

JOACHIM LORENZ

Rohstoffsicherung als integrierter Bestandteil der Regionalplanung

Dargestellt am Beispiel des Sand- und Kiesabbaus in der Region München*

1. Vorbemerkung

Fragen nach einer auch in Zukunft gesicherten Rohstoffversorgung, die uns nicht zuletzt den jetzigen Wohlstand mit all seinen Vorzügen, aber auch gravierenden Problemen beschert hat, sind seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre mehr und mehr ins Bewußtsein der Öffentlichkeit gerückt. Bei der Energieversorgung ist inzwischen der Gedanke weit verbreitet, daß es nicht mehr so weitergehen kann, damit es weitergeht. Diese Erkenntnis hat viele Ursachen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden soll. Eine dieser Ursachen dürfte sicher in der steigenden Importabhängigkeit und der damit verbundenen geringen Einflußnahme auf die Preisgestaltung der Importländer liegen.

Aber wie sieht es bei Rohstoffen aus, die keine unmittelbaren Energieträger darstellen und bei uns noch in ausreichender Menge vorhanden sind? Sowohl von politischer als auch von planerischer Seite wurden lange Zeit wenig Anstrengungen unternommen, die Sicherung und Ordnung des Abbaus

oberflächennaher Bodenschätze – und hier insbesondere von Sand und Kies – in Landesentwicklungs-, Regional- und Flächennutzungsplänen zu integrieren, um somit nicht nur die in begrenzten Mengen vorhandenen Lagerstätten vor anderen Nutzungsansprüchen zu sichern, sondern auch die Ansprüche der Ökonomie mit den Belangen der Ökologie in Einklang zu bringen. Erste rahmensetzende Ziele für eine Ordnung und Sicherung des großflächigen Sand- und Kiesabbaus wurden in Bayern im Landesentwicklungsprogramm von 1976 aufgestellt.

Danach sind in den Regionalplänen für die 18 bayerischen Planungsregionen unter Beachtung des voraussichtlichen örtlichen und überörtlichen Bedarfs geeignete Abbaugebiete für Bodenschätze auszuweisen. Für die meisten Planungsregionen liegt bereits ein Entwurf zum Abschnitt „Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen, Teilbereich Sand und Kies“ des Regionalplans vor.

Aufgrund der in Teilräumen großen regionalen Bedeutung der Gewinnung von Sand und Kies haben einige Regionen bereits einen vorgezogenen Teilabschnitt des Regionalplans, durch den die Sicherung und Ordnung des großräumigen Sand- und Kiesabbaus geregelt werden soll, beschlossen.

* Vgl. hierzu auch *Becker-Platen, Jens-Dieter; Volker Stein*: Methodische Fragen der Rohstoffsicherung in Niedersachsen. In: *Raumforschung und Raumordnung*. 37. Jg. (1979) H. 6, S. 273-279.

Auch wenn noch keine langjährigen Erfahrungen über die Wirksamkeit eines regionalen Sand- und Kiesabbaurahmenplans vorliegen, lassen sich schon im jetzigen Stadium wesentliche Möglichkeiten, aber auch Grenzen dieses planerischen Instrumentariums aufzeigen. Dies wird im folgenden am Beispiel der Planungsregion München aufgezeigt, in der jährlich insgesamt ein Viertel des bayerischen Sand- und Kiesbedarfs gefördert wird.

2. Situation des Sand- und Kiesabbaus in der Region München

Eine Feststellung des regionalen Sand- und Kiesbedarfs stößt auf nicht unerhebliche Schwierigkeiten, da er aus konjunkturellen Gründen großen Schwankungen unterworfen ist. Daher sind für einen relativ eng begrenzten Raum wie die Planungsregion München Bedarfsprognosen mit großen Unsicherheiten behaftet.

Die Ermittlungen des regionalen Bedarfs in den Jahren 1975 (11,9 Mill. cbm)¹, 1977 (8,3 Mill. cbm)² und 1980 (9,0 Mill. cbm)³ zeigen die Bandbreite kurzfristig möglicher Schwankungen der geförderten Sand- und Kiesmengen in der Region München auf. Derzeit dürfte sich der jährliche Flächenbedarf für den Abbau von Sand und Kies auf rund 100 ha belaufen. Er könnte um mindestens 10% verringert werden, wenn die vorhandenen Lagerstätten voll ausgenutzt würden.

Räumliche Schwerpunkte des Sand- und Kiesabbaus bilden die quartären Ablagerungen der engeren Verdichtungszone München und des Bereichs um den geplanten Flughafen München II. In diesen sehr dicht besiedelten Räumen, die weniger als die Hälfte der Regionsfläche umfassen, werden drei Viertel des regionalen Sand- und Kiesbedarfs gefördert.

