunktion der Umweltstaatszielbestimmung für die Rohstoffversorgung[126] gilt zumal angesichts der vom BVerfG herausgearbeiteten internationalen Dimension des Klimaschutzes:[127] Nur wenn Deutschland selbst so weit wie möglich seine Versorgung mit den für den Klimaschutz notwendigen Rohstoffen sicherstellt, kann es ein Musterbeispiel für den Klimaschutz werden, worauf das BVerfG zielt.[128]

Wenn Deutschland selbst die vorhandenen Rohstoffe in ausreichender Zahl fördert, um nicht auf Importe angewiesen zu sein und so weite Wege mit entsprechendem CO_2-Ausstoß entstehen, ja generell eine günstigere CO_2-Bilanz zu erzeugen (bis zu 28 kg CO-Ausstoß pro Tonne importierte Rohstoff, lediglich 3 kg. CO_2-Ausstoß pro Tonne bei heimisch gefördertem Kies, 7-8 kg bei hierzulande gewonnenem Naturstein),[129] schafft es Vertrauen in die eigene Leistungsfähigkeit im Klimaschutz, welches die Basis auch für die internationale Fortentwicklung des Klimaschutzes bildet.[130] Grundlage dafür ist mithin die eigene Versorgung mit Rohstoffen gerade im Bereich des Klimaschutzes, aber auch in anderen Bereichen, um ggf. eine hinreichende „Tauschwährung“ für hierzulande nicht vorhandene Rohstoffe für den Klimaschutz zu haben.[131] Dies spricht für eine möglichst weitreichende Zulassung von Rohstoffprojekten. Eine Bedarfsplanung darf diesen Grundsatz nicht konterkarieren, sondern muss so ausgestaltet sein, dass der hohe Bedarf an Rohstoffen gerade für den Klimaschutz

123 Auch zum darauf bezogenen Ratsvorschlag v. 25.10.2022 dann *Frenz*, UPR 2023, 95 (96).
124 Im Einzelnen *Frenz/Lülsdorf*, in: Frenz/Cosack (Hrsg.), GEG/GEIG, 2024, Einführung: Entwicklung mit GebäudeRL Rn. 39 ff.
125 S. vorstehend III.4.d).
126 Grundlegend *Frenz*, DVBl 2022, 561 ff.
127 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 201 ff.) – Klimabeschluss.
128 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 203) – Klimabeschluss.
129 S.o. I.2.
130 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 203) – Klimabeschluss.
131 *Frenz/Otto/Pavel/Pielow*, Genehmigungsverfahren zum Rohstoffabbau in Deutschland, 2023, S. 201, Gutachten im Auftrag des BMWK, zuerst veröffentlicht auf der Website des BMWK.

gedeckt werden kann. Dies gilt ebenfalls für ein Abgrabungsmonitoring als Planungsgrundlage.

Angesichts der Unkalkulierbarkeit der im Einzelnen anstehenden und zu verwirklichenden Klimaschutzmaßnahmen, die aber in Zukunft eher zu- als abnehmen werden, zumal angesichts des auch notwendigen Schutzes vor den sich steigernden Klimafolgen,[132] bedarf es einer steigenden Menge zumal an Baustoffen wie Sand und Kies. Um den Klimaschutz nicht durch Rohstoffknappheiten zu beschränken, sind ausreichende Reserven für den Fall vorzuhalten, dass mehr Klimaschutzmaßnahmen zur Einhaltung des Klimaschutzgebotes notwendig sind als ursprünglich gedacht, zumal wenn auch aus Karlsruhe im Zuge der aktuell anhängigen Klimaschutzklagen striktere Vorgaben kommen.

e) Zu erwartende Klimaschutzverschärfungen: bevorstehendes BVerfG-Klimajudikat

Solch striktere verfassungsrechtliche Vorgaben werden teilweise angesichts des IGH-Gutachtens vom Juli 2025[133] erwartet. Schließlich legte dieses Gutachten als Zielmarke die 1,5 Grad-Schwelle infolge späterer Konkretisierung auf Klimakonferenzen strikt zugrunde[134] und nicht nur als möglichst zu erreichender Orientierungspunkt wie das Pariser Klimaabkommen, auf dem das BVerfG aufbaut. Es zieht daher die 1,75 Grad Erderwärmung, die der Sachverständigenrat für Umweltfragen zugrunde legt heran, um dessen Berechnung des deutschen Restbudgets von 6,7 Gt als nachvollziehbares Zahlenwerk und schlüssigen Rechenschritt zu klassifizieren[135] und so – trotz der bei der konkreten Quantifizierung bestehenden Unsicherheiten – als Maß einzustufen, dem die gesetzlichen Reduktionsmaßgaben Rechnung tragen müssen.[136]

Werden 1,5 Grad Celsius zugrunde gelegt, fällt das deutsche Restbudget entsprechend geringer aus, wenn man den Vorgaben des BVerfG zur Bestimmung des nationalen Anteils an dem globalen CO_2-Restbudget durch eine Auslegung des Pariser Klimaabkommens vor dem Hintergrund der internationalen Dimension der Umweltstaatszielbestimmung[137] folgt.[138] Daher werden Verschärfungen aus einem neuen Klima-Judikat des BVerfG erwartet.[139] Daraus resultiert dann die Notwendigkeit weiterer Anstrengungen zur CO_2-Reduktion in Deutschland,

---

132 Ausführlich vorstehend III.4.
133 S.o. III.2.
134 IGH-Gutachten v. 23.7.2025 (Rn. 224).
135 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 219 f. sowie auch Rn. 231) – Klimabeschluss.
136 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 229) – Klimabeschluss.
137 BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a., BVerfGE 157, 30 (Rn. 225) – Klimabeschluss.
138 Zur Problematik näher *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 1 KSG Rn. 52 ff. Krit. etwa *Clever*, ER 2021, 179 ff.
139 Verfassungsblog *Andreas Buser* v. 26.8.2025, Klimaschutz in Karlsruhe 5.0, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/klimaschutz-in-karlsruhe-5-0/ (letzter Abruf: 12.10.2026).

