

Rechtliche Absicherung

Leitfaden durch die Genehmigungsverfahren in NRW

Michael Bongartz



Ungeachtet der Bedeutung der Rohstoffversorgung hat sich die Rohstoffgewinnung weder als eigenständige Fachplanung etablieren können, noch wurde hierfür eine eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen. Zeitbedingte Anforderungen haben dazu geführt, dass die Rohstoffgewinnung eher als „mitgezogener“ Regelungsgegenstand in bestehendes Fachrecht integriert worden ist. Die Zuordnung zu den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen hat dazu geführt, dass die Gewinnung nichtenergetischer Rohstoffe auf der Grundlage verschiedenster (Fach-)Gesetze, die rechtliche Absicherung aufgrund voneinander abweichender Verfahren, mit diversen Verfahrenszuständigkeiten erfolgt und auch die rechtsverbindliche Absicherung der Rohstoffgewinnung höchst unterschiedliche Rechtswirkung entfalten. Infolgedessen hat sich keine einheitliche Rechtsgrundlage herausgebildet.

Die Gewinnung von Bodenschätzen wird bundes- und landesrechtlich allein durch vier unterschiedliche (Fach-)Gesetze geregelt:

- das Bundesberggesetz (BBergG)
- das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)
- das Wasserschaltgesetz (WHG)
- das (Landes-)Abgrabungsgesetz NRW (AbgrabG NRW)

Für die rechtliche Absicherung der oberflächennahen Gewinnung von Bodenschätzen sind in den vorgenannten Gesetzen fünf verschiedene Verfahren vorgesehen:

- das bergrechtliche Zulassungsverfahren gemäß (§ 55 BBergG)
- das bergrechtliche Planfeststellungsverfahren (§ 52 Abs. 2a BBergG)
- das wasserrechtliche Planfeststellungsverfahren (§ 31 WHG)
- das bundesimmissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren (§ 4 BImSchG)
- das abgrabungsrechtliche Genehmigungsverfahren (§ 3 AbgrabG NRW)

Die Verfahrensführung wiederum obliegt vier unterschiedlichen Behörden:

- den Bergämtern
- der Bezirksregierung Arnsberg (Abteilung 8) als Obere Bergbehörde (ehemals Landesoberbergamt)
- den Bezirksregierungen (als immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbehörden)
- den Kreisen als Kreisordnungsbehörden bzw. den kreisfreien Städten

Der vorliegende Beitrag soll hier eine Orientierungshilfe und Handreichung liefern und die Struktur der rechtlichen Absicherung der Rohstoffgewinnung transparent machen sowie die jeweils erforderlichen Verfahren und deren Rechtswirkung aufzeigen.

1. Rechtliche Zuordnung/Zuständigkeit/Verfahren

Zur Beantwortung der Fragen nach dem jeweils anzuwendenden Fachrecht, dem erforderlichen Verfahren bzw. der behördlichen Zuständigkeit ist es erforderlich, die Bandbreite der Regelung auf den jeweiligen Anwendungsfall hin zu überprüfen und die Regelungsichte fallbezogen zu strukturieren. Diese Strukturierung lässt sich über die vier Leitfragen nach dem zu gewinnenden Rohstoff und der Abbauart vornehmen:

1.1. Rohstoffgewinnung nach dem Bergrecht

Leitfrage 1: Handelt es sich bei dem zu gewinnenden Rohstoff um einen im Katalog des § 3 Abs. 3 oder 4 Bundesberggesetz (BBergG) aufgeführten Bodenschatz?

Kann die Frage mit „ja“ beantwortet werden, erfolgt die Rohstoffgewinnung auf der Grundlage des Bergrechtes.

In § 2 Abs. 1 BBergG ist der Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes normiert. Hiernach gilt dieses Gesetz für das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von **bergfreien** und **grundeigenen** Bodenschätzen. Während es sich bei den bergfreien Bodenschätzen gemäß § 3 Abs. 3 BBergG um Bodenschätze handelt, die nicht an das Grundeigentum gebunden sind und damit dem Verfügungsrecht des Grundeigentümers entzogen sind, stehen die grundeigenen Bodenschätze im Eigentum des Grundeigentümers. Bergfreie Bodenschätze sind im Katalog des § 3 Abs. 3 BBergG aufgeführt. Die Legaldefinition grundeigener Bodenschätze befindet sich in § 3 Abs. 4 BBergG.

Aufsuchung und Gewinnung der in § 3 Absatz 3 und 4 BBergG aufgeführten Bodenschätze unterliegen dem Bergrecht. Als „Aufsuchung“ werden gemäß § 4 Abs. 1 BBergG alle mit der Lagerstätten erkundung zusammenhängenden Tätigkeiten (Entdeckung, Feststellung der Ausdehnung und Mächtigkeit etc.) bezeichnet, wohingegen als „Gewinnung“ die den Abbau des Bodenschatzes kennzeichnenden Tätigkeiten (Lösen, Freisetzen, Transport etc.) gekennzeichnet werden (§ 4 Abs. 1 BBergG).