Geplante Großbaumaßnahmen (z.B. Flughafen München II) und deren Folgeeinrichtungen (Wohn- und Gewerbesiedlungen, Straßenbau) sowie mehrere geplante Autobahnen lassen auch in Zukunft einen erheblichen Bedarf an Sand und Kies erwarten. Aufgrund der in Teilräumen der Region vorhandenen Abbaureserven, die an einigen Gewinnungsstellen bei gleichbleibenden Förderkapazitäten nicht selten 10 Jahre reichen, dürfte auch in den 80er Jahren der jährliche Flächenbedarf für den Abbau von Sand und Kies 100 ha nicht übersteigen.

Dieser Flächenbedarf bringt nicht nur erhebliche Konflikte mit konkurrierenden Flächenansprüchen während des Abbaus, sondern auch oft kaum lösbare Probleme mit der Wiedereingliederung der Flächen in die Landschaft nach erfolgreichem Abbau mit sich. Zwei Problemkreise sind dabei von besonderer Bedeutung. Bei etwa der Hälfte der für den Sand- und Kiesabbau in Anspruch genommenen Flächen wird das Grundwasser freigelegt. Eine Wiederverfüllung der entstandenen Baggerseen kommt in der Regel nicht in Betracht, da grundwasserunschädliches Material nicht in ausreichender

Menge vorhanden ist. Eine aus landschafts- und regionalplanerischer Sicht geeignete Folgenutzung kann auch nicht immer realisiert werden, da bisher in den wenigsten Fällen bereits vor Beginn des Abbaus ausreichende bzw. auch tatsächlich zu verwirklichende Pläne zur Wiedereingliederung der bleibenden Gewässer in die Landschaft vorliegen. Außerdem – und damit wird der zweite Problemkreis angesprochen – hält die Rekultivierung in keinem Fall mit dem Abbau Schritt. Ob – wie bei der überwiegenden Zahl der Kiesgruben ohne Grundwasserfreilegung – eine zumindest teilweise Wiederverfüllung des Geländes gefordert wird oder nicht, in der Regel schreitet der Abbau regionsweit dreimal schneller voran als die Rekultivierung. Damit wird es von Jahr zu Jahr schwieriger, die Flächen einer mit den Zielen der Landschafts- und Regionalplanung übereinstimmenden Nutzung zuzuführen. Die Folge davon ist, daß sich einerseits immer mehr Gemeinden gegen einen weiteren Kiesabbau in ihrem Bereich wehren und andererseits die Sand- und Kiesindustrie immer größere Schwierigkeiten hat, geeignete Flächen für ihre Gewinnungsstellen in unmittelbarer Nähe der Verbrauchsschwerpunkte zu finden.

Mit dieser kurzen Situationsanalyse sind die wesentlichen Aufgaben eines regionalen Abbaurahmenplans für die Gewinnung von Sand und Kies umrissen:

- Zum einen die Sicherung des regionalen Flächenbedarfs zur Rohstoffgewinnung an geeigneten Standorten;
- zum anderen die Minimierung der Beeinträchtigung der unbebauten und bebauten Landschaft während des Abbaus und eine mit den übrigen Zielen der Landes- und Regionalplanung abgestimmte Wiedereingliederung der Gewinnungsstellen nach dem Abbau.

3. Ordnung und Sicherung des großflächigen Sand- und Kiesabbaus im Rahmen der Regionalplanung

Der Sand- und Kiesabbau in der Region München erfolgte bisher ohne ein regionales Konzept. So gibt es mehr als 500 in Betrieb befindliche Abbaustellen, die zusammen mehr als 2000 ha Fläche umfassen. Standorte für den Sand- und Kiesabbau wurden in erster Linie von der Verkaufs bzw. Verpachtungsbereitschaft der Grundstückseigentümer bestimmt. Seit der ersten Hälfte der 70er Jahre wuchs das Umweltbewußtsein in den vom Kiesabbau besonders stark betroffenen Gemeinden und damit auch ein oft sich in Bürgerinitiativen manifestierender Widerstand gegen einen weiteren Kiesabbau.

Im Bayerischen Landesentwicklungsprogramm von 1976 ist erstmals mit rahmensetzenden Zielen die Bildung von Abbauschwerpunkten und die Ordnung der Abbaugebiete festgelegt worden. Die räumlich-detaillierte Ausweisung von Abbaugebieten bleibt jedoch der Regionalplanung vorbehalten. Damit wird den regionalen Planungsverbänden ein verhältnismäßig großer Planungsspielraum eingeräumt.

Um eine Vergleichbarkeit der Regionalpläne untereinander zu erreichen, wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen eine Differenzierung der Abbaugebiete in drei Kategorien empfohlen. Dabei wurde unterschieden zwischen

1 Nach „Bestandsanalyse der Gewinnungsstellen von Steinen und Erden“, erarbeitet vom Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München im Auftrag der Regierung von Oberbayern.

2 Schätzung des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München aufgrund einer Stichprobenuntersuchung bei regional bedeutsamen Abbauunternehmen.