die mit einem verstärkten Rohstoffbedarf einhergehen. Gerade der Gebäudesektor wird dabei immer wieder als defizitär angesehen.[140]

Wenn aber solchermaßen verschärfte CO_2-Minderungen verfassungsrechtlich geboten sind, ist es umso mehr grundgesetzlich vorgegeben, die Voraussetzungen auch im Rohstoffbereich zu schaffen, um diese Minderungen tatsächlich erfüllen zu können. Gerade die tatsächliche Realisierung zählt im Klimaschutz. Es wäre auch der Bevölkerung schwerlich zu erklären,[141] im Angesicht eines verfassungsrichterlich voraussichtlich vorgegebenen verstärkten Klimaschutzes den Rohstoffabbau für den Bausektor als Grundlage für wirksame CO_2-Reduktionen zu limitieren und nicht im Gegenteil zu steigern.

10. Zwischenfazit

Das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsgrundrechten bedarf der tatsächlichen Realisierung, die ohne ausreichend zur Verfügung stehende Baurohstoffe für die zahlreichen Klimaschutzmaßnahmen wie den Windkraftausbau und Gebäudesanierungen ebenso wie für Maßnahmen zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels nach dem EU-Klimagesetz sowie dem Klimaanpassungsgesetz (s. nunmehr § 4a KlAnG NRW-E) nicht möglich ist. Das gilt zumal bei einer verfassungsrichterlich vorgegebenen Verstärkung der CO_2-Reduktionen, um die grundgesetzlichen Vorgaben einzuhalten. Daher bedarf es einer Regionalplanung, die diesen Bedarf sicherstellt. Ansonsten verstößt sie gegen Verfassungsrecht sowie gegen § 13 KSG, der ein Berücksichtigungsgebot für Klimabelange bei allen Planungen und Entscheidungen von Behörden bestimmt. Um wirklich genügend Rohstoffe zu haben, bedarf es einer großzügigen Konzeption in der Planung und damit auch in dem dieser zugrunde gelegten Abgrabungsmonitoring, sodass nicht die Projektrealisierung und damit letztlich der Klimaschutz an einer Rohstoffknappheit scheitern. Deshalb sind genügend Reserven einzuplanen, um rasch Projekte auch in großer Zahl verwirklichen zu können, so etwa die Realisierung klimaresilienterer Straßen und öffentlicher Liegenschaften, wie nunmehr in NRW vorgesehen, sowie einen beschleunigten Windkraftausbau zur Sicherung einer möglichst klimagerechten und zugleich – zumal angesichts des Irankrieges 2026 – autarken Energieversorgung.

IV. Grundrechtsvoraussetzungsschutz

[140] S. etwa *Schomerus*, in: Rehbinder/Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 6. Aufl. 2026, Kapitel 9, Rn. 158, S. 805.

[141] S.o. II.2.d). auch zu demokratiegefährdenden Wirkungen.

1. Bedeutung von Rohstoffen auch jenseits des Klimaschutzes (allgemeiner Wohnungsbau)

Schon im Rahmen der Ausführungen zu Infrastrukturinvestitionen und zu Klimaschutzmaßnahmen zeigte sich die hohe Bedeutung von Baustoffen. Dabei wurde auch bereits der große Wohnraumbedarf angesprochen.[142] Weitergehend verweist der RWI-Rohstoffbericht generell auf die hohe Bedeutung von Rohstoffen für die wirtschaftliche Entwicklung: „Die Sicherung der Versorgung der Bauindustrie mit Rohstoffen ist bedeutsam, weil eventuelle Engpässe mit wachstumshemmenden Auswirkungen verbunden sein könnten.“ [143]

2. Notwendige Sicherung von Grundrechtsvoraussetzungen

Die vorgenannten privaten wie wirtschaftlichen Aktivitäten (Art. 12 und 14 GG) beruhen auf bestimmten Grundbedingungen, die nicht von den Unternehmen selbst geschaffen werden können, sondern durch den Staat bereitgestellt werden müssen, wie dies für Infrastruktur namentlich in Gestalt von Verkehrswegen zutrifft, oder aber staatlich abgesichert werden müssen, so die Rohstoffversorgung. Daher ist insoweit ein Grundrechtsvoraussetzungsschutz zu fordern, der den Staat verpflichtet, durch die Setzung von Rahmenbedingungen eine hinreichende Ausstattung bzw. Versorgung zu gewährleisten.[144] Das durch die Freiheitsrechte gegebene grundrechtlich garantierte „Dürfen“ setzt ein "Können" voraus, nämlich die für dieses Dürfen notwendigen Grundlagen als Grundrechtsvoraussetzungen zu schaffen und zu erhalten. Es besteht eine „grundrechtliche Sinneinheit“[145]

Ohne diese Grundlage entfällt auch die abwehrrechtliche Entfaltung gegen den Staat. Die Grundrechtsvoraussetzung, mit Rohstoffen versorgt zu sein, bildet die Substanz, den Unterbau, ohne den der Überbau der Entfaltungsfreiheit in sich zusammenfällt, zur „leeren Formel“[146] wird.

3. Folgen für die Rohstoffabbauplanung

Dementsprechend lässt sich daraus eine staatliche Verantwortung ableiten, die Rohstoffversorgung sicherzustellen. Erst recht dürfen sich staatliche Instanzen nicht so verhalten, dass diese Rohstoffversorgungssicherheit gefährdet wird. Eine dazu führende

---

142 S.o. I.5. a.E.

143 Land NRW v. 30.3.2026, Mehr Bauen mit weniger Kiesabbau: RWI – Leibniz-Institut legt 1. Rohstoffmonitoring-Bericht vor, abrufbar unter https://www.land.nrw/pressemitteilung/mehr-bauen-mit-weniger-kiesabbau-rwi-leibniz-institut-legt-1-rohstoffmonitoring (letzter Abruf: 12.10.2026).