1.1.1. Betriebsplanverfahren

Gemäß § 50 BBergG dürfen Betriebe für die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen gemäß § 3 Abs. 3 und 4 BBergG nur aufgrund von Betriebsplänen errichtet und geführt werden, die von der zuständigen Behörde zugelassen worden sind (Betriebsplanpflicht). Dabei ist zwischen dem (fakultativen) Rahmenbetriebsplan (allgemeine Angaben über das beabsichtigte Vorhaben, dessen technische Durchführung und zeitlicher Ablauf), dem obligatorischen Hauptbetriebsplan (Grundlage für die Errichtung und Führung des Betriebs), den (fakultativen) Sonderbetriebsplänen (für Teile des Betriebes, die nicht im Hauptbetriebsplan geregelt werden können oder sollen) und dem Abschlussbetriebsplan (Grundlage für die Beseitigung der Anlagen, Wiedernutzbarmachung der Betriebsflächen bzw. deren anderweitige Verwendung zur Beendigung des Bergbaus) zu unterscheiden.

Der Unternehmer hat dabei der zuständigen Bergbehörde die Errichtung und Aufnahme des Aufsuchungs-, Gewinnungs- bzw. Aufbereitungsbetriebes rechtzeitig, (spätestens zwei Wochen vor Beginn) anzuzeigen bzw. in der Regel einen Betriebsplan vorzulegen, der alle wesentlichen Einzelheiten der beabsichtigten Gewinnung, der zu gewinnenden Bodenschätze, das beabsichtigte Arbeitsprogramm, die vorgesehenen Einrichtungen unter und über Tage, den Zeitplan, Angaben über Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche während des Abbaues und entsprechende Vorsorgemaßnahmen für die Zeit nach Einstellung des Betriebes enthalten muss.

Die Zulassungsbehörde hat dabei ausschließlich über den vorgelegten Plan zu entscheiden. Sofern öffentliche Interessen überwiegen, kann die Aufsuchung oder Gewinnung mineralischer Rohstoffe beschränkt oder untersagt werden (§ 48 Abs. 2 BBergG). Die Abwägung hierüber hat jedoch unter den durch die Rohstoffgewinnungsklausel des § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG eng gesetzten Grenzen zu erfolgen, wonach der Rohstoffgewinnung grundsätzlich Vorrang vor anderen öffentlichen Belangen eingeräumt wird (BOLDT/WELLER, 1980, Rdnr. 1. zu § 48).

Bei der bergrechtlichen Zulassung handelt es sich um das Instrument der „gebundenen Entscheidung“. Der Antragsteller hat einen Rechtsanspruch auf Betriebsplanzulassung, sofern die im Katalog des § 55 Abs. 1 BBergG aufgeführten Anforderungen erfüllt sind. Die Genehmigungsbehörde hat dabei weder einen Ermessensspielraum noch hat sie die Möglichkeit, im Rahmen der planerischen Abwägung das Vorhaben zu ändern oder zu modifizieren. Ergeben sich durch überwiegende öffentliche Belange grundsätzliche Änderungen der Abbauplanung, ist der Betriebsplan zu überarbeiten und neu vorzulegen.

Gemäß § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG kann die Zulassungsbehörde die Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen beschränken oder untersagen, sofern überwiegende öffentliche Interessen in Sinne des Gesetzes dem Vorhaben entgegenstehen. Hierzu kann die Zulassungsbehörde die bergrechtliche Zulassung an bestimmte Bedingungen knüpfen oder unter bestimmten Auflagen erteilen. Die Entscheidung hierüber hat jedoch unter Berücksichtigung der Rohstoffsicherungsklausel des § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG zu erfolgen, nach der dem Bergbau ein grundsätzlicher Vorrang vor anderen öffentlichen Belangen einzuräumen ist (vgl. hierzu BOLDT/WELLER Rdnr. 1 zu § 48 BBergG).

Zuständige Behörde für die Durchführung der Betriebsplanverfahren ist gemäß § 1 Abs. 3 der Verordnung über die

Zuständigkeiten nach dem Bundesberggesetz das Bergamt. Rahmenbetriebspläne, Hauptbetriebspläne, Sonderbetriebspläne und Abschlussbetriebspläne werden hiernach von den Bergämtern gemäß § 55 BBergG förmlich zugelassen.

1.1.2. Bergrechtliches Planfeststellungsverfahren

Handelt es sich bei der Rohstoffgewinnung um ein Vorhaben, das gemäß § 52 Abs. 2a BBergG einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf, ist ein **bergrechtliches Planfeststellungsverfahren** gemäß §§ 57 a und 57 b BBergG durchzuführen. Der ansonsten fakultative Rahmenbetriebsplan wird in diesem Fall zum Gegenstand des Planfeststellungsverfahrens. Die Pflicht zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt sich nicht aus den Regelungen des Bergrechts, sondern aus § 1 Nr. 1 b der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau). Danach ist für betriebsplanpflichtige Vorhaben der oberflächennahen Rohstoffgewinnung

- ab einer Größe der beanspruchten Abbaufäche **von mehr als 10 ha**, oder
- in ausgewiesenen Naturschutzgebieten, oder
- in Gebieten gemäß den Richtlinien 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten („Vogelschutzrichtlinie“), oder
- in Gebieten gemäß Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume

sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen („FFH-Richtlinie“), oder

- im Fall einer nicht unbedeutenden und nicht nur vorübergehenden Herstellung, Beseitigung oder wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer, oder
- bei großräumiger Grundwasserabsenkung mit Grundwasserentnahme, oder
- bei künstlichen Grundwasserauffüllungssystemen mit einem jährlichen Entnahme- oder Auffüllungsvolumen von 5 Mio. m³

eine **Umweltverträglichkeitsprüfung** durchzuführen.

