

ESV

Umwelt- und Technikrecht

Schriftenreihe des Instituts für Umwelt- und Technikrecht
der Universität Trier

Herausgegeben von

Prof. Dr. Bernd Hecker

Prof. Dr. Reinhard Hendler

Prof. Dr. Alexander Proelß

Prof. Dr. Peter Reiff

UTR Band 113

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in bergrechtlichen Zulassungsverfahren

Von Dr. Sven Brockhoff

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter
[ESV.info/978 3 503 13841 8](http://ESV.info/978_3_503_13841_8)

ISBN 978 3 503 13841 8
ISSN 0933-6494

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG, Berlin 2012

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992 als auch der ISO-Norm 9706

Druck: Difo-Druck, Bamberg

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2011/2012 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Sie entstand im Rahmen des von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Graduiertenkollegs „Verbesserung von Normsetzung und Normanwendung im intergrierten Umweltschutz durch rechts- und naturwissenschaftliche Kooperation“ am Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier (IUTR).

Mein Dank gilt an erster Stelle meinen beiden Betreuern, dem Rechtswissenschaftler Prof. Dr. Reinhard Hendler und dem Biogeographen Prof. Dr. Roland Klein, die mich während der Bearbeitungszeit umfassend unterstützt haben. Desweiteren möchte ich den Herausgebern, Prof. Dr. Bernd Hecker, Prof. Dr. Reinhard Hendler, Prof. Dr. Alexander Proelß und Prof. Dr. Peter Reiff sehr für die Aufnahme in die Schriftenreihe Umwelt- und Technikrecht danken. Ebenfalls danke ich der DFG für die gewährte Förderung sowohl als Stipendiat als auch im Rahmen des Druckkostenzuschusses.

Besonders hervorheben möchte ich ferner meinen Vater, Dr. Arne Brockhoff, der aus seiner reichhaltigen praktischen Erfahrung heraus wertvolle Anregungen gegeben hat. Ihm gebührt mein besonderer Dank. Zudem möchte ich mich für interessante und erkenntnisreiche Gespräche insbesondere bei Kathrin Ammermann (Bundesamt für Naturschutz, Leipzig), Kurt Bartke (Hessisches Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Wiesbaden), Steffen Franke (Regierungspräsidium Kassel), Dr. Jürgen Glückert (Heinemann & Partner, Essen), Dr. Ursula Heimann LL.M. (Bundesnetzagentur, Bonn) sowie Dr. Ralf Lenz (RAG AG, Herne) bedanken. Sie alle haben die Genese der Arbeit nachhaltig beeinflusst. Auch den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IUTR gebührt mein Dank für eine sehr angenehme und freundschaftliche Atmosphäre während der zweieinhalb Jahre. Ich werde diese Zeit in guter Erinnerung behalten.

Trier, im Dezember 2011

Sven Brockhoff

Inhaltsübersicht

Vorwort.....	5
Inhaltsübersicht.....	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung.....	23
A. Gesetzliche Grundlagen und ihre Entwicklung.....	24
B. Ziel und Vorgehensweise der Arbeit	38
1. Kapitel: Eingriffe durch Rohstoffabbauvorhaben	43
A. Der Eingriffstatbestand	43
B. Der Vollzug der Eingriffsprüfung.....	72
2. Kapitel: Die Rechtsfolgen eines Eingriffs	113
A. Allgemeines.....	113
B. Das Vermeidungsgebot.....	117
C. Das Kompensationsgebot.....	130
D. Das Abwägungsgebot	199
E. Die Ersatzzahlung	206
3. Kapitel: Die Anwendung der Eingriffsregelung im Bergrecht.....	213
A. Die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung.....	213
B. Zuständigkeit und Verfahren	237
C. Die materiellrechtliche Prüfung der Eingriffsregelung	271
D. Instrumente zur Durchsetzung der Eingriffsregelung	301
E. Sonderproblem: Eingriff durch Wiedernutzbarmachung?	309
Zusammenfassung in Thesen.....	313
Verzeichnis der Rechtsakte	319
Literaturverzeichnis.....	327