144 Ausführlich bereits *Frenz*, Das Verursacherprinzip im Öffentlichen Recht, 1997, S. 111 ff.; bezogen auf die Bekämpfung der Corona-Pandemie *ders*., CoVUR 2020, 794 ff.; *ders.*, DVBl 2021, 548 (550); für die EU-Ebene *ders.*, EuR 2022, 3 (8).

145 Bereits *Kloepfer*, Grundrechte als Entstehenssicherung und Bestandsschutz, 1970, S. 30 für die Entstehenssicherung.

146 *Böckenförde*, Staat, Gesellschaft, Freiheit, 1976, S. 77.

Rohstoffbedarfsplanung scheidet daher aus. Vielmehr muss diese sicherstellen, dass ausreichend Rohstoffe vorhanden sind, um die wirtschaftliche und private Entwicklung zu gewährleisten. Dies muss sich konkret im Abgrabungsmonitoring niederschlagen, wenn dieses der Planung zugrunde gelegt wird.

Dabei sind sämtliche Bedarfe in den Blick zu nehmen. Das gilt zum einen für den unmittelbaren Bedarf etwa für Gebäude und deren Sanierungen. Zum anderen bestehen aber auch indirekte Bedarfe. So muss die Energieversorgung gesichert werden. Angesichts des Krieges im Iran und der damit verbundenen Blockade der Straße von Hormus zeigte sich die Bedeutung einer sicheren, möglichst von ausländischen Bezugsquellen unabhängigen Energieversorgung. Diese kann aktuell am ehesten durch den Ausbau erneuerbarer Energien sichergestellt werden. Auch dafür bedarf es in vielfältiger Weise ausreichender Rohstoffe.[147] Sand und Kies sind auch insoweit die Grundlagen. Damit müssen diese entsprechend durch die Regionalplanung für den Rohstoffabbau sichergestellt werden.

V. Verhältnismäßigkeit

1. Verstärkte Prüfung

a) Ansatz in der BVerfG-Notarentscheidung

Die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit werden vom BVerfG gerade in jüngerer Zeit sehr genau geprüft. Das zeigte die BVerfG-Entscheidung zur Altersgrenze von Anwaltsnotaren,[148] die auf die klassisch ausgeformte Verhältnismäßigkeitsprüfung zurückgriff und stark auf die auftretenden Wirkungen für die Berufsfreiheit abstellte, die auch durch Grenzen des Rohstoffabbaus beeinträchtigt wird, so durch eine Regionalplanung auf der Basis eines Abgrabungsmonitorings. Daher sind die generellen Linien der BVerfG-Notarentscheidung auch hier zugrunde zu legen. Auf ihrer Basis werden die Begründungen und Ansätze für die den Rohstoffabbau beschränkende Regionalplanung überprüft.

b) Grundrechtseingriffe durch Regionalplanungen

Zu einer Grundrechtsbeeinträchtigung führt noch nicht das Abgrabungsmonitoring allein, sondern erst die Regionalplanung. Beide sind aber in NRW vor dem Hintergrund der Verwaltungsrechtsprechung eng verbunden.[149] Enthält ein Regionalplan Nutzungseinschränkungen wie die Festlegung von Vorranggebieten, kann er einen Eingriff in das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG darstellen, und zwar selbst dann, wenn bei Nutzungsbeschränkungen andere Nutzungen möglich bleiben,[150] so wenn der Rohstoffabbau

147 Näher o. III.3.
148 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 – Altersgrenze Anwaltsnotare.
149 S.o. II.6.a).
150 BVerfG, Beschl. v. 27.9.2022 – 1 BvR 2661/21, BVerfGE 163, 1 – Verbot Windenergieanlagen in Waldgebieten.

oder die Windenergie ausgeschlossen werden. Ist ein Grundstück im Eigentum des Rohstoffunternehmens, liegt bereits in einer solchen Festlegung eine staatliche Limitierung des Eigentumsgebrauchs und daher ein Grundrechtseingriff, der dann verhältnismäßig sein muss.

Für den Rohstoffabbau gilt diese Einschränkung bereits auf der Ebene der Regionalplanung jedenfalls insoweit, als sie Möglichkeiten der Rohstoffgewinnung ausschließt und damit die Genehmigungsfähigkeit von Rohstoffprojekten nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG hindert, soweit es sich um Ziele der Raumordnung handelt.[151] Zwar könnte formal noch ein Genehmigungsantrag gestellt werden, der dann abgelehnt wird, woraus dann der eigentliche Grundrechtseingriff resultiert. Soweit aber Flächen auf der Basis von Zielen der Raumplanung und daraus folgenden Sperrgebieten konkret von der Rohstoffgewinnung ausgeschlossen sind, ist der Grundrechtseingriff verbindlich vorgezeichnet.

Soweit aber auf der Basis der Regionalplanung klar vorgezeichnet ist, dass wie im Regierungsbezirk/Planungsraum Düsseldorf bis 2035[152] keine hinreichenden Flächen für den Rohstoffabbau zur Verfügung stehen, wird sogar die weitere Wahrnehmbarkeit der Berufsfreiheit der betroffenen Unternehmen bedroht und infrage gestellt. Aber auch die Modalitäten der Berufsfreiheit sind insofern betroffen, als auf bestimmten Grundstücken keine Bodenschätze mehr gewonnen werden können.

Berufsausübungsregelungen sind regelmäßig leicht zu rechtfertigen, allerdings abhängig davon, wie schwerwiegend sie sich auswirken, was davon abhängt, welche große Bereiche eines Unternehmens vom Rohstoffabbau ausgenommen sind.