Bei der bergrechtlichen Planfeststellung handelt es sich ebenfalls, wie bei anderen Betriebsplänen, um eine „gebundene Entscheidung“. Der Antragsteller hat auch in diesem Verfahren einen Rechtsanspruch auf Betriebsplanzulassung, sofern die im Katalog des § 55 Abs. 1 BBergG aufgeführten Anforderungen erfüllt sind. Gemäß § 52 Abs. 2a Satz 3 sind Anforderungen des vorsorgenden Umweltschutzes, die sich aus der Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben, öffentliche Interessen in Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG, aufgrund derer die Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen beschränkt oder untersagt werden kann. Hierzu kann die Zulassungsbehörde die bergrechtliche Zulassung an bestimmte Bedingungen knüpfen oder unter bestimmten Auflagen erteilen.

Bei der bergrechtlichen Planfeststellung handelt es sich um eine Sonderform des Planfeststellungsverfahrens. Im Gegensatz zu den Planfeststellungsverfahren aufgrund anderer Fachgesetze, ist im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren die für diesen Verfahrenstyp übliche Begründung der Erforderlichkeit des Vorhabens (Planrechtfertigung) nicht erforderlich.

Eine Alternativenprüfung, bei der zu ermitteln wäre, ob sich das Vorhabensziel auf andere Weise mit geringerer Eingriffsintensität erreichen lässt (BVerwG 11.12.1978, Az.: 4 C 13.78) und in Betracht kommende öffentliche und private Interessen in die Abwägung eingestellt, gewichtet und die einzelnen Ergebnisse untereinander verglichen werden, ist im Rahmen der bergrechtlichen Planfeststellung nicht vorgesehen. Da es sich bei der bergrechtlichen Zulassung um eine gesetzlich gebundene Entscheidung handelt, besteht für die Zulassungsbehörde keine Möglichkeit zwischen (sich aufdrängenden) Vorhabensalternativen abzuwägen oder der Vorhabensoptimierung zur Reduzierung von Umweltauswirkungen planerischen Einfluss auszuüben, wie es im üblichen Planfeststellungsverfahren vorgesehen ist (vgl. hierzu BOLDT/WELLER, 1992, Kom. zu § 48 Rdnr. 13). Der Bergbehörde wird damit der das Wesensmerkmal des Planfeststellungsverfahrens ausmachende planerische Gestaltungsspielraum der Genehmigungsbehörde nicht eingeräumt. Die bergrechtliche Zulassungsbehörde hat ausschließlich über das beantragte Vorhaben zu entscheiden.

Gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG werden durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen und anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange rechtsgestaltend geregelt. Andere (zusätzliche) behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen werden durch den Planfeststellungsbeschluss ersetzt (Konzentrationswirkung). Die hierfür notwendigen Verfahren erübrigen sich damit.

Der bergrechtliche Planfeststellungsbeschluss ersetzt die üblicherweise nach anderen öffentlich-rechtlichen Regelun-

gen zusätzlich erforderlich werdenden behördlichen Entscheidungen wie Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen. Die ansonsten üblichen, oft parallel ablaufenden fachrechtlichen Verwaltungsverfahren werden durch das bergrechtliche Planfeststellungsverfahren zu einem Verfahren zusammengefasst. Die Planfeststellungsbehörde übernimmt dabei die Zuständigkeit der für die jeweiligen Entscheidungen üblicherweise zuständigen Fachbehörden (BOLDT/WELLER, 1980, Rdnr. 56. zu § 57 a BBergG). Eine fachbehördliche Mitentscheidungsbefugnis in Form des Benehmens- oder Einvernehmensherstellung ist im Rahmen des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens nicht geregelt. Die im Rahmen der Planfeststellung eingeschlossenen sonstigen behördlichen Entscheidungen anderer Rechtsbereiche sind ungeachtet der bergrechtlichen Zuständigkeit gemäß § 57 a Abs. 4 Satz 1 BBergG auf der Grundlage der jeweiligen fachgesetzlichen Vorschriften zu treffen. Damit entfaltet die bergrechtliche Planfeststellung eine verfahrensrechtliche Konzentration, bei der die Planfeststellungsbehörde in gleicher Weise an die bestehenden materiell-rechtlichen Regelungen der konzentrierten Entscheidungen (z.B. Landschaftsrecht, Wasserrecht etc.) gebunden ist, wie es ansonsten die zuständigen Fachbehörden wären.

Ist ein bergrechtliches Planfeststellungsverfahren durchzuführen, wechselt die Zuständigkeit von den Bergämtern zur (landesweit zuständigen) Oberen Bergbehörde, der Abteilung 8 der Bezirksregierung Arnsberg (ehemals Landesoberbergamt). Die gesetzliche Pflicht zur Aufstellung eines Rahmenbetriebsplanes als Bestandteil des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens entbindet den Vorhabenträger nicht von der Pflicht, für die konkrete Ausgestaltung des Vorhabens **ergänzend** einen **Hauptbetriebsplan** und ggf. Sonderbetriebspläne aufzustellen, die wiederum von den zuständigen Bergämtern gemäß § 55 BBergG zugelassen werden (siehe hierzu die Ausführungen zu Pkt. 1.1.1).