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Inhaltsübersicht.....	7
Inhaltsverzeichnis	9
Abkürzungsverzeichnis	17
Einleitung.....	23
A. Gesetzliche Grundlagen und ihre Entwicklung.....	24
I. Das deutsche Bergrecht.....	25
1. Die Zeit vom Mittelalter bis zum 8. Mai 1945	25
2. Die Zeit nach dem 8. Mai 1945 bis heute.....	27
3. Zusammenfassung.....	30
II. Das (deutsche) Naturschutzrecht unter besonderer Berücksichtigung der Eingriffsregelung	31
1. Die Entwicklung bis 1976	31
2. Die Entwicklung von 1976 bis heute.....	32
B. Ziel und Vorgehensweise der Arbeit	38
1. Kapitel: Eingriffe durch Rohstoffabbauvorhaben	43
A. Der Eingriffstatbestand	43
I. Allgemeines.....	43
1. Eingriffshandlung	44
a) Veränderung.....	44
b) Gestalt und Nutzung einer Grundfläche	45
c) Der mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehende Grundwasserspiegel.....	48
2. Eingriffswirkung.....	50
a) Die Schutzgüter der Eingriffsregelung.....	50
aa) Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts	50
bb) Landschaftsbild.....	52
cc) Biologische Vielfalt	54
b) Der Grad des erforderlichen Beeinträchtigungspotentials	55
c) Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung	57
d) Die Kausalität zwischen Eingriffshandlung und Eingriffswirkung.....	58
3. Zusammenfassung.....	59

II.	Die Anwendung des Eingriffstatbestands auf Rohstoffabbauvorhaben	60
1.	Vorhaben im Tagebau	62
2.	Vorhaben im Tiefbau	64
a)	Überirdische Tätigkeiten	64
b)	Unterirdische Tätigkeiten	65
3.	Vorhaben im Bohrlochbergbau.....	69
4.	Zusammenfassung.....	70
B.	Der Vollzug der Eingriffsprüfung.....	72
I.	Allgemeines.....	72
1.	Prüfungsreihenfolge.....	72
2.	Anfertigung landschaftspflegerischer Fachbeiträge.....	73
3.	Anfertigung von Leitfäden und Arbeitshilfen	75
II.	Die Festlegung des Untersuchungsrahmens	77
III.	Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft.....	81
1.	Erfassung von Natur und Landschaft	82
a)	Schutzgutmodell	83
b)	Schutzgut-Funktionen-Konzept.....	84
c)	Biotoptypenmodell.....	89
d)	Erweitertes biotoptypenbasiertes Konzept	90
e)	Ergebnis	90
2.	Bewertung von Natur und Landschaft.....	90
a)	Allgemeine Bewertungsgrundsätze	91
b)	Bewertungsmethode.....	93
aa)	Biotopbewertung.....	93
bb)	Schutzgut- und funktionsbezogene Bewertung.....	96
cc)	Verknüpfung von biotop- und funktionsbezogener Bewertung	99
3.	Erfassung und Bewertung von Natur und Landschaft in den herkömmlichen Leitfäden und Arbeitshilfen zum Gesetzesvollzug	100
IV.	Prognose der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.....	101
1.	Die Methodik der Wirkungsprognose	102
2.	Typische Beeinträchtigungen durch Rohstoffabbauvorhaben.....	103
a)	Vorbereitungsphase	104
b)	Abbauphase.....	105
3.	Die Bewertung von Natur und Landschaft nach der Durchführung des Eingriffs	106

4.	Die Wirkungsprognose in den Leitfäden und Arbeitshilfen	106
V.	Erheblichkeitsprüfung	107
VI.	Zusammenfassung	109
2. Kapitel: Die Rechtsfolgen eines Eingriffs		113
A.	Allgemeines	113
I.	Der Aufbau und die Struktur der Eingriffsfolgenprüfung	113
II.	Das Verhältnis von Eingriffsfolgenprüfung und Fachrecht	114
B.	Das Vermeidungsgebot	117
I.	Die rechtliche Bedeutung des Vermeidungsgebots	117
II.	Der Vollzug des Vermeidungsgebots	121
1.	Allgemeines	122
2.	Typische Vermeidungspotentiale bei Rohstoffabbauvorhaben	125
a)	Aufschüttungspraxis	125
b)	Abbaumethode	126
c)	Abbauzeitplanung	127
d)	Schaffung und Erhaltung eines Biotopverbunds	128
3.	Zusammenfassung	128
C.	Das Kompensationsgebot	130
I.	Die rechtliche Bedeutung des Kompensationsgebots	130
1.	Die Bedeutung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ..	131
a)	Ausgleichsmaßnahmen	131
aa)	Beeinträchtigungen des Naturhaushalts	131
bb)	Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds	134
cc)	Zusammenfassung	135
b)	Ersatzmaßnahmen	136
2.	Die Bedeutung der Abgrenzung von Ausgleich und Ersatz	138
3.	Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz als rechtliche Grenze der Kompensation	141
4.	Die Eignung einer Fläche zur Kompensation	143
a)	Allgemeine Kriterien	143
b)	Die Inanspruchnahme land- oder forstwirtschaftlich bedeutsamer Flächen	146
5.	Die Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen	148
6.	Die Bedeutung von Landschaftsplanung und Raumordnungsplanung für die Kompensation	150
a)	Die Bedeutung der Landschaftsplanung	150