3 Schätzung des Industrieverbandes Steine und Erden e.V.

- *Vorrangflächen*, in denen aus regionalplanerischer Sicht andere Nutzungsansprüche gegenüber der Gewinnung von Bodenschätzen zurücktreten müssen,
- *Vorbehaltsflächen*, in denen aus regionalplanerischer Sicht bei der Abwägung mit konkurrierenden Nutzungsansprüchen der Gewinnung von Bodenschätzen besonderes Gewicht beizumessen ist, und
- *Nachrangigen Rohstoff-Flächen*, in denen aus regionalplanerischer Sicht der Gewinnung von Bodenschätzen bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen kein besonderes Gewicht zukommt.

Die ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsflächen erlangen nach Verbindlichkeitserklärung des Regionalplans die Rechtsqualität von Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Demnach besteht für alle öffentlichen Planungsträger nach § 1 Abs. 4 BBauG und § 5 Abs. 4 ROG die Pflicht zur Beachtung bzw. Anpassung. Solange der Regionalplan noch nicht verbindlich geworden ist, können die Ziele zwar keine Rechtswirkung nach § 1 Abs. 4 BBauG entfalten. Allerdings besteht nach Maßgabe des § 7 ROG und Art. 24 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) die Möglichkeit einer Sicherung der Ziele durch Untersagung raumordnungswidriger Maßnahmen.

Die Ausweisung von Vorrangflächen soll die bisher für alle Abbaugebiete von mehr als 5 ha in der Regel erforderlichen Raumordnungsverfahren ersetzen, in denen von der Höheren Landesplanungsbehörde geklärt wird, ob bzw. wie eine Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen möglich ist. In Vorbehaltsflächen und nachrangigen Rohstoff-Flächen wird auch in Zukunft auf eine landesplanerische Abstimmung nicht verzichtet werden können, auch wenn in Vorbehaltsflächen aller Voraussicht nach der Prüfung des „ob“ weit weniger Bedeutung zukommt als des „wie“.

Schon bei der Anhörung des ersten Rohentwurfs des regionalen Abbaurahmenplans für die Gewinnung und Sicherung von Bodenschätzen vom 7. 11. 1978 spielte gerade die Differenzierung in Flächenkategorien eine erhebliche Rolle. Die umfangreichen Flächenausweisungen ließen unter Berücksichtigung der ihnen zukommenden Rechtsqualität bei vielen Gemeinden Bedenken aufkommen, daß dadurch die gesetzlich garantierte kommunale Planungshoheit ausgehöhlt und der noch verbleibende gemeindliche Planungsspielraum erheblich beeinträchtigt würde. Diese Bedenken waren durchaus berechtigt, da in einigen Gemeinden der engeren Verdichtungszone mehr als drei Viertel des Gemeindegebiets für eine Ausweisung als Vorrang- bzw. Vorbehaltsfläche vorgeschlagen wurde. Nach überschlägigen Schätzungen umfaßten die zur Ausweisung vorgeschlagenen Abbauflächen in der gesamten Region rund 41 000 ha, das entsprach fast 8 % der Regionsfläche. Nicht wenige sprachen deshalb von einer Abbaurahmenplanung, die in erster Linie die Sicherung des Sand- und Kiesabbaus im Interesse der Bauindustrie gewährleisten sollte. Die Sand- und Kiesindustrie, die trotz der umfangreichen Flächenausweisungen in Einzelfällen zu viel staatliche Planung befürchtete, rechtfertigte jedoch den Umfang der Ausweisungen damit, daß aufgrund fehlender Verkaufsbereitschaft ohnehin nicht alle Flächen für einen Abbau

zur Verfügung stünden und eine wesentliche Verringerung der Ausweisungen nachteilige Auswirkungen auf die Bodenpreisentwicklung hätte. Folge davon könnte dann eine durch Planung begünstigte Verteuerung und Verknappung der Rohstoffe sein.

Da die politischen Vertreter der Landkreise und Gemeinden in den Ausschüssen des regionalen Planungsverbands über den Abbaurahmenplan zu entscheiden haben, hängt die Durchsetzung dieses Plans als Teil des Regionalplans im wesentlichen von der Mitwirkungsbereitschaft der kommunalen Gebietskörperschaften ab. Deshalb wurde in den folgenden Planentwürfen eine erhebliche Reduzierung der Vorrang- und insbesondere der Vorbehaltsflächen auf rund 6 000 ha vorgenommen.

Während die Ausweisung von Vorrangflächen sich nunmehr vor allem auf das Umfeld bestehender größerer Abbaustellen beschränkt, wurden mit den Vorschlägen für Vorbehaltsflächen in erster Linie großflächige Bereiche im Umkreis der Vorrangflächen, in Einzelfällen auch bisher vom Kiesabbau noch nicht berührte Gebiete erfaßt. Mit diesem Konzept einer Konzentration des überörtlich bedeutsamen Abbaus auf bestehende Abbauschwerpunkte unter Beibehaltung einer weiterhin starken Dezentralisierung der Abbaustellen, die lediglich den örtlichen Sand- und Kiesbedarf decken, folgte die Regionalplanung den aus der Anhörung der Träger öffentlicher Belange gewonnenen Ergebnissen zum ersten Rohentwurf des Abbaurahmenplans und den nachfolgenden Abstimmungen mit den Landkreisen, Gemeinden und Interessenverbänden der Sand- und Kiesindustrie.