1.2 Immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach dem BImSchG

Leitfrage 2: Handelt es sich bei dem zu gewinnenden oberflächennahen Rohstoff um einen Bodenschatz, der nicht im Katalog des § 3 Bundesberggesetz enthalten ist, der aber in einem Steinbruch > 10 ha oder unter Einsatz von Sprengstoffen gewonnen werden soll, ohne dass durch die Gewinnung ein Gewässer entsteht?

Kann die Frage mit „ja“ beantwortet werden, hat die Rohstoffgewinnung auf der Grundlage einer Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) zu erfolgen.

Sofern es sich bei dem zu gewinnenden oberflächennahen Rohstoff um einen Bodenschatz handelt, der **nicht** in den Katalogen des § 3 Abs. 3 und 4 BBergG enthalten ist, der aber in einem Steinbruch gewonnen werden soll, ohne dass durch die Rohstoffgewinnung ein Gewässer entsteht, wäre das Vorhaben nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zu beurteilen.

Gemäß § 4 Abs. 1 BImSchG bedarf die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebes in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, sowie von ortsfesten Abfallentsorgungsanlagen zur Lagerung oder Behand-



lung von Abfällen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Bei dieser Genehmigung handelt es sich, ähnlich wie bei der bergrechtlichen Zulassung, um eine „gebundene Entscheidung“. Der Antragsteller hat einen Rechtsanspruch auf Genehmigung, wenn sichergestellt ist, dass die öffentlich-rechtlichen Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes der Errichtung und dem Betrieb der Anlage nicht entgegenstehen (§ 6 Abs. 1 BImSchG).

Gemäß der vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV) ist das Genehmigungsverfahren gemäß § 10 BImSchG für Anlagen, die in Spalte 1 des Anhangs zur 4. BImSchV genannt sind, durchzuführen. Hierunter fallen gemäß Spalte 1 Ziffer 2.1. des Anhangs der 4. BImSchG Steinbrüche mit einer Abbaufläche von 10 ha und mehr. Für Steinbrüche **unterhalb von 10 ha Größe** (Spalte 2, Ziffer 2.1 des Anhangs der 4. BImSchV) ist, soweit Sprengstoffe eingesetzt werden, das vereinfachte Genehmigungsverfahren gemäß § 19 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes durchzuführen, bei dem die Beteiligung der Öffentlichkeit (öffentliche Auslegung und die Erörterung der Einwendungen mit dem Antragsteller) i.d.R. (Ausnahme: Es ist eine UVP durchzuführen) entfällt.

Die Einleitung des Verfahrens bedarf des schriftlichen Antrags gemäß § 2 Abs. 1 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV). Die Verordnung enthält ein Beratungsgebot für die Genehmigungsbehörde. Hiernach soll die Genehmigungsbehörde den Antragsteller hinsichtlich der Zusammenstellung und inhaltlichen Aufbereitung der Antragsunterlagen beraten und mit ihm den zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens sowie sonstige für die Durchführung dieses Verfahrens erhebliche Fragen erörtern. Der Antrag muss die im Katalog des § 3 BImSchV 9 aufgeführten Angaben enthalten.

Die Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung, die immer ein unselbstständiger Teil der Genehmigung ist, ergibt sich aus Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Hiernach ist gemäß Pkt. 2.1.3 für die Errichtung und den Betrieb von Steinbrüchen von weniger als 10 ha, soweit Sprengstoffe verwendet werden, gemäß § 3 c Abs. 1 Satz 2 eine standortbezogene Vorprüfung durchzuführen. Führt die standortbezogene Vorprüfung zu dem Ergebnis, dass ungeachtet der geringen Größe des Vorhabens nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten sind, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Bei der standortbezogenen Vorprüfung sind nach § 3c Abs. 1 Satz 2 UVPG die in der Anlage 2 Nummer 2 aufgeführten Schutzkriterien zu berücksichtigen). Danach ist das Vorhaben vor allem im Hinblick auf die ökologische Empfindlichkeit eines Gebietes, das durch das Vorhaben möglicherweise beeinträchtigt wird und unter Berücksichtigung der Kumulierung mit anderen Schutzanweisungen bzw. Raumnutzungen in dem Einwirkungsbereich des Steinbruchs einer überschlägigen Prüfung zu unterziehen.

Handelt es sich bei dem Vorhaben

um einen Steinbruch mit einer Größe von mehr als 10 ha bis aber unter 25 ha, so ist gemäß Ziffer 2.1.2 der Anlage 1 UVPG eine allgemeine Vorprüfung gemäß § 3 c UVPG durchzuführen, ob das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung ist dann durchzuführen, wenn das Vorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde aufgrund überschlägiger Prüfung unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 aufgeführten Kriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Bei projektierten Steinbrüchen von mehr als 25 ha besteht gemäß Ziffer 2.1.1. gemäß § 3 b UVPG die generelle Pflicht einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Für die Vorprüfungen hält u. A. die Bezirksregierung Münster, Dez. 56 auf ihrer Homepage (<http://www.brms.nrw.de/aufgaben/Organisation/Dezernate/Dezernat56/Genehmigungsverfahren/Umweltvertraeglichkeitspruefung/index.html>) Checklisten bereit, die eine Vor- und Selbsteinschätzung ermöglichen.