Weitergehend droht durch die Planung auf der Basis des Abgrabungsmonitorings und die immer weitere Verengung der Möglichkeiten des Rohstoffabbaus ein Umkippen in eine Berufswahlregelung dergestalt, dass die Berufsausübung gänzlich unmöglich wird, ohne dass diesem Effekt entronnen werden kann, sind doch die Grenzen in Form einer Bedarfsregelung normativ festgelegt. Bei einem daraus folgenden Ausschluss des Rohstoffabbaus liegt im Ergebnis sogar eine objektive Berufswahlregelung vor, die auf Kriterien basiert, die für Einzelne unverfügbar sind: Die Berufsträger haben dann keine Möglichkeit der Beeinflussung oder der Anpassung an ihre Lebensumstände.[153] Jedenfalls droht ein paralleler Effekt wie bei einer Berufswahlregelung. Das BVerfG stellt schon in der klassischen Kassenarzt-Entscheidung darauf ab, dass zwar formal eine Berufsausübungsregelung vorliegt, die aber in ihren Wirkungen einer Berufswahlregelung gleichkommt.[154]

---

151 Näher *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), BBergG. 2019, § 48 Rn. 62 f.

152 S.o. II.7.

153 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 149) – Altersgrenze Anwaltsnotare.

154 BVerfG, Urt. v. 23.3.1960 – 1 BvR 216/51, BVerfGE 11, 30 (44 f.) – Kassenarzt-Urteil.

Die Berufsfreiheit wird bei einer Geschäftsaufgabe dadurch beeinträchtigt, dass ein Beruf nicht mehr ausgeübt werden kann. Eine solche droht diversen Rohstoffbetrieben, wenn die genehmigungsfähigen Flächen für den Rohstoffabbau immer kleiner werden und daher praktisch keine Rohstoffe mehr abgebaut werden können. Genau dahin droht ein Abgrabungsmonitoring zu führen, das die aktuelle tatsächliche Genehmigungssituation ausblendet sowie frühere höhere Rohstoffabbauquoten zur Grundlage nimmt, sodass eine gewisse Verringerung des Rohstoffabbaus scheinbar in Kauf genommen werden kann.[155]

Bei der Notarentscheidung sah das BVerfG beide Schutzrichtungen der Berufsfreiheit, nämlich die Sicherung einer wirtschaftlichen Lebensgrundlage und die Persönlichkeitsentfaltung, gleichermaßen angegriffen und dabei schwerwiegend beeinträchtigt.[156] Das gilt auch für eine Berufsaufgabe von Rohstoffbetrieben infolge staatlicher Planung. Zudem kann insoweit das Erdrosselungsverbot aus Art. 14 Abs. 1 GG greifen: Danach ist ein Unternehmen davor geschützt, durch staatliche Abgaben erdrosselt zu werden,[157] sodass seine wirtschaftliche Betätigung unmöglich wird.[158] Entsprechendes muss gelten, wenn die wirtschaftliche Betätigung durch staatliche Planungen, welche die unternehmerischen Spielräume vollständig verengen, praktisch nicht mehr möglich ist, wie dies beim absehbaren Ausbleiben staatlicher Genehmigungen zum Rohstoffabbau mangels verfügbarer Genehmigungsmengen und -flächen im Regierungsbezirk/Planungsraum Düsseldorf der Fall ist.[159]

Unabhängig davon bilden Beschränkungen des Rohstoffabbaus durch staatliche Planung erhebliche Beeinträchtigungen der Berufsausübungsfreiheit. Generell verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass der Gesetzgeber mit der angegriffenen Regelung einen legitimen Zweck verfolgt, der Eingriff geeignet ist, den legitimen Zweck zu erreichen, und nicht weiter geht, als es die Gemeinwohlbelange erfordern, also auch sonst kein gleich wirksames, aber milderes Mittel besteht. Die Regelung darf die Grundrechtsträger schließlich nicht unzumutbar belasten.[160]

---

155 S.o. II.7.

156 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 103 ff.) – Altersgrenze Anwaltsnotare.

157 BVerfG, Beschl. v. 31.5.1990 – 2 BvL 12/88, BVerfGE 82, 159 (190) – Absatzfonds; Beschl. v. 25.9.1992 – 2 BvL 5/91, BVerfGE 87, 153 (169) – Grundfreibetrag; Beschl. v. 7.11.1995 – 2 BvR 413/88, BVerfGE 93, 319 (351 f.) – Wasserpfennig; s. auch Urt. v. 20.4.2004 – 1 BvR 1748/99, 905/00, BVerfGE 110, 274 (290) – Ökosteuer.

158 Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BR-Drs. 533/19, S. 45, zu § 11 Abs. 1 BEHG. Näher dazu *Frenz*, in: ders. (Hrsg.), Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 3. Aufl. 2025, § 11 BEHG Rn. 4 ff.

159 Näher o. II.6.g). Vgl. zu überbordenden Bürokratielasten *Frenz*, Bürokratieabbau. Am Beispiel der Infrastruktur, des Klimaschutzes und der Rohstoffwirtschaft, 2026, Rn. 25.

160 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 107) – Altersgrenze Anwaltsnotare; s. bereits Beschl. v. 12.1.2016 – 1 BvR 3102/13, BVerfGE 141, 121 (Rn. 40) – Ausschluss juristischer Personen vom Amt des Insolvenzverwalters; Beschl. v. 21.3.2018 – 1 BvF 1/13, BVerfGE 148, 40 (Rn. 30) – Lebensmittelpranger; Beschl. v. 30.6.2020 – 1 BvR 1679/17, 1

2. Geeignetheit eines sachgerechten Abgrabungsmonitorings mit darauf gegründeter Planung als solchem

Eine Maßnahme ist geeignet, wenn der gewünschte Erfolg gefördert werden kann. Es genügt bereits die Möglichkeit, durch die Maßnahme den verfolgten Zweck zu erreichen. Eine Regelung ist erst dann nicht mehr geeignet, wenn sie die Erreichung des Zwecks in keiner Weise fördern kann oder sich sogar gegenläufig auswirkt.[161] Dies hängt beim Abgrabungsmonitoring mit darauf gegründeter Planung von der konkreten Ausgestaltung und Handhabung ab. In der jetzigen Ausgestaltung ist das Abgrabungsmonitoring ungeeignet, wird doch der tatsächliche Bedarf nicht ermittelt, sondern als gedeckt fingiert und damit verzerrt.