Nach den letzten noch ausstehenden Abstimmungsgesprächen dürfte evtl. noch in diesem Jahr mit einem endgültigen Beschluß des regionalen Planungsverbandes zum Sand- und Kiesabbaurahmenplan zu rechnen sein.

4. Bisherige Auswirkungen der vorgelegten Planentwürfe

Auch wenn der Ende 1978 vorgelegte erste Rohentwurf auf nicht unerhebliche Kritik bei der Sand- und Kiesindustrie stieß, wurde durch diesen Planentwurf eine wahre Antragsflut für die Erweiterung bestehender bzw. die Eröffnung neuer Abbaugebiete ausgelöst. Außerdem sind Raumordnungsverfahren, die mit dem Hinweis auf ein fehlendes gesamtregionales Konzept nur sehr schleppend bearbeitet bzw. vorübergehend nicht fortgeführt wurden, wieder neu aufgenommen worden. So wurden von November 1978 bis Mitte 1980 21 Raumordnungsverfahren für die Eröffnung neuer bzw. Erweiterung bestehender Abbaugebiete mit einer Gesamtfläche von rund 650 ha beantragt oder von der Höheren Landesplanungsbehörde abgeschlossen. Welche Bedeutung diesem ersten Rohentwurf insbesondere von den staatlichen Behörden beigemessen wurde, zeigt die Tatsache, daß im Jahr 1978 kein einziges Raumordnungsverfahren für eine Erweiterung oder Neuausweisung von Sand- und Kiesabbauflächen abgeschlossen wurde. Im Jahr 1979 dagegen wurden immerhin sieben Verfahren mit zusammen 234 ha und in der ersten Hälfte des Jahres 1980 vier Verfahren mit zusammen 80 ha landesplanerisch positiv beurteilt.

Die von der Sand- und Kiesindustrie beantragten und von der Höheren Landesplanungsbehörde mit einer positiven lan-

desplanerischen Beurteilung abgeschlossenen Raumordnungsverfahren lagen alle innerhalb vorgeschlagener Vorrang- bzw. Vorbehaltsflächen. Acht weitere, bereits beantragte, aber noch nicht abgeschlossene Raumordnungsverfahren liegen zum Teil außerhalb von vorgeschlagenen Vorrang- bzw. Vorbehaltsflächen und zum Teil innerhalb solcher Vorrang- bzw. Vorbehaltsflächen, die in den politischen Gremien noch sehr umstritten sind.

Auch die Genehmigungsbehörden (Landratsämter bzw. Stadtverwaltung München) orientieren sich in hohem Maße an den in Aufstellung befindlichen Zielen der Regionalplanung. Seit 1976 wurde zwar nur für ein Drittel der in der Region München genehmigten Sand- und Kiesabbauflächen im voraus ein Raumordnungsverfahren durchgeführt und damit eine Klärung der Frage, ob und inwieweit das Vorhaben mit anderen Zielen der Landesplanung in Übereinstimmung zu bringen ist. Doch während nur rund 40% aller 1976 bis 1978 genehmigten Abbauf Flächen in bisher vorgeschlagenen Vorrang- bzw. Vorbehaltsflächen liegen, beträgt der entsprechende Anteil für die Jahre 1979 und 1980 rund 70%.

Es zeigt sich also, daß die Behörden bisher die in Aufstellung befindlichen Ziele der Regionalplanung sehr stark zu berücksichtigen versuchen.

Die Sand- und Kiesindustrie, für die diese Ziele letztendlich ja nicht bindend sein werden, wird sich jedoch aller Voraussicht nicht in dem gleichen Maß bei ihren Anträgen an dieses regionale Abbaurahmenkonzept halten. Denn gerade ökonomisch bedeutsame Standortfaktoren, wie Transportkosten, Grundstückspreise, Investitionsaufwand am Abbauort und Rekultivierungsaufgaben, dürften vielfach mit den Intentionen des regionalen Abbaurahmenplans kollidieren, die vor allem eine Koordination aller von einem Sand- und Kiesabbau betroffenen Belange (neben den wirtschaftlichen Belangen zum Beispiel Belange des Siedlungswesens, der Landschaftspflege, der Land- und Forstwirtschaft, der Freizeit und Erholung, der Wasserwirtschaft) anstreben.