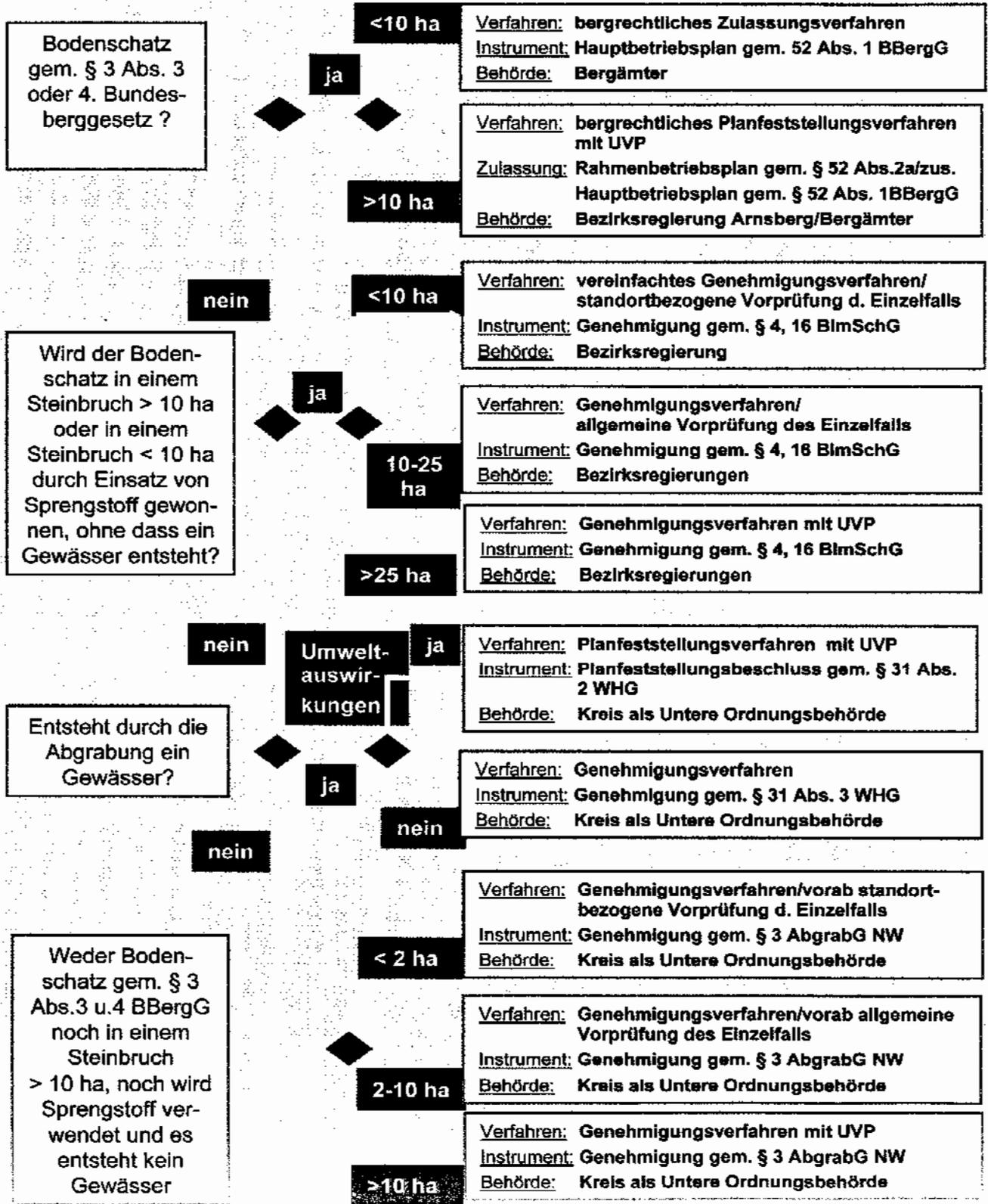
Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung schließt die das Vorhaben bzw. die Anlagen betreffende öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Zulassungen, Verleihungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit ein. Ausgenommen hiervon sind Planfeststellungen und Zulassungen bergrechtlicher Betriebspläne sowie Zustimmungen und behördliche Entscheidungen aufgrund atomrechtlicher Vorschriften. Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen gemäß §§ 7 und 8 des Wasserhaushaltsgesetzes sind ebenfalls getrennt zu beantragen. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung kann (vorab) mit dem Vorbehalt einer nachträglichen wasserrechtlichen Auflage erlassen werden.

Zuständige Genehmigungsbehörden sind gemäß Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes (ZustVotU) die Bezirksregierungen, aufgrund interner Zuständigkeitsregelungen die Immissionsschutz-Dezernate (Dezernate 56) der Bezirksregierungen.



