

TELMA	Band 21	Seite 199 – 204		Hannover, November 1991
-------	---------	-----------------	--	-------------------------

Gesetzliche Grundlagen für Bodenabbau-Genehmigungsverfahren*)

Legal foundations of authorization procedures
for surface-near mineral resources extraction

HARTMUT FALKENBERG**)

ZUSAMMENFASSUNG

Die erste gesetzliche Grundlage für die Torfgewinnung war das Moorschutzgesetz aus dem Jahr 1913 für die damalige preußische Provinz Hannover. Weitere Moorschutzgesetze folgten für andere Landesteile. Zielsetzung dieser Gesetzgebung war es, die Torfgewinnung so zu steuern, daß anschließend die Möglichkeit einer vorteilhaften land- und forstwirtschaftlichen Nutzung bestand. Anfang der 70er Jahre wurde der Bodenabbau für alle oberflächennahen Rohstoffe durch naturschutzorientierte Gesetze geregelt, so z.B. in Niedersachsen seit dem 15. März 1972 durch das sogenannte Bodenabbaugesetz, dessen wesentliche Bestimmungen 1981 in das Niedersächsische Naturschutzgesetz übernommen wurden. Die gesetzlichen Vorschriften für das Genehmigungsverfahren sowie die dazu ergangenen technischen Hinweise für die Herichtung von Hochmoorflächen nach Torfabbau werden erläutert.

SUMMARY

The first legal basis for peat extraction was the Prussian Law For Peatland Protection enacted in 1913 für the province of Hanover. Other laws for the protection of peatland followed for other regions. It was the objective of this legislation to control peat winning in such a way that subsequent profitable utilization for agricultural or forestry purposes was possible.

*) Vortrag gehalten auf der wissenschaftlichen Arbeitstagung am 31. Oktober 1990 in Kämkerhorst bei Mieste/Drömling, veranstaltet vom Institut für Torf- und Humusforschung und der Deutschen Gesellschaft für Moor- und Torfkunde (DGMT)

**) Anschrift des Verfassers: H. FALKENBERG, Bundesverband Torf- und Humuswirtschaft e.V., Baumstr. 6, 3000 Hannover

In the early seventies the extraction of all surface-near mineral resources was regulated by nature conservation oriented laws, as e.g. in Lower Saxony by the so-called Bodenabbaugesetz which was enacted on March 15, 1972; its fundamental provisions were adopted by the Law for Nature Conservation for Lower Saxony. The legal foundations of authorization procedures and the technical instructions for the preparation of cutaway bogs are explained.

Im Gegensatz zu allen anderen oberflächennahen Rohstoffen war die Gewinnung des Rohstoffes Torf schon sehr frühzeitig durch gesetzliche Regelungen gesteuert. Mit der aus heutiger Betrachtungsweise sicher irritierenden Bezeichnung "Moorschutzgesetz" wurde erstmals im Jahr 1913 (PREUSS.STAATSMINISTERIUM, 1913) für die damalige preußische Provinz Hannover eine gesetzliche Regelung für den Torfabbau erlassen, welche im Jahre 1923 in seinem Geltungsbereich für das gesamte Gebiet Preußens maßgebend wurde (PREUSS.STAATSMINISTERIUM, 1923). 1929 folgte ein Moorschutzgesetz für den damals noch bestehenden Freistaat Oldenburg (PREUSS.STAATSMINISTERIUM, 1929).

Zielsetzung dieser Moorschutzgesetze war es, die Torfgewinnung so zu steuern, daß anschließend die Möglichkeit einer land- und forstwirtschaftlichen Nutzung bestand.

Auf Basis der Moorschutzgesetze und vor dem Hintergrund des gesamtgesellschaftlichen und politischen Interesses an einer möglichst zügigen Moorkultivierung nach vorangegangener Torfgewinnung war die Erlangung einer Torfabbaugenehmigung kein großes Problem.

Ähnlich war es auch im Freistaat Bayern, jedenfalls so lange dort das Bayerische Torfwirtschaftsgesetz (Gesetz über Torfwirtschaft v. 25. Februar 1920) galt, das sogar eine Enteignungsmöglichkeit von Moorgrundstücken zugunsten der Torfgewinnung vorsah (WOERNER, 1925).

Diese Situation änderte sich schlagartig mit dem Erlaß des Niedersächsischen Gesetzes zum Schutze der Landschaft beim Abbau von Steinen und Erden vom 15. März 1972 (NIEDERS. MINISTERPRÄSIDENT, KUBEL, NIEDERS. MINISTER E.L.F., von OERTZEN, 1972), kurz "Bodenabbaugesetz" genannt. Auch in den übrigen Bundesländern wurden etwa zu diesem Zeitpunkt die Genehmigungsvoraussetzungen für den oberflächennahen Bodenabbau in den Landesnaturschutzgesetzen geregelt.

Statt der bisher vorgegebenen landeskulturellen Nutzungsmöglichkeit der Moore nach der Torfgewinnung wurde jetzt eine strikt ökologisch orientierte Folgenutzung von Gesetzes wegen gefordert. 1981 wurden die Bestimmungen des Bodenabbaugesetzes in das novellierte Niedersächsische Naturschutzgesetz (NNatG) (NIEDERS. MINISTERPRÄSIDENT, ALBRECHT, NIEDERS. MINISTER E.L.F., GLUP, 1981) übernommen. Nachstehend zu den gesetzlichen Grundlagen für den Bodenabbau erfolgen noch einige Detailerläuterungen.