5. Möglichkeiten und Grenzen der Durchsetzung des regionalen Abbaurahmenplans

Die Anwendung des Instrumentariums eines regionalen Sand- und Kiesabbaurahmenplans dürfte auch nach Beschlußfassung durch die politischen Gremien nicht reibungs- und konfliktlos vonstatten gehen. Die Probleme bei der Durchsetzung des Konzepts treten dabei auf mehreren Ebenen auf und werden aller Voraussicht nach von Fall zu Fall gelöst werden müssen. Als Ursachen für Durchsetzungsschwierigkeiten können folgende Bedingungen, die wechselseitig voneinander abhängig sind, genannt werden:

- a) aus der Sicht der Sand- und Kiesindustrie:

die im Vergleich zu anderen Regionen relativ eng begrenzten Flächenausweisungen von Vorrang- und Vorbehaltsflächen können zu nicht unerheblichen negativen Auswirkungen auf die Bodenpreisentwicklung und damit zu einer Rohstoffverteuerung bzw. zu einem verstärkten Ausweichen auf nachrangige Rohstoff-Flächen führen.
- b) aus der Sicht der Landkreise und Gemeinden:

die zum Teil erheblichen landschaftlichen Beeinträchtigungen durch eine Vielzahl von Einrichtungen mit negativem Image gerade in den Gemeinden, in denen aus wirtschaftlichen und geologischen Gründen ein Sand- und Kiesabbau besonders geeignet ist, kann zur Folge haben, daß der in den politischen Gremien des regionalen Planungsverbandes als gerade noch vertretbar erscheinende Konsens von den Gemeinden nur dann akzeptiert wird, wenn eine ihren Entwicklungsvorstellungen entsprechende Rekultivierung sichergestellt ist.
- c) aus der Sicht der Regionalplanung:

durch die Aufstellung eines Sand- und Kiesabbaurahmenplans vor der Erarbeitung eines regionalen Landschaftsrahmenplans kann die in den Zielen des Landesentwicklungsprogramms geforderte Gleichrangigkeit von ökonomischen und ökologischen Belangen im Nachhinein kaum noch im Gesamtentwurf des Regionalplans hinreichend zur Geltung gebracht werden

Zu a:

Seit Jahren gilt die Sand- und Kiesindustrie als einer der wichtigsten Verfechter für einen regionalen Sand- und Kiesabbaurahmenplan. Der Grund dafür liegt nicht zuletzt darin, daß sich die Abbauunternehmen bisher bei der Suche nach neuen Abbauf Flächen mit einer Vielzahl von Gemeinden auseinandersetzen müssen, die nicht selten Jahrzehnte überörtlich bedeutsame Kiesabbauunternehmen in ihren Grenzen beherbergen und irgendwann einmal die als beeinträchtigend empfundenen Kieswerke in eine andere Gemeinde abschieben wollen. Die Landratsämter als Genehmigungsbehörden setzen sich letztlich nicht oder nur äußerst selten über den Willen der Gemeinden hinweg. Auch ein von der Höheren Landesplanungsbehörde bei der Bezirksregierung durchgeführtes und mit einer positiven landesplanerischen Beurteilung abgeschlossenes Raumordnungsverfahren für ein Kiesabbaugebiet garantiert nicht immer eine künftige Genehmigung. So ist in der Region München ein Fall bekannt, wo trotz positiver landesplanerischer Beurteilung für ein mehr als 30 ha großes Abbaugebiet bisher nicht mit einer nachfolgenden Genehmigung zu rechnen ist, da schon im Anhörungsverfahren die betroffene Gemeinde und das Landratsamt sich entschieden gegen einen Kiesabbau geäußert haben.

Ein regionaler Abbaurahmenplan als staatliche Vorgabe, der den Konsens der kommunalen Gebietskörperschaften beinhaltet und zu einem großen Teil langwierige Abstimmungsverfahren in Form von Raumordnungsverfahren ersetzen soll, sollte deshalb nach Ansicht der Sand- und Kiesindustrie die langfristigen Abbauinteressen gewährleisten.

Enttäuscht zeigte sich die Sand- und Kiesindustrie jedoch vor allem darin, daß die in den Planentwürfen vorgeschlagenen Vorrangflächen sich überwiegend aus Flächen zusammensetzen, auf denen bereits zum Teil Sand und Kies abgebaut wird. Erwartet wurde – wie sich einer der Interessenverbände ausdrückte – eine „Positivplanung“, das heißt eine positive Benennung und Festschreibung von neuen Flächen,

auf denen künftig nur Kies vorrangig abgebaut werden darf. Die bisher vorgelegten Planentwürfe würden dagegen einer Monopolisierung des Kiesabbaus und einer erheblichen Rohstoffverteuerung Vorschub leisten.