Verfahrensschema „Oberflächennahe Rohstoffgewinnung“

Abgrabungsvorhaben



Bezirksregierung Münster Dezernat 62

1.3. Planfeststellung nach dem Wasserhaushaltsgesetz

Leitfrage 3: Handelt es sich bei dem zu gewinnenden Rohstoff um einen mineralischen Bodenschatz, der nicht im Katalog des § 3 Bundesberggesetzes enthalten ist, bei dessen Gewinnung jedoch ein Gewässer entsteht?

Kann die Frage mit „ja“ beantwortet werden, erfolgt die Rohstoffgewinnung auf der Grundlage des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG).

Werden bei der Rohstoffgewinnung Grundwasserschichten angeschnitten, und wird das anfallende Grundwasser nicht abgepumpt, entstehen Abgrabungsseen. Sollen die Seen nicht nur für die Dauer der Abgrabung, sondern langfristig bestehen bleiben, handelt es sich um die Herstellung eines Gewässers, das gemäß § 31 Abs. 2 WHG der Planfeststellung durch die zuständige Behörde bedarf.

Das Planfeststellungsverfahren richtet sich dabei nach § 72 ff. VwVfG. Gemäß § 73 VwVfG hat der Träger des Vorhabens den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Der Plan besteht aus den Zeichnungen und Erläuterungen, die das Vorhaben, seinen Anlass und die von dem Vorhaben betroffenen Grundstücke und Anlagen erkennen lassen.

Das Planfeststellungsverfahren für einen Gewässerausbau muss den Anforderungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen, sofern die Pflicht zur Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Gemäß Anlage 1 Pkt. 13.15 Baggerung in Flüssen oder Seen zur Gewinnung von Mineralien ergibt sich die UVP-Pflicht nach Maßgabe des Landesrechts. Anlage 1 zu § 1 UVPG NRW führt hierzu unter Punkt 13. aus, dass die Baggerung in Flüssen und Seen zur Gewinnung von Mineralien einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls erforderlich macht (siehe Ausführungen zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren), die gemäß § 1 Abs. 1 UVPG den nach den Bestimmungen des § 3 Abs. 2 UVPG zu erfolgen hat (siehe hierzu die Ausführungen zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren).

In den Fällen, in denen nach Einschätzung der zuständigen Behörde aufgrund überschlüssiger Prüfung keine erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen zu erwarten sind (nicht UVP-pflichtiger Gewässerausbau), kann an Stelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung erteilt werden. Da in aller Regel bei einer Rohstoffgewinnung in Flüssen oder Seen nachteilige Umweltauswirkungen entstehen können, werden Nassabgrabungen in der Regel planfestgestellt.

Gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG werden durch die Planfeststellung die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange rechtsgestaltend geregelt. Andere (zusätzliche) behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen werden, bis auf die bergrechtlichen Entscheidungen, durch den Planfeststellungsbeschluss ersetzt (Konzentrationswirkung).

Nach der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes (ZustVOtU) sind die Kreisordnungsbehörden (ausschließlich) zuständige Planfeststellungsbehörde, im übertragenen Sinne auch kreisfreie Städte.

1.4. Genehmigungen nach dem Abgrabungsgesetz NRW

Leitfrage 4: Handelt es sich bei dem zu gewinnenden oberflächennahen Rohstoff um einen Bodenschatz, der weder im Katalog des § 3 BBergG enthalten ist, noch bei dessen Gewinnung ein Gewässer und dessen Gewinnung ohne Sprengstoff entsteht?

Kann die Frage mit „ja“ beantwortet werden, erfolgt die Rohstoffgewinnung auf der Grundlage des Abgrabungsgesetzes NRW.

Diejenigen Verfahren zur Gewinnung mineralischer Rohstoffe, die nicht im Rahmen des zuvor skizzierten bundesrechtlichen Fachrechtes zugelassen bzw. genehmigt werden, fallen unter die Regelungen des Landesabgrabungsgesetzes NRW (AbgrabG NRW). Gemäß § 1 AbgrabG NRW gilt dieses Gesetz für die oberirdische Gewinnung von Bodenschätzen (Abgrabung), die im Verfügungsrecht des Grundeigentümers stehen, die Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung des in Anspruch genommenen Geländes während und nach Abschluss der Abgrabung (Herrichtung). Als Bodenschätze im Sinne des Gesetzes gelten Kies, Sand, Ton, Lehm, Kalkstein, Dolomit, sonstige Gesteine, Moorschlamm und Torf. Abgrabungen bedürfen der Genehmigung gemäß § 1 Abs. 3 AbgrabG NRW. Bei der Genehmigung handelt es sich, wie im bergrechtlichen Zulassungsverfahren, um eine „gebundene Entscheidung“. Der Antragsteller hat einen Genehmigungsanspruch, sofern ein vollständiger Abgrabungsplan (§ 4 Abs. 2 AbgrabG NRW) vorliegt und die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die Belange der Bauleitplanung, des Natur-

haushalts und der Landschaft, des Bodenschutzes und der Erholung beachtet sind und andere öffentliche Belange im Einzelfall (dauerhafte Verunstaltung des Ortsbildes, unzureichende Ab- und Zufahrtswege) nicht entgegenstehen (§ 3 Abs. 2 AbgrabG). Die Belange des Naturhaushaltes und der Landschaft gelten als beachtet, sofern der Naturhaushalt durch Eingriffe in die Tier- und Pflanzenwelt, die Grundwasserverhältnisse, das Klima und den Boden nicht nachhaltig geschädigt wird, Verunstaltung des Landschaftsbildes auf Dauer vermieden wird, Landschaftsteile von besonderem Wert nicht zerstört werden und den Entwicklungszielen des rechtsverbindlichen Landschaftsplanes nicht zuwidergehandelt wird.