b)	Die Bedeutung der Raumordnungsplanung	151
7.	Die Unterhaltung und Sicherung der Kompensation	152
a)	Unterhaltung und Sicherung gemäß § 15 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG	152
b)	Sicherheitsleistung gemäß § 17 Abs. 5 BNatSchG	154
8.	Kompensationsverzeichnis und Kompensations- verordnung	155
a)	Kompensationsverzeichnis	155
b)	Kompensationsverordnung	155
II.	Der Vollzug des Kompensationsgebots	157
1.	Der Vollzug des Kompensationsgebots im Überblick	158
2.	Die Feststellung der unvermeidbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft	160
3.	Die Ermittlung der Ausgleichbarkeit	160
a)	Beeinträchtigungen des Naturhaushalts	160
aa)	Der funktionale Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich	161
bb)	Der räumliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich	165
cc)	Der zeitliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich	166
dd)	Die Bedeutung von Wert- und Funktionselementen von allgemeiner und besonderer Bedeutung	167
ee)	Zusammenfassung	168
b)	Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds	168
4.	Die Ermittlung der Ersetzbarkeit	171
a)	Der funktionale Zusammenhang zwischen Eingriff und Ersatz	171
b)	Der räumliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ersatz	172
c)	Der zeitliche Zusammenhang zwischen Eingriff und Ersatz	174
d)	Die Flächenverfügbarkeit als Voraussetzung der Kompensation	175
5.	Die Erstellung des Kompensationskonzepts	177
6.	Die Planung der Kompensationsmaßnahmen	180
a)	Allgemeines	180
b)	Ausgewählte Einzelmaßnahmen	182
aa)	Förderung natürlicher Sukzession	183
bb)	Renaturierung	185

cc)	Naturnahe Gestaltung	185
dd)	Wiedernutzbarmachung	186
ee)	Rekultivierung	186
7.	Die Bewertung und Bilanzierung der Kompensation	187
a)	Biotopwertverfahren	189
b)	Erweiterte biotopwertorientierte Verfahren	191
c)	Verfahrensansätze mit Kompensationsflächenfaktoren	193
d)	Wiederherstellungskostenansätze.....	195
e)	Verbal-argumentative Bilanzierungsansätze.....	196
f)	Zusammenfassung.....	197
D.	Das Abwägungsgebot	199
I.	Die Rechtsnatur und gerichtliche Kontrolle der Abwägung	199
II.	Die abwägungserheblichen Belange und ihre Bedeutung.....	203
E.	Die Ersatzzahlung	206
3. Kapitel: Die Anwendung der Eingriffsregelung im Bergrecht.....		213
A.	Die Anwendbarkeit der Eingriffsregelung.....	213
I.	Der Geltungsbereich des Bundesberggesetzes	213
1.	Der sachliche Geltungsbereich	213
a)	Die tätigkeitsbezogene Abgrenzung des Geltungs- bereichs	214
b)	Die gegenstandsbezogene Abgrenzung des Geltungs- bereichs	216
2.	Der räumliche Geltungsbereich	217
3.	Zusammenfassung.....	218
II.	Naturschutzrechtliche Anforderungen an die Anwendung der Eingriffsregelung im Bergrecht	218
1.	Die Vollzugsabhängigkeit der Eingriffsregelung.....	219
2.	Das Verhältnis von Eingriffsregelung und öffentlichem Baurecht	222
a)	Bergrechtliche Tätigkeiten als bauplanungsrechtliche Vorhaben.....	223
b)	Besonderheiten bei Planfeststellungsverfahren.....	224
c)	Zusammenfassung.....	229
3.	Eingriffsregelung und mariner Bergbau	230
a)	Der räumliche Geltungsbereich der Eingriffsregelung im Meer	231
b)	Formelle Besonderheiten	232
c.	Materielle Besonderheiten	232
aa)	Der Eingriffstatbestand.....	233