Es kann nicht bestritten werden, daß die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsflächen die Gefahr einer Verteuerung der Grundstückspreise in sich birgt. Das gleiche Problem stellt sich jedoch zum Beispiel auch bei der Flächennutzungsplanung. Trotzdem wird kein Kommunalpolitiker eine Abschaffung der Flächennutzungsplanung vorschlagen, um somit eventuell eine Verringerung der Grundstückspreise zu erreichen. Zu groß können die Vorteile planmäßig dargestellter Entwicklungsvorstellungen sein (siehe dazu § 1, Abs. 6 BBauG und Art. 17 BayLplG). Die Verknappung des Gutes Grund und Boden in Verdichtungsräumen und die Konkurrenz verschiedenster Nutzungen um dieses knappe Gut verlangen die Erarbeitung von Vorstellungen über die anzustrebende räumliche Entwicklung und Ordnung einer Region. Während der erste Entwurf des Kiesabbaurahmenplans noch eine Planung für Jahrhunderte darstellte, umfaßt der letzte Entwurf Ausweisungen, die etwa dem fünffachen Bedarf des in der Laufzeit des Regionalplans für Kiesabbau erforderlichen Flächenumfangs entsprechen. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß nicht alle Flächen für einen Abbau zur Verfügung stehen werden und trotzdem bei zu hohen Grundstückspreisen Ausweichmöglichkeiten bestehen.

Allerdings werden aus unternehmerischer Sicht wesentliche Standortfaktoren im Abbaurahmenplan nicht berücksichtigt. Im Umfeld bestehender Kieswerke, deren Standort sich aus landschafts- und regionalplanerischer Sicht künftig nicht mehr als Abbauschwerpunkt eignet, wurden keine bzw. nur sehr geringe Ausweisungen für Vorrang bzw. Vorbehaltsflächen vorgeschlagen. Die Sand- und Kiesindustrie hat sich in den letzten Jahren jedoch zu einem immer kapitalintensiveren Industriezweig entwickelt. Es wurden zum Teil erhebliche Investitionen für Kapazitätserweiterungen der Anlagen getätigt. Die früher gängige Auffassung, ein Kieswerk sei nur eine zeitlich begrenzte Einrichtung und ließe sich ohne größere Schwierigkeiten an einen anderen Standort verlagern, wird von seiten der Industrie heute nicht mehr geteilt. Außerdem ist die Konkurrenz zwischen den Unternehmen erheblich gewachsen, so daß Verlagerungskosten und die Suche nach neuen verbrauchsnahe Flächen zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen führen kann. Daß einmal der Zeitpunkt kommen würde, an dem aus landschafts-, orts- und regionalplanerischen Gründen die Erweiterung eines bestehenden Kieswerks nicht mehr möglich sein wird, dürfte den Abbaunternehmen allerdings nicht fremd gewesen sein. Der Abbaurahmenplan bietet vor allem mit der Ausweisung von Vorbehaltsflächen bzw. größeren Vorrangflächen in Bereichen, in denen bisher nur kleine Kiesgruben liegen, die Möglichkeit zur Verlagerung bestehender Kieswerke durchaus an. Er hat damit einen nicht unwesentlichen Schritt der unternehmerischen Standortplanung bereits vorweggenommen. Inwieweit dieses Angebot angenommen wird, kann derzeit noch nicht beantwortet werden.

Ein weiteres Problem für die Durchsetzung des Abbaurahmenplans dürfte vor allem in der räumlichen Entfernung zwischen Abbau- und Verbrauchsstandorten liegen, da die Transportkosten eine wesentliche Rolle bei der Preisgestaltung spielen. Im Umkreis der Stadt München und des geplanten Großflughafens München II wurden zwar ausreichende Flächen zur Ausweisung vorgeschlagen, im Zuge geplanter Autobahntrassen ist dies jedoch nicht immer der Fall. Sicher muß von einer solchen Standortplanung der Unternehmen verstärkt Abstand genommen werden, die unmittelbar neben einer geplanten Autobahntrasse einen Baggersee entstehen lassen will. Damit sollten zwar Kosten, die normalerweise an jedem anderen Standort für den Abbaunternehmen anfallen (wie Steuern und Versicherung für die Lastkraftwagen, Sonderbenutzungsgebühren für Straßen) eingespart werden. In den seltensten Fällen entsprechen die so entstehenden Wasserflächen jedoch Zielen der Orts- und Regionalplanung. Beim vorliegenden Abbaurahmenplan ist jedoch nicht auszuschließen, daß an bisher noch nicht bekannten Standorten, die als nachrangige Rohstoff-Flächen vorgesehen sind, überörtlich bedeutsame Abbaufächen entstehen werden. Dies kann zu nicht unerheblichen Konflikten mit der regionalen Landschaftsrahmenplanung führen (siehe auch unter b und c).

Zu b:

Die Aufstellung eines Sand- und Kiesabbaurahmenplans dauert in der Region München nunmehr seit rund sechs Jahren an. In einer Vielzahl von Sitzungen des regionalen Planungsverbandes, in denen das bei der Bezirksregierung angesiedelte Planungsbüro der Region (Bezirksplanungsstelle) den Kommunalpolitikern mehrere Grundlagenuntersuchungen und drei Planentwürfe zum Abbaurahmenplan vorgelegt hat, scheint endlich ein Konsens gefunden zu sein, den auch die betroffenen Gemeinden und Landkreise tragen. Die Herbeiführung dieses Kompromisses gestaltete sich letztlich deshalb so schwierig, weil die Rekultivierung bereits abgebauter Flächen vielfach sehr zu wünschen übrig läßt bzw. von den Genehmigungsbehörden geforderte Rekultivierungsaufgaben mangels geeigneten Verfüllungsmaterials als nicht durchführbar erwiesen. Auch eine zufriedenstellende Nutzung offener Wasserflächen ist oft nicht möglich, da nicht immer ein geeigneter Träger für eine Wasserfläche vorhanden ist und die meist kleinen Gemeinden mit der Trägerschaft eines Bade- oder auch Landschaftssees überfordert sind.