Der vom Antragsteller vorzulegende Abgrabungsplan hat alle wesentlichen Einzelheiten der Abgrabung (Darstellung von Lage und Umgebung des Abbaubereiches sowie Art und Umfang der abzubauenen Bodenschätze, Zeitplan und Art der Durchführung der Abgrabung und Herrichtung, Nachweis über die fachgerechte Unterbringung des Abraumes sowie über die Sicherung und Verwendung des Mutterbodens) und der Herrichtung (Darstellung der Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung des Abbau- und Betriebsgeländes nach Beendigung des Abbaues einschließlich einer Schätzung der dafür entstehenden Kosten) zu enthalten (§ 4 Abs. 2 AbgrabG).

§ 3 Abs. 6 AbgrabG schreibt die Pflicht zur Durchführung einer UVP für Abgrabungen mit einer beanspruchten Gesamtfläche – einschließlich Betriebsanlagen und Betriebsanrichtung – von 10 ha oder mehr vor (siehe hierzu Pkt. 23. a der Anlage 1 zu § 1 UVPG NRW). In Anlage 1 zu § 1 UVPG NRW ist eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls unter Bezug auf § 3c Abs. 1 UVPG bei Abgrabungen von 2 bis 10 ha Größe, bei Abgrabungen von weniger als 2 ha ist eine standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls durchzuführen.

Bei der Bemessung der die Erforderlichkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung ausmachenden Gesamtgröße der Abgrabung werden bestehende, unmittelbar abgrenzende Abgrabungen im unmittelbaren räumlichen Umfeld des Vorhabens mit zugrunde gelegt (Summe der zusammenhängenden Abgrabungsflächen). Damit würden z.B. bei der Erweiterung eines Abgrabungsvorhabens die bestehenden (genehmigten) Abgrabungsflächen bei der Berechnung des Schwellenwertes für die Durchführung einer UVP (rechnerisch) mit berücksichtigt.

Gemäß § 7 Abs. 4 AbgrabG wird mit der Genehmigung zugleich über die nach anderen gesetzlichen Regelungen zusätzlich erforderlichen Genehmigungen, Erlaubnisse und Bewilligungen mit entschieden bzw. werden diese mit erteilt (Konzentrationswirkung). Hierzu zählen die auf Grundlage der Landesbauordnung, des Bundesnaturschutzgesetzes, des Landschaftsgesetzes, des Landesforstgesetzes oder des Straßen- und Wegegesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen für die Abgrabung und Herrichtung zusätzlich erforderlichen Verwaltungsentscheidungen sowie bei Verfüllung von Abgrabungen mit Abfall im Sinne des Abfallgesetzes zusammen mit der Abgrabungsgenehmigung auch über die Genehmigung nach § 7 Abs. 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Die wasserrechtlichen Entscheidungen werden hiervon nicht erfasst und sind zusätzlich einzuholen.

Zuständige Genehmigungsbehörden sind die Kreisordnungsbehörden (§ 8 Abs. 1 AbgrabG).

2. Bewertung

Die Ausführungen zeigen, dass wie bei kaum einem anderen Raumnutzungsanspruch, gerade im Bereich der oberfläch-

chennahen Rohstoffgewinnung, eine Bandbreite unterschiedlicher Zuständigkeiten, Verfahrensarten mit voneinander abweichender Rechtswirkung mit einem vielschichtigen Geflecht von Rechtsgrundlagen entwickelt hat. Die Integration der oberflächennahen Rohstoffgewinnung in unterschiedliche (Fach-)Rechtsgrundlagen mag mit Ausdruck dafür sein, dass dieser Nutzungsanspruch nicht als eigenständige Fachplanung wahrgenommen wird. Infolgedessen hat sich, im Gegensatz zu anderen Raum beanspruchenden Fachplanungen, kein eigenes Rohstoffgewinnungsrecht herausgebildet. Für die oberflächennahe Rohstoffgewinnung sind, mit Ausnahme der Bergbehörden, andere, vom Aufgabenzuschnitt nicht primär auf die Rohstoffgewinnung ausgerichtete Fachbehörden zuständig.

Die heterogene Rechtskonstellation erweist sich für Antragsteller und Verfahrensbeteiligte als kompliziert, schwer zugänglich und für die Genehmigungspraxis als weniger hilfreich. Die Tatsache, dass z.B. bei der Änderung der Abbauphase oder der Flächengröße bzw. je nach Rohstoffart die Zuständigkeiten, Verfahren und Anforderungen an die Antragsteller wechseln können, ist ebenso schwer zu vermitteln. Die komplexen Verfahrensstrukturen und Zuständigkeitsregelungen sind auch für Verfahrensbeteiligte weniger transparent. Die Regelungsvielfalt trägt gerade bei nicht aus dem administrativen Umfeld stammende Beteiligten dazu bei, den für die Einbringung der fachlichen Belange notwendigen Überblick zu behalten. Andererseits kommt es vor, dass die Antragsteller bei weniger erfolgreich verlaufenden Verfahren bemüht sind, die Voraussetzungen für die Genehmigung nach anderen Rechtsgrundlagen zu erwirken, um die Genehmigungschancen ihres Vorhabens zu verbessern.