	bb)	Die Eingriffsfolgenbewältigung	234
III.		Zusammenfassung	235
B.		Zuständigkeit und Verfahren	237
I.		Zuständigkeit	237
	1.	Die Zuständigkeit der Bergbehörde	237
	2.	Die Beteiligung der Naturschutzbehörde	238
	a)	Die naturschutzrechtlichen Beteiligungserfordernisse	238
	b)	Das Verhältnis von naturschutzrechtlichen und bergrechtlichen Beteiligungserfordernissen	239
	aa.	Die Beteiligung im herkömmlichen Betriebsplanverfahren	239
	bb.	Die Beteiligung im Betriebsplanverfahren mit Planfeststellung	242
II.		Verfahren	244
	1.	Das herkömmliche Betriebsplanverfahren	246
	a)	Der Hauptbetriebsplan	246
	aa)	Inhalt und Funktionen	246
	bb)	Eignung zur Aufnahme der Eingriffsregelung	247
	b)	Der Sonderbetriebsplan	248
	aa)	Inhalt und Funktionen	248
	bb)	Die Eignung zur Aufnahme der Eingriffsregelung	250
	c)	Der fakultative Rahmenbetriebsplan	251
	aa)	Inhalt und Funktionen	251
	bb)	Eignung zur Aufnahme der Eingriffsregelung	253
	(1)	Die inhaltliche Eignung des Rahmenbetriebsplans	253
	(2)	Die Bindungswirkung der Rahmenbetriebszulassung	254
	(3)	Die Prüfung der Eingriffsregelung in der Rahmen- betriebsplanzulassung	258
	(4)	Das Ermessen der Behörde hinsichtlich der Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans	260
	(5)	Zusammenfassung	260
	d)	Der Abschlussbetriebsplan	261
	aa)	Inhalt und Funktionen	261
	bb)	Eignung zur Aufnahme der Eingriffsregelung	262
	e)	Zusammenfassung	262
	2.	Das Betriebsplanverfahren mit Planfeststellung	263
	a)	Inhalt und Funktionen des obligatorischen Rahmen- betriebsplans	263
	b)	Die Eignung des obligatorischen Rahmenbetriebsplans zur Aufnahme der Eingriffsregelung	265

III.	Zusammenfassung.....	269
C.	Die materiellrechtliche Prüfung der Eingriffsregelung	271
I.	Prüfung im Rahmen von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 BBergG.....	272
II.	Prüfung im Rahmen von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 BBergG.....	273
III.	Prüfung im Rahmen von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 13 BBergG.....	274
IV.	Prüfung im Rahmen von § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 BBergG.....	275
1.	Die Bedeutung der Wiedernutzbarmachung	276
2.	Das Verhältnis von bergrechtlicher Wiedernutzbar- machung und naturschutzrechtlicher Kompensation	279
a)	Normhierarchische Gesichtspunkte.....	282
b)	Die Spezialität der Wiedernutzbarmachung.....	282
c)	Der Einfluss des § 1 Abs. 5 Satz 4 Halbsatz 2 BNatSchG	285
d)	Entgegenstehende öffentliche Interessen	286
e.	Folgen für den Vollzug des Kompensationsgebots.....	288
3.	Zusammenfassung.....	289
V.	Prüfung im Rahmen von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG	290
1.	Unterlassung vermeidbarer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.....	291
2.	Kompensation unvermeidbarer Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.....	291
3.	Naturschutzrechtliche Abwägung.....	292
a)	Das Verhältnis von bergrechtlicher und naturschutz- rechtlicher Abwägung.....	292
b)	Die Bedeutung der Rohstoffsicherungsklausel	294
c.	Zusammenfassung.....	298
4.	Ersatzzahlung.....	298
VI.	Zusammenfassung.....	299
D.	Instrumente zur Durchsetzung der Eingriffsregelung	301
I.	Landschaftspflegerischer Begleitplan.....	301
II.	Nebenbestimmungen.....	303
1.	Allgemeines	303
2.	Sicherheitsleistung.....	304
III.	Vertragsnaturschutz	305
IV.	Enteignung und Grundabtretung.....	306
V.	Zusammenfassung.....	307
E.	Sonderproblem: Eingriff durch Wiedernutzbarmachung?	309
	Zusammenfassung in Thesen.....	313

Verzeichnis der Rechtsakte	319
Literaturverzeichnis	327