Auch wenn jetzt weitgehend ein Einvernehmen mit den Gemeinden und Landkreisen bei der Ausweisung der Vorrang- und Vorbehaltsflächen hergestellt worden ist, bestehen die meisten Gemeinden weiterhin auf der Durchführung von Raumordnungsverfahren für Kiesabbaugebiete innerhalb vorgeschlagener Vorrangflächen. Diese Forderung wird damit begründet, daß das „Wie“ des Abbaus mit dem Kiesabbaurahmenplan keinesfalls geklärt werde. Die Prüfung des „Wie“ und der damit zusammenhängenden Rekultivierung kann aufgrund seiner überörtlichen Auswirkungen nicht allein einem Gestaltungs- und/oder Grünordnungsplan überlassen bleiben, wenn man außerdem berücksichtigt, welche

Bedeutung diesem Punkt bisher in Raumordnungsverfahren zugemessen wurde. Der im Entwurf vorliegende Abbaurahmenplan stellt derzeit bei der Durchführung von Raumordnungsverfahren ein wesentliches grundsätzliches Beurteilungskriterium des „Ob“ dar, erleichtert jedoch kaum die Beurteilung des „Wie“. Dies wird sich auch nach Beschluß des Abbaurahmenplans nicht ändern.

Außerdem – und hier dürfte ein wesentlicher Kritikpunkt der Gemeinden liegen – bietet ein Raumordnungsverfahren differenzierte kommunale Mitwirkungsmöglichkeiten bei überörtlich bedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Diese Mitwirkungsmöglichkeit wäre zum Beispiel bei einem Antrag für ein Kiesabbaugebiet innerhalb einer Vorrangfläche fünf oder zehn Jahre nach Verabschiedung des Abbaurahmenplans nicht mehr möglich, obwohl sich die seinerzeitigen Voraussetzungen, die zur Ausweisung als Vorrangfläche führten, aus kommunaler Sicht erheblich geändert haben könnten.

Zu c:

Im Rahmen der Regionalplanung kann die Ausweisung von Abbaubetrieben unter Berücksichtigung der angestrebten räumlichen Entwicklung der Region eine sinnvolle Ordnung und Sicherung des Sand- und Kiesabbaus darstellen. Das erfordert eine frühzeitige Koordinierung mit anderen regionalplanerischen Belangen. Bisher wurde allerdings in erster Linie nur eine Abstimmung zwischen kommunalen und unternehmerischen Interessen herbeizuführen versucht. Regionalplanung sollte allerdings mehr darstellen als nur die Summe der kommunalen Vorstellungen. Daher wäre einer integrierten Lösung der Vorzug vor der Aufstellung gesonderter Abbaurahmenpläne zu geben. Eine solche integrierte Lösung erscheint insbesondere auch deshalb sinnvoller, weil dadurch die seit Jahren brennenden und vielfach ungelösten Probleme der Rekultivierung bzw. Folgenutzung ehemaliger Kiesabbauflächen regionsweit angegangen und einer Lösung nähergebracht werden könnten.

Der regionale Landschaftsrahmenplan, der bisher erst als Vorentwurf vorliegt, kann jetzt nur noch reagieren und muß versuchen, das Beste aus den Tatsachen zu machen, die mit dem Sand- und Kiesabbaurahmenplan bereits geschaffen wurden.

Nicht viel anders sieht die Abstimmung mit anderen Kapiteln des Regionalplans aus, auch wenn diese alle im Entwurf vorliegen. Da in keinem anderen Bereich des Regionalplans die flächenmäßige Abgrenzung so scharf vorgenommen wurde wie im Sand- und Kiesabbaurahmenplan, wird er vielfach eine stärkere Richtschnur für die anzustrebende Entwicklung in Teilräumen der Region darstellen. In Zweifelsfällen werden beispielsweise Aussagen des Kapitels „Freizeit und Erholung“ aufgrund ihrer geringen räumlichen Differenzierung und ihrer nicht selten raumnivellierenden Aussagen künftige Freiraumnutzungen weniger beeinflussen können als der Abbaurahmenplan.

6. Abschließende Bemerkungen

In Regionen mit großen Vorkommen von Sand- und Kies und einem hohen Bedarf an diesen Rohstoffen ist eine regionale Abbaurahmenplanung unerlässlich. Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung könnte die Sicherung und Ordnung des großflächigen Sand- und Kiesabbaus nicht gewährleistet werden. Allerdings darf die notwendige Sicherung der Rohstoffvorkommen nicht zum Primat werden, dem dann die übrigen Fachplanungen nachgeordnet werden.