Vor dem Hintergrund der laufenden Diskussion über die Verwaltungs- und Verfahrensvereinfachung drängt sich die Frage auf, ob das Nebeneinander so vielschichtiger Regelungen für ein und denselben Sachbereich noch zeitgemäß ist, ob es nicht dringend überfällig wäre, auf eine Vereinheitlichung der Verfahren, der Zuständigkeiten, Rechtsgrundlagen und vor allem der Rechtswirkung der behördlichen Entscheidungen hinzuwirken.

Am Beispiel der oberflächennahen Rohstoffgewinnung könnte beispielhaft demonstriert werden, die Anzahl der Verfahren, die Regelungsichte und die Zuständigkeiten durch einen stringenten Rechtsrahmen zu vereinheitlichen. Durch zielgerichtete Reduzierung der Regelungsvielfalt, Verschlinkung der Verfahren, Verbesserung der Transparenz, Vereinheitlichung der Rechtswirkung der Genehmigungen könnten die behördlichen Entscheidungen über die Rohstoffgewinnung vereinfacht und nachvollziehbarer ausgestaltet werden, sodass letztendlich eine Beschleunigung der Verfahren erreicht werden kann, ohne dass die substantielle Qualität der behördlichen Entscheidungen leiden bzw. die Verschlinkung zu Lasten des einen oder anderen Belangs ausfallen würde.

Literaturhinweise

BOLDT, G. & WELLER, H.: Bundesberggesetz, de Gruyter, Berlin, New York: 1984

BOLDT, G. & WELLER, H.: Bundesberggesetz -Ergänzungsbund, de Gruyter, Berlin, New York: 1992

Bundesberggesetz (BBergG) vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310) zuletzt geändert durch Artikel 12 des 1. Justizmodernisierungsgesetzes vom 24.08.2004 (BGBl. I S. 2198/2208)

Bundesverwaltungsgericht Urteil vom 11.12.1978, Az.: 4 C 13.78

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

(Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen – 4. BImSchV) vom 24. Juli 1985 (BGBl. I S. 1586) in der Fassung vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 504) zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 23. Februar 1999 (BGBl. I S. 186)

Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren - 9. BImSchV) vom 18. Februar 1977 (BGBl. I 1977, 274) neugefasst durch Bek. v. 29. 5.1992 (BGBl. I S. 1001) zuletzt geändert durch Art. 5 G v. 21. 6.2005 (BGBl. I S. 1666)

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) Anhang 1985 (BGBl. I 1985, S.1586) neugefasst durch Bekanntmachung vom 14.3.1997 (BGBl. I S. 504), zuletzt geändert durch Art. 1 V vom 20.06.2005 (BGBl. I S. 1687)

Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) vom 24. Juli 1985 (BGBl. I S. 1586) in der Fassung vom 14. März 1997 (BGBl. I S. 504) zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 23. Februar 1999 (BGBl. I S. 186)

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung im Lande Nordrhein-Westfalen (UVPG NW) vom 29. April 1992 (GV NRW. 1992 S. 175; 4.5.2004 S. 259) zuletzt geändert am 4. Mai 2004 (GV NRW. 2004 S. 259)

Gesetz zur Ordnung von Abgrabungen (Abgrabungsgesetz) in der Fassung vom 23. November 1979 (GV. NW. S. 922) zuletzt geändert am 9. Mai 2000 (GV. NRW. S. 439)

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 (BGBl. I S. 205) neugefasst durch Bek. v. 5. 9.2001 (BGBl. I S. 2350) zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 25. 6.2005 (BGBl. I S. 1746)

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) Anlage 2 Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalls (BGBl. I 2001, 2375) zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 25. 6.2005 (BGBl. I S. 1746) Neufassung durch Bek. v. 25. 6.2005 (BGBl. I S. 1757)

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPVwV) vom 18. September 1995 (GMBI. S. 671)

Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420) zuletzt geändert durch Artikel 5 der Verordnung vom 10. August 1998 (BGBl. I S. 2093)

Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten auf dem Gebiet des technischen Umweltschutzes (ZustVOtU) vom 21.03.2000

Verordnung über die Zuständigkeiten nach dem Bundesberggesetz vom 5.01.1982 (GV.NEW. S. 2)

Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vom 25. Mai 1976 (BGBl. I S. 1253) neugefasst durch Bekanntmachung vom 23. 1.2003 (BGBl. I S.102); geändert durch Art. 4 Abs. 8 G v. 5. 5.2004 (BGBl. I S. 718)

Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG. NRW) in der Bekanntmachung der Neufassung vom 12. November 1999

Kontakt

Dipl.-Ing. Michael Bongartz

Regierungsbaudirektor

bei der Bezirksregierung Münster,

Abteilung Regionalplanung

48128 Münster

Tel.: 0251/411-1455

E-Mail:

michael.bongartz@bezreg-muenster.nrw.de