Den Rahmen für die landesrechtlich geregelten Vorschriften für den Bodenabbau bildet das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 (DER BUNDESPRÄSIDENT, 1976) in der novellierten Fassung vom 12. März 1987 (BUNDESMINISTER DER JUSTIZ, 1987). Die landesrechtliche Umsetzung für Niedersachsen ist im 4. Abschnitt des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes geregelt, das am 1. Juli 1981 in Kraft getreten ist und damit das Bodenabbaugesetz abgelöst hat.

Gemäß § 7 NNatG sind Eingriffe Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, die die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

Gemäß § 17 NNatG unterliegt der Abbau von Bodenschätzen auf einer Fläche größer als 30 m² grundsätzlich einem Genehmigungsvorbehalt.

Für die Eingriffsregelung gilt grundsätzlich das Verursacherprinzip. Dabei ist gemäß § 7 NNatG zunächst darauf zu achten, daß die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und das Landschaftsbild nicht mehr als unbedingt notwendig beeinträchtigt werden. Bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen - und das ist beim Bodenabbau in der Regel der Fall - hat der Verursacher die von dem Eingriff betroffenen Grundflächen so herzurichten, daß keine erhebliche Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes zurückbleibt (Ausgleichsmaßnahmen).

Soweit nach Beendigung des Eingriffs erhebliche Beeinträchtigungen, die nicht vermieden und durch Ausgleichsmaßnahmen nicht ausgeglichen werden können, zu erwarten sind, ist zu prüfen und zu entscheiden, ob der Eingriff gleichwohl zulässig ist. Dies ist dann der Fall, wenn bei der Abwägung aller Anforderungen an Natur und Landschaft untereinander die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht voranstellen. In diesem Fall ist aber zu prüfen, in welcher Weise die zu erwartenden Beeinträchtigungen gegebenenfalls an anderer Stelle durch Schaffung entsprechender Funktionen oder Werte des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes wieder ausgeglichen werden können (Ersatzmaßnahme).

Die Eingriffsregelung ist kein eigenständiges öffentlich-rechtliches Verfahren, sie ist vielmehr in die nach anderem Recht vorgeschriebenen Verfahren integriert. Daher sind die nach anderem Recht zuständigen Behörden (etwa Baubehörde, Wasserbehörde und schließlich auch die betroffenen Gemeinden) zu beteiligen.

Erst 16 Jahre nach Inkrafttreten des Bodenabbaugesetzes bzw. 7 Jahre nach Inkrafttreten des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes wurden vom Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, der obersten Naturschutzbehörde, den Genehmigungsbehörden per Runderlaß genaue Anweisungen gegeben, wie bei Bodenabbaugenehmigungen zu verfahren ist (NIEDERS. MINISTER E.L.F., 1988).

Ein besonders wichtiges Instrument, das dazu dienen kann, erforderliche Abklärungen über die generelle Zulässigkeit eines Bodenabbauverfahrens herbeizuführen, aber auch Art und Umfang der Genehmigungsunterlagen festzulegen, bietet ein sogenanntes Beratungsgespräch. Dieses soll dem Interessenten für ein Bodenabbauvorhaben vor dem förmlichen Genehmigungsverfahren von der unteren Naturschutzbehörde angeboten werden. Soweit es erforderlich ist, sollen dabei auch eine Ortsbesichtigung durchgeführt und die Bezirksregierung (obere Naturschutzbehörde und Wirtschaftsdezernat), die Fachbehörde für Naturschutz und das Nieders. Landesamt für Bodenforschung sowie andere, von dem Vorhaben voraussichtlich betroffene Behörden in das Beratungsgespräch einbezogen werden.

Bei diesem Gespräch ist der Antragsteller auf Fachplanungen hinzuweisen, die den Abbau beeinflussen können. Das sind insbesondere die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die Inhalte der Bauleitplanung und der Landschaftsplanung sowie des Moorschutzprogramms, soweit sie für die Genehmigung des Abbauvorhabens von Bedeutung sein können.

In dem genannten Runderlaß sind die Anforderungen an den Antrag im Detail beschrieben. Der Antrag besteht aus Anschreiben, Karten und Planwerk sowie dem Erläuterungstext. Die Inhalte dazu sind in einer Anlage präzisiert.

Schließlich enthält der Runderlaß, und das war ein wesentliches Anliegen der bodenabbauenden Industrie, auch Regelungen, die zu einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren führen sollen. Gerade die Dauer der Genehmigungsverfahren ist für die bodenabbauende Industrie ein besonders schwerwiegendes Problem. Dem Bundesverband Torf- und Humuswirtschaft e.V. sind Fälle bekannt, in denen solche Verfahren bereits über 10 Jahre laufen. Von Ausnahmen abgesehen muß man mit einer Laufdauer von wenigstens 2 bis 3 Jahren rechnen.

Der Runderlaß sieht eine abschließende Entscheidung innerhalb von 6 Monaten vor. Anderenfalls müssen dem Antragsteller in einem Zwischenbescheid die Gründe der Verzögerung und die voraussichtliche Dauer des Verfahrens mitgeteilt werden.

Schließlich enthält der Runderlaß auch technische Hinweise für die Herrichtung von Hochmoorflächen nach dem Torfabbau. Darin sind im Detail die Voraussetzungen und die geforderten Herrichtungsmaßnahmen für die in der Genehmigung festgelegte Folgenutzung beschrieben. Als Folgenutzungen kommen heutzutage, wie bereits ausgeführt wurde, in erster Linie ökologisch orientierte Nutzungen und Ziele in Frage.

Hierzu gehören:

- Die Hochmoorregeneration. Diese ist die anspruchsvollste Zielsetzung. Zwingende Voraussetzung ist