Die Sicherung und Ordnung des Sand- und Kiesabbaus auf Regionsebene kann deshalb nur integriert mit anderen Fachkapiteln des Regionalplans angestrebt werden. Belange der Landschaftsplanung, der Freizeit und Erholung, der Land- und Forstwirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Siedlungswesens müssen denen der Bauwirtschaft gegenübergestellt werden. Dort, wo nachhaltige, nicht mehr reparable Beeinträchtigungen der Landschaft durch einen Sand- und Kiesabbau zu erwarten sind, sollte ökologischen Belangen der Vorzug gegeben werden.

Die Prognosen des Flächenverbrauchs für den Sand- und Kiesbedarf, die ja in der Regel von den Interessenverbänden der Bauindustrie geliefert werden, beziehen – wie im übrigen die meisten Wirtschaftsprognosen – eine Änderung der Rahmenbedingungen bzw. neuer technischer Möglichkeiten nicht ein. Für den Sand- und Kiesabbau in der Region München – und nicht nur dort – wären dabei insbesondere drei Punkte zu beachten, die zu einer nicht unerheblichen Reduzierung des Flächenverbrauchs bzw. zu einer Konzentration des Abbaus an regionalplanerisch geeigneten Standorten führen könnten.

Zum ersten erscheint angesichts der technischen Entwicklung eine bessere Ausnutzung der Lagerstätten unabdingbar. Für die stagnierenden und zum Teil sogar zurückgehenden Abbautiefen in der Region München kann keine ökonomisch und ökologisch vertretbare Erklärung gegeben werden. Bei der Schwierigkeit der Wiederverfüllung von Sand- und Kiesgruben kann jedoch für weniger – wenn auch tiefere – „Löcher“ eher eine sinnvolle Folgenutzung (insbesondere bei Grundwasseraufschlüssen) gefunden werden.

Zum zweiten stellt ein Abbaurahmenplan als wichtige Vorarbeit für unternehmerische Standortplanung zweifellos ein Angebot an die Abbauunternehmen dar. Die Abbauunternehmen bekommen ein unter bestimmten Bedingungen (z.B. Rekultivierungsaufgaben) von den betroffenen Gemeinden und Landkreisen akzeptiertes Flächenangebot vorgelegt, ohne einen Abbaurahmenplan müßten sie diesen Teil der Standortplanung selbst übernehmen. Als Gegenleistung könnte von den Abbauunternehmen eine stärkere Bereitschaft zur Mobilität erwartet werden. Abbaugenehmigungen werden in der Regel immer nur befristet erteilt. Die Unternehmen gingen und gehen jedoch davon aus, daß diese befristeten Genehmigungen laufend verlängert werden. Mit dem Abbaurahmenplan sind die von den politischen Organen gewünschten langfristigen Entwicklungsrichtungen aufgestellt worden. Den Abbauunternehmen bleibt somit genügend Zeit, zu disponieren und langfristig Standortverlagerungen ins Auge zu fassen.

Zum dritten soll auf einen Punkt hingewiesen werden, der bisher nur wenig Beachtung gefunden hat. Im Bereich der Energiepolitik ist man aus Gründen der Rohstoffverknappung bemüht, bestimmte Energieträger durch andere Energieträger zu ersetzen. Davon ist man im Bereich der Versorgung mit den Rohstoffen Sand und Kies noch weit entfernt. Immer noch werden in der Region München, zum Beispiel für Schüttzwecke im Straßenbau, hochwertige quartäre Sande und Kiese, die wiederum meist in den wenigen Freiräumen des Verdichtungsraumes liegen, verwendet, obwohl 10-20 km entfernt weniger hochwertiges Tertiärmaterial vorhanden ist. Die kurzsichtigen Kosten-Nutzen-Rechnungen, die nur die in Geld bewertbaren Faktoren einbeziehen, sollten angesichts der Bedeutung, die qualitative Faktoren, wie Bewertung des

Wohnumfeldes bzw. der freien un bebauten Landschaft, inzwischen erlangt haben, nicht mehr alleine ausschlaggebend sein.

Aber man sollte in diesem Punkt noch weiter gehen und die Substitutionsmöglichkeiten von Sand und Kies durch andere Materialien stärker in Betracht ziehen. Interessant erscheint in diesem Zusammenhang der Hinweis, daß die Stadt Nürnberg seit kurzem jährlich 80000 Tonnen Rohschlacke an ein Privatunternehmen verkauft, das wiederum die Reststoffe aus der Müllverbrennung reinigt, klassifiziert und für den Ausbau von Wirtschaftswegen, Parkplätzen und Dämmen verwendet.

Ein erster Vorschlag, die Rohstoffe Sand und Kies durch Abfallprodukte zu ersetzen; weitere sollten dem folgen.