

Zusammenfassung „Rechtsgutachten zur Rechtmäßigkeit der Ermittlung des Kies- und Sandbedarfs im Freistaat Bayern“

Das von der Kanzlei Philipp-Gerlach & Teßmer erstellte Rechtsgutachten kommt zu dem Ergebnis, dass die derzeitige Praxis der Bedarfsermittlung in Bayern rechtswidrig ist. Um diese Defizite zu beheben, sehen die Gutachter*innen Nachbesserungsbedarf beim Landesentwicklungsprogramm (LEP): Dort müssten entweder klare Vorgaben zur Art und Weise der Bedarfsermittlung und der Alternativenprüfung gemacht werden. Oder die Staatsregierung müsste den landesweiten Bedarf unter Berücksichtigung möglicher Alternativen selbst ermitteln. Ein solches Vorgehen würde zugleich Regionale Planungsverbände und Kommunen entlasten.

Ergänzend empfehlen die Gutachter*innen eine Pflicht zum Führen einer Abbaustatistik für Rohstoff-Unternehmen einzuführen, eine Rohstoffabgabe auf den Abbau von Sand und Kies zu erheben sowie eine Änderung am Landesplanungsgesetz, die die Ausweisung von Eignungsgebieten für den Rohstoffabbau auf Ebene der Regionalpläne ermöglichen würde.

Hintergrund und Vorgehen

Auf Landesebene wird der Abbau von Sand und Kies unter anderem im Landesentwicklungsprogramm (LEP) geregelt. Laut LEP müssen die Regionalen Planungsverbände in den Regionalplänen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Abbau von Steinen und Erden ausweisen mit dem Ziel „den regionalen und überregionalen Bedarf“ zu decken. Wie dieser Bedarf genau definiert oder zu ermitteln ist, geht aus dem LEP nicht hervor. Die Bedarfsermittlung erfolgt deshalb aktuell auf regionaler bzw. kommunaler Ebene.

In dem Rechtsgutachten wurden exemplarisch die Regionalpläne von 4 der 18 Regionalen Planungsverbände in Bayern näher untersucht (Main-Rhön, Donau-Iller, München und Südostoberbayern). Zudem wurden einzelne Flächennutzungspläne von Kommunen in den vier ausgewählten Planungsregionen untersucht (Sand a.M., Burgau, Fürstenfeldbruck, Seon-Seebruck). Denn erst auf dieser Planungsebene kann in Bayern nach aktueller Rechtslage eine Beschränkung bzw. Konzentration des Abbaus erreicht werden.

Die Regionalen Planungsverbände und Kommunen wählen unterschiedliche Ansätze, um den Bedarf für die jeweilige Region bzw. Gemeinde zu ermitteln. Gemein ist allen Plänen, dass der Maßstab für die Bedarfsermittlung der bisherige Abbauumfang ist und dass hierbei direkt oder indirekt Angaben des Bayerischen Industrieverbandes Steine und Erden e.V. zugrunde gelegt werden. Auf eine Überprüfung oder eigene Ermittlung der Daten wird durchgehend verzichtet. Die Möglichkeit den veranschlagten Bedarf durch Recycling oder Substitution zu senken, findet nur vereinzelt Erwähnung.

Anlass für das Rechtsgutachten

Aus der Antwort der Staatsregierung auf eine Grüne Anfrage im Januar 2021 ging hervor, dass die Staatsregierung keinerlei Überblick über das Geschehen beim Kies- und Sandabbau in Bayern hat, dass sie die Verantwortung für die Ermittlung der Bedarfe auf die Regionen und Kommunen abwälzt und keine eigene Bedarfsermittlung macht. Da es an einem Konzept und Steuerung auf Landesebene fehlt, führt das zu einem Wildwuchs von neuen Sand- und Kiesgruben an vielen Orten in Bayern mit erheblichen negativen Folgen für Anwohner*innen, Wasserhaushalt, Landwirtschaft, Umwelt und Klima.

Zugleich ist angesichts der zunehmenden globalen Knappheit von Rohstoffen eine sparsame Verwendung auch bei vermeintlichen Massenrohstoffen geboten. Sand und Kies kommen in erster Linie in der Bauwirtschaft zum Einsatz, unter anderem als Grundstoffe für Zement und Beton. Da deren Herstellung mit hohen CO₂-Emissionen verbunden ist, ist der ungebremsste Abbau von Sand und Kies auch aus Gründen des Klimaschutzes problematisch. Mögliche Alternativen bestehen beispielsweise in einem verstärkten Einsatz von Recycling-Baustoffen oder der Verwendung alternativer Materialien.

Die Probleme beim Abbau von Sand und Kies in Bayern stehen exemplarisch für die grundlegenden Probleme in der Landesplanung in Bayern: Es fehlt an politischem Gestaltungswillen, Verbindlichkeit und einem klaren Plan für die Zukunft. Statt selbst politische Verantwortung zu übernehmen, wälzt sie die Söder-Regierung auf personell schlecht ausgestatteten Kommunen und regionalen Planungsverbände. Zahlreiche Verbände fordern deshalb einen grundlegenden Neustart in der Landesplanung. Im Rahmen der aktuellen Teilfortschreibung des LEP wird das Rohstoff-Kapitel nicht überarbeitet.

Wie wurden die untersuchten Planungsverbände ausgewählt?

Ziel des Gutachtens war es, anhand von einzelnen Regionalplänen zu überprüfen, ob das Regelungsdefizit des LEP Bayern durch die Regionalplanung kompensiert wird. Da eine Analyse aller 18 Regionalpläne mit einem hohen zeitlichen und finanziellen Aufwand verbunden gewesen wäre, wurden exemplarisch vier Planungsverbände ausgewählt. Bei der Auswahl wurde die Bedeutung des Sand- und Kiesabbaus in den einzelnen Regionen, die Lage in verschiedenen Abbauregionen entlang der Flüsse Main, Isar, Donau und Inn sowie eine möglichst unterschiedliche Herangehensweise an die Bedarfsermittlung berücksichtigt.

Warum ist die derzeitige Praxis der Bedarfsermittlung in Bayern rechtswidrig?

Die derzeitige Praxis der Bedarfsermittlung in Bayern verstößt gegen das Abwägungsgebot (§ 7 Abs. 2 ROG bzw. § 1 Abs. 7 BauGB) und die Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung (§ 7 Abs. 1 Satz 2 ROG und § 8 Abs.1 Satz 1 ROG bzw. § 2 Abs. 4 BauGB) im Raumordnungsgesetz. Diese gebieten es, „den Bedarf an Primärrohstoffen methodisch einwandfrei und beruhend auf realistischen Annahmen zu ermitteln und zu prognostizieren und das Ergebnis auch nachvollziehbar zu begründen“. Zudem müssen Alternativen geprüft werden und in die planerische Abwägung Eingang finden.

In der Fachwelt bestehen Zweifel daran, dass das LEP Bayern insgesamt den Mindestanforderungen an einen landesweiten Raumordnungsplan nach § 13 Abs. 1 ROG gerecht wird. Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass diese Auffassung in jedem Fall für den Bereich Bodenschätze zutreffend ist, da „keine ausreichenden rechtlich verbindlichen Vorgaben für nachfolgende Planungs- und Entscheidungsebenen“ enthalten seien. Das widerspreche auch dem Bestimmtheitsgebot im ROG (§ 3 Abs. 1 Nr. 2).