Das Abgrabungsmonitoring als solches kann hingegen bei den tatsächlichen Zukunftsbedarf sachgerecht prognostizierender Handhabung eine adäquate Grundlage für die Entwicklung des Rohstoffabbaus und damit letztlich auch für eine staatliche Rohstoffplanung in Form einer Regionalplanung darstellen. Die Rechtsprechung in NRW hat darauf bereits verschiedentlich abgehoben. Sie kann danach bei verfassungsgemäßer Handhabung eine belastbare Datengrundlage für die Bedarfsermittlung bilden.[162]

3. Problem der gezogenen Rückschlüsse und der auftretenden Fehlschlüsse aufgrund isolierter Daten ohne Integration in die Genehmigungssituation

Allerdings muss das Abgrabungsmonitoring sachgerecht durchgeführt werden und eignet sich nur mit einem methodisch nachvollziehen, verfassungsgerechten Vorgehen als Grundlage für die Regionalplanung. Andernfalls bildet es zugleich keine von der Rechtsprechung geforderte belastbare Datengrundlage. Damit scheitert die Eignung auch der darauf gegründeten Planung, wenn Schlüsse gezogen werden, die nicht sachgerecht ermittelt wurden. Das gilt auch deshalb, weil entgegen den tatsächlichen Gegebenheiten die langen Genehmigungszeiten und die teilweise Unverfügbarkeit bzw. Nichtverfügbarkeit von Flächen (etwa aus Gründen des Denkmal- und Naturschutzes) nicht in die Berechnungen einbezogen wurden, ebenso wenig die auslaufenden Genehmigungen.[163] Daher darf das jetzige Abgrabungsmonitoring der Regionalplanung nicht zugrunde gelegt werden.

Die fehlende Sachgerechtigkeit und damit die fehlende Belastbarkeit im Sinne der Rechtsprechung zeigt sich auch daran, dass die Verwendung der Rohstoffe und damit der

---

BvR 2190/17, BVerfGE 155, 238 (Rn. 99) – Windseegesetz; Beschl. v. 29.9.2022 – 1 BvR 2380/21 u. 1 BvR 2449/21, BVerfGE 163, 107 (Rn. 83) –Tierarztvorbehalt.

161 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 121) – Altersgrenze Anwaltsnotare; Beschl. v. 8.7.2021 – 1 BvR 2237/14, 1 BvR 2422/17, BVerfGE 158, 282 (Rn. 131) – Vollverzinsung; Beschl. v. 29.9.2022 – 1 BvR 2380/21 u. 1 BvR 2449/21, BVerfGE 163, 107 (Rn. 111) –Tierarztvorbehalt; st. Rspr.

162 OVG Münster, Urt. v. 21.3.2024 – Az. 22 D 134/22.NE; VG Düsseldorf, Urt. v. 19.2.2019 – 17 K 8130/16 (Ls. 2); näher o. I.4.

163 S.o. II.6. und 7.

Bedarf nicht hinreichend einbezogen wurden. Es wird nicht berücksichtigt, dass beide Einsatzfelder enorme Zuwachsraten aufweisen und daher ein stark ansteigender Rohstoffbedarf besteht. Damit ist das durchgeführte Abgrabungsmonitoring schon in sich inkonsistent, weil es diesen steigenden Rohstoffbedarf in seiner Prognose nicht berücksichtigt. Das gilt dann auch für die darauf gegründete und daher von den Fehlern im Monitoring infizierte Planung.

Damit widerspricht das Abgrabungsmonitoring zusammen mit der darauf gegründeten Planung dem verfolgten Zweck, den Rohstoffbedarf als Planungsgrundlage adäquat abzubilden, und fördert diesen Zweck damit nicht, sondern wirkt sich sogar gegenläufig aus, weshalb es nach den Maßstäben des BVerfG, die sich zuletzt in der Notar-Entscheidung zeigten,[164] bereits ungeeignet ist. Den mittlerweile stärkeren Bedarf an Rohstoffen als in früheren Jahren muss der Plangeber einbeziehen und adäquat berücksichtigen. Gemeinwohlgründe wie hier etwa in Gestalt der (Primär-)Ressourcenschonung sind auf ihre fortbestehende Tragfähigkeit[165] zu untersuchen[166] Es besteht eine fortlaufende Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht, auf Fehlentwicklungen und geänderte Umstände zu reagieren.[167]

Der angestrebte Zweck als belastbare Grundlage für eine Regionalplanung wird zumal dann nicht erreicht und sogar konterkariert, wenn das Abgrabungsmonitoring sich nicht auf die grundgesetzlichen Vorgaben für die Landesplanung ausrichtet und daher keine hinreichenden Rohstoffmengen einschließlich Reserven für den Ausbau der Infrastruktur nach Art. 143h GG sowie für den Klimaschutz entsprechend dem Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG i.V.m. Freiheitsgrundrechten gewährleistet. Wird eine Regionalplanung infolge eines die normativen Erfordernisse ausblendenden Abgrabungsmonitoring verfassungswidrig, ist diese selbst ebenso wie ein zu diesem Ergebnis führendes Abgrabungsmonitoring schon nicht geeignet.

Zumal bei einem solchen Vorgehen scheitert die Eignung des Abgrabungsmonitorings und der darauf gegründeten Planung auch deshalb, weil sie einen festen Bedarf prognostizieren, der sich so nicht prognostizieren lässt und eine notwendige Flexibilität ausschließen, die gerade notwendig ist, um auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können – so gesteigerte Klimaschutz- und Infrastrukturmaßnahmen, bei denen etwa dadurch eine Ballung auftreten kann, dass auf einmal viele Projekte abschließend genehmigt werden oder rasch erforderlich sind, so nach einem Hochwasserereignis zum Schutz vor den Folgen des Klimawandels, wie

---

164 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 121) – Altersgrenze Anwaltsnotare

165 S. zu Neuentwicklungen o. III.7.

166 BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 150 ff.) – Altersgrenze Anwaltsnotare.

167 Im Einzelnen *Schmitt*, Beobachtungs- und Nachbesserungspflichten des Gesetz- und Verordnungsgebers, 2025.

sich im Juli 2021 in diversen Orten im Rheinland zeigte.[168] Die Regionalplanung darf daher nicht auf ein solches ungeeignetes Abgrabungsmonitoring gestützt werden, um nicht selbst ungeeignet für die angestrebte Rohstoffplanung zu werden.

4. Fehlende Erforderlichkeit des Abgrabungsmonitorings für Rohstoffplanung: Verletzung des Übermaßverbotes, aus Monitoring Grenzen für Rohstoffabbau zu ziehen

Eine Maßnahme ist erforderlich, wenn das angestrebte Ziel nicht durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das weniger einschränkend ist; es muss sich also um das mildeste Mittel handeln. Grundrechtseingriffe dürfen nicht weiter gehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert.[169] Damit kann ein Abgrabungsmonitoring als Grundlage für die Regionalplanung nur insoweit erforderlich sein, wie es zu dieser Planung sachgerecht beiträgt und diese Planung dann entsprechend den normativen Vorgaben erstellt wird. Weichen dagegen das Abgrabungsmonitoring und dann die auf sie gegründete Planung von den zumal verfassungsrechtlichen Vorgaben zu Infrastrukturausbau und Klimaschutz ab, bewegen sie sich nicht mehr in dem durch das Gemeinwohl vorgegebenen Rahmen und sind daher nicht erforderlich, sondern verletzen das Übermaßverbot.

5. Fehlende Angemessenheit

Angemessen ist eine Maßnahme, wenn sie die Zweck-Mittel-Relation wahrt. Das Gewicht der rechtfertigenden Gründe ist ins Verhältnis zur Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung zu setzen. „Die Angemessenheit … erfordert, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen.“[170] Vergleichbar muss auch bei Rohstoffabbaubeschränkungen durch Regionalplanung auf der Basis eines Abgrabungsmonitorings gefragt werden, worin der konkrete Nutzen liegt und ob dieser in einem adäquaten Verhältnis zu den Belastungen für Unternehmen steht. „Die Intensität des Eingriffs wird“ nämlich „in qualitativer Hinsicht bestimmt durch das Maß der Verkürzung der grundrechtlich geschützten Handlungen und Rechtspositionen einschließlich der damit einhergehenden wirtschaftlichen Folgen.“[171] Die Zumutbarkeit setzt voraus, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Es bedarf mithin einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere der Belastung, dem Gewicht und der

[168] S.o. III.4.c) sowie zu Erftstadt-Blessem *Frenz*, ZNER 2022, 115 ff.
[169] BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 133) – Altersgrenze Anwaltsnotare
[170] BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, NJW 2025, 1037 (Rn. 81) – Polizeikosten Hochrisikospiele.
[171] BVerfG, Urt. v. 14.1.2025 – 1 BvR 548/22, NJW 2025, 1037 (Rn. 81) – Polizeikosten Hochrisikospiele.

Dringlichkeit der sie rechtfertigenden Gründe; dabei muss die Grenze der Zumutbarkeit gewahrt bleiben.[172]

Die rechtfertigenden Gründe fallen daher umso geringer aus, je weniger Gemeinwohlbezug besteht. Rohstoffabbau liegt angesichts der anstehenden Infrastruktur- und Klimaschutzprojekte vielmehr im Interesse des Gemeinwohls, und sogar im vorrangigen, wie Art. 10 Abs. 2 CRMA für kritische Rohstoffe in strategischen Projekten deutlich macht. Gleichzeitig besteht bei Planungen, die den Rohstoffabbau absehbar mangels geeigneter Flächen unmöglich machen, die Gefahr, dass Rohstoffunternehmen zur Aufgabe ihrer Tätigkeit veranlasst werden. Die dadurch unternehmerseitig auftretende Beeinträchtigung der Berufsfreiheit und ggf. auch der Eigentumsfreiheit bei Betriebsaufgabe ist sehr schwer. Die Abwägung fällt daher zugunsten des Rohstoffabbaus und gegen diesen Abbau hindernde staatliche Planungen auf der Basis eines Abgrabungsmonitorings aus.

Die Angemessenheit einer Maßnahme fehlt auch dann, wenn eine Regelung in sich nicht konsistent ist und deshalb einzelne Gruppen über Gebühr belastet werden. Das betrifft Regelungen mit diversen Ausnahmen. Ein Regelungskonzept, das eine Einschätzung von behördlichen Notwendigkeiten zur Eindämmung etwa von Gefahrenpotenzialen und der betroffenen Interessen widerspiegelt, muss folgerichtig sein.[173] An der Konsistenz fehlt es bei der Regionalplanung sowie dem zugrunde liegenden Abgrabungsmonitoring dann, wenn einerseits der notwendige Bedarf an Sand und Kies angesichts der anstehenden Infrastruktur- und Bauvorhaben betont wird, andererseits aber nicht genügend Rohstoffe für den Abbau ausgewiesen werden.[174] Das gilt auch, wenn Flächen als bedarfsrelevant angesehen werden, auf denen Projekte gar nicht genehmigt sind, ja ggf. gar nicht genehmigt werden können. Eine darauf beruhende Regionalplanung bzw. eine dann darauf aufbauende (Nicht-)Genehmigungspraxis ist daher inkonsistent, unangemessen und als Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot grundrechtswidrig. Ein solches Vorgehen ist auch in sich widersprüchlich und verstößt daher gegen die rechtsstaatlichen Grundsätze der Normenklarheit und der Widerspruchsfreiheit.[175]

6. Zwischenergebnis: Klare Grenzen für das Abgrabungsmonitoring und erleichterte Genehmigung von Rohstoffvorhaben

Daraus ergibt sich als Zwischenergebnis: Das Grundrecht der Berufsfreiheit darf nicht über Gebühr dadurch eingeschränkt werden, dass staatliche Planungen den Rohstoffabbau alsbald

---

[172] BVerfG, Urt. v. 23.9.2025 – 1 BvR 1796/23, NJW 2025, 3484 (Rn. 145) – Altersgrenze Anwaltsnotare.

[173] BVerfG, Urt. v. 30.7.2008 – 1 BvR 3262/07 u. a., BVerfGE 121, 317 (Rn. 135) – Nichtraucherschutz.

[174] S. vorstehend V.3.

[175] Zur notwendigen Einhaltung etwa BVerfG, Beschl. v. 14.5.2007 – 1 BvR 2036/05 (Rn. 15 f.) – Emissionshandel.

praktisch unmöglich machen. Vielmehr verlangt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, dass eine Einschränkung nur insoweit erfolgt, wie dies von den verfolgten Zwecken her geeignet, erforderlich und angemessen ist. Alle drei Anforderungen sind nicht erfüllt, soweit der Rohstoffabbau entgegen den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Infrastrukturausbaus und des Klimaschutzes so beschränkt wird, dass nicht sicher ausreichend Rohstoffe zur Verfügung stehen, um diese Projekte zu verwirklichen. Dabei muss eine gewisse Reserve vorhanden sein, um auf rasche Entwicklungen reagieren zu können. Mit diesen Eckpunkten hat die Regionalplanung zu erfolgen und darf sich insoweit nicht auf ein von diesen Eckpunkten abweichendes Abgrabungsmonitoring stützen bzw. muss dieses neu erstellen lassen. Das bisher vorliegende Abgrabungsmonitoring weist interne Widersprüche, Fehlschlüsse und falsche Ableitungen auf. Daher ist es i.S.d. NRW-Verwaltungsrechtsprechung nicht hinreichend belastbar, um als Grundlage für die Regionalplanung zu fungieren. Es ist schon ungeeignet. Wegen veralteter Zahlen und unzureichender Abwägung erklärte das OVG Münster am 12.6.2026 den Regionalplan Ruhr für unwirksam. Dies belegt die notwendige starke Kontrolle und die scharfe Konsequenz bei Verstößen gegen eine sachgerechte und vor allem verfassungsgemäße Vorgehensweise. Eine solche muss auf Realisierbarkeit gerichtet sein und den künftigen Bedarf vor dem Hintergrund von Art. 143h und Art. 20a GG sowie den Grundrechtsvoraussetzungsschutz abdecken. Das erfordert eine Realisierbarkeitsprüfung, um Flächen in die Bedarfsplanung einzubeziehen. Ansonsten ist die auf einem solchen Abgrabungsmonitoring aufbauende Regionalplanung mit einer nur geringfügigen Vorhabenzulassung infolge geringer Flächenausweisungen in sich inkonsistent und schon deshalb unverhältnismäßig.

VI. Thesen

1. Das derzeitige Abgrabungsmonitoring des GD verstößt gegen die verfassungsrechtliche Vorgabe der notwendigen Realisierung von Infrastrukturprojekten nach Art. 143h GG und dem dieses mit realisierenden NRW-Infrastrukturgesetz 2025 bis 2036, da es auf der Basis einer rückwärtsgewandten Betrachtung des erfolgten limitierten Gewinnungsfortschritts und einer daraus abgeleiteten vermeintlichen Versorgungssicherheit ohne Einbeziehung der tatsächlichen Genehmigungssituation einen rückläufigen Abbaubedarf für Sand und Kies annimmt. Dabei werden alte Zahlen zugrunde gelegt und vor allem nicht der erforderliche große Rohstoffbedarf einbezogen, der sich aus der notwendigen und wohl bereits verzögerten Realisierung des Infrastrukturausbaus nach Art. 143h GG ergibt. Bloße Reserveflächen können entgegen dem OVG Münster keine Rolle spielen, kommt es doch auf die tatsächlich zu erwartende Gewinnung an, die von der Genehmigungserteilung und Projektrealisierung abhängt. Es bedarf daher einer Projektrealisierungsprüfung als Grundlage für die Berücksichtigungsfähigkeit einer Fläche.

2. Dieser Befund ergibt sich ebenso für den notwendigen Klimaschutz, den auch Art. 143h GG realisieren will, und zwar mit der Perspektive einer Klimaneutralität bis 2045, und der sich verbindlich aus dem Klimaschutzgebot des Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsgrundrechten ergibt. Zumal nach dem EGMR-Urteil vom 9.4.2024 und dem IGH-Gutachten vom 23.7.2025 zählt die tatsächliche Realisierung der ergriffenen Maßnahmen, um die selbst gesetzten, notwendig anspruchsvollen Klimaziele zu erreichen. Auch dafür bedarf es genügend Rohstoffe, für welche das jetzige Abgrabungsmonitoring keine Gewähr bietet. Die Regionalplanung hat diesen Rohstoffbedarf sicherzustellen, um ihrerseits verfassungsmäßig zu sein, und dabei eine Reserve einzukalkulieren, um die Verwirklichung von Klimaschutzprojekten auf jeden Fall zu sichern.
3. In sehr vielen wirtschaftlichen und privaten Entfaltungsformen werden Rohstoffe benötigt, die daher die Basis dafür bilden. Ein sich daraus ergebender Grundrechtsvoraussetzungsschutz erlegt dem Staat auf, die Rahmenbedingungen sicherzustellen, damit ausreichend Rohstoffe zur Verfügung stehen.
4. Begrenzt die Regionalplanung den Abbau von Rohstoffen, muss diese Einschränkung der Berufs- und bei erdrosselnder Existenzgefährdung auch der Eigentumsfreiheit verhältnismäßig sein. Daran fehlt es, weil das Abgrabungsmonitoring zwar als solches als Grundlage von der Rechtsprechung fest anerkannt ist, nicht aber in einer Ausgestaltung Bestand haben kann, die den tatsächlichen Gegebenheiten und dem künftigen hohen Bedarf nicht ausreichend Rechnung trägt. Wegen des angenommenen sinkenden Primärrohstoffbedarfs im Bausektor laufen das Abgrabungsmonitoring und eine darauf basierende Planung schon dem Zweck zuwider, den Rohstoffbedarf sachgerecht zu prognostizieren und sicherzustellen. Es fehlen zudem die Erforderlichkeit und die Angemessenheit. Es mangelt schon an der erforderlichen Konsistenz. In seiner jetzigen Form darf das Abgrabungsmonitoring der Regionalplanung nicht zugrunde gelegt werden. Diese Planung ist ansonsten unverhältnismäßig und verstößt gegen die Wirtschaftsgrundrechte.
5. Das Abgrabungsmonitoring ist verpflichtend um eine Realisierungsprüfung zu ergänzen, die für die künftige Bedarfsdeckung alle Projekte aussondert, die aus Gründen tatsächlicher Gewinnungshindernisse wie Natur- oder Denkmalschutz, zu erwartenden langen Verfahren etc. ohne realistische Genehmigungsperspektive sind. Diese Prüfung ist transparent als fester Bestandteil des Abgrabungsmonitoring zu veröffentlichen. Tiefergehend zeigen die vorstehenden verfassungsrechtlichen Ansätze einen steigenden Bedarf und keinen sinkenden. Degressive Annahmen sind daher ausgeschlossen. Vielmehr gilt es Sicherheitszuschläge und Flächenreserven vorzusehen, zumal wenn eine Realisierbarkeitsprüfung fehlt. Erst sie vermeidet, dass hinterher Straßen, Wege, Leitungen etc. nicht verfügbar sind.

6. Um den Rohstoffbedarf angesichts der anstehenden Infrastruktur- und Klimaschutzprojekte – auch zur Minderung der Klimafolgen (s. nunmehr § 4a KlAnG NRW-E) – sicher zu decken, kann nicht von einem sinkenden Primärrohstoffbedarf bei Substitution durch Sekundärrohstoffe ausgegangen werden. Eine solche Ersetzung verstößt gegen das Klimaschutzgebot, wenn dadurch die Realisierung von Projekten gefährdet wird, und widerspricht der Konzeption des Clean Industrial Deal, der den Gehalt des anstehenden Circular Economy Acts bestimmen wird. Daran ist schon jetzt die Kreislaufwirtschaftsstrategie des Landes NRW ebenso wie die NKWS anzupassen.

VII. Gesamtfazit

Die grundlegende Funktion des Abgrabungsmonitorings für die Regionalplanung, welche die künftigen Abbaumengen für Sand und Kies determiniert, ist durch die Rechtsprechung fest etabliert. Sie bedarf aus verfassungsrechtlichen Gründen einer Ausgestaltung, die eine hinreichende Sicherheit der Versorgung mit Rohstoffen gibt. Schließlich ist Art. 143h GG auf die tatsächliche Realisierung der vorgesehenen Infrastrukturinvestitionen ausgerichtet. Das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG i.V.m. den Freiheitsgrundrechten kann ebenfalls nicht ohne Rohstoffe etwa für die Energie- und die Gebäudewende verwirklicht werden. Generell beruht die wirtschaftliche wie auch die private Entwicklung auf Rohstoffen, deren Verfügbarkeit daher einen staatlich zu verfolgenden Grundrechtsvoraussetzungsschutz konstituiert, dessen Bedeutung im Energiesektor der Irankrieg in aller Eindringlichkeit zeigt: Der Ausbau der Erneuerbaren als autarke Energiequelle und die Sicherung des dafür notwendigen Rohstoffbedarfs ist das Gebot der Stunde. Dies verlangt ein Abgrabungsmonitoring für eine Planung, die einen ausreichenden Bedarf an Rohstoffen auch für aktuelle Entwicklungen gewährleistet und eine hinreichende Reserve vorhält. Beschränkungen des Rohstoffabbaus greifen in Wirtschaftsgrundrechte ein und unterliegen daher der Verhältnismäßigkeit, die vom BVerfG gerade für die Berufsfreiheit sehr intensiv geprüft wird. Einer Rohstoffplanung auf der Basis eines den Abbau von Sand und Kies vermindernden Abgrabungsmonitorings fehlt angesichts des vorstehend aufgeführten verfassungsrechtlichen Hintergrundes schon die Geeignetheit, ebenso die Erforderlichkeit und die Angemessenheit. Auf diesen Hintergrund ist das Abgrabungsmonitoring als Basis für die Regionalplanung auszurichten. Es bedarf einer verbindlichen Realisierbarkeitsprüfung – gerade vor dem Hintergrund der notwendigen Einhaltung der Klimaschutzziele sowohl nach BVerfG, EGMR als auch IGH. Andernfalls ist die Regionalplanung direkt nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben für einen verstärkten Rohstoffabbau auszurichten. Dabei sind wesentlich höhere Abbaumengen als nach dem RWI-Rohstoffmonitoring zuzubilligen, ebenso Sicherheitszuschläge und Flächenreserven vorzusehen. Degressive Annahmen sind verfassungswidrig und daher ausgeschlossen, ebenso die Ableitung eines sinkenden Bedarfs aus sinkenden Förderzahlen. Das gilt auch nach dem Urteil des OVG Münster vom 12.6.2026. Dieses verlangt die Zugrundelegung des

tatsächlichen Bedarfs. Auf diesen ist für die Regionalplanung ebenso wie für das Abgrabungsmonitoring abzustellen, und zwar mit Blick auf das ROG und die zu wahrenden Verfassungsziele.



Aachen, den 12.10.2026 Prof. Dr. jur. Walter Frenz