

# **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](http://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
<b>Einleitung.....</b>	<b>23</b>
A. Gesetzliche Grundlagen und ihre Entwicklung.....	24
B. Ziel und Vorgehensweise der Arbeit .....	38
<b>1. Kapitel: Eingriffe durch Rohstoffabbauvorhaben .....</b>	<b>43</b>
A. Der Eingriffstatbestand .....	43
B. Der Vollzug der Eingriffsprüfung.....	72
<b>2. Kapitel: Die Rechtsfolgen eines Eingriffs .....</b>	<b>113</b>
A. Allgemeines.....	113
B. Das Vermeidungsgebot.....	117
C. Das Kompensationsgebot.....	130
D. Das Abwägungsgebot .....	199
E. Die Ersatzzahlung .....	206
<b>3. Kapitel: Die Anwendung der Eingriffsregelung im Bergrecht.....</b>	<b>213</b>
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
<b>Zusammenfassung in Thesen.....</b>	<b>313</b>
Verzeichnis der Rechtsakte .....	319
Literaturverzeichnis.....	327

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	5
Inhaltsübersicht.....	7
Inhaltsverzeichnis .....	9
Abkürzungsverzeichnis .....	17
<b>Einleitung.....</b>	<b>23</b>
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
<b>1. Kapitel: Eingriffe durch Rohstoffabbauvorhaben .....</b>	<b>43</b>
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 Rohstoffabbau- vorhaben .....	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 Rohstoffabbau- vorhaben.....	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
<b>2. Kapitel: Die Rechtsfolgen eines Eingriffs .....</b>	<b>113</b>	
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
<b>3. Kapitel: Die Anwendung der Eingriffsregelung im Bergrecht.....</b>		<b>213</b>
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
	<b>Zusammenfassung in Thesen.....</b>	<b>313</b>

Verzeichnis der Rechtsakte .....	319
Literaturverzeichnis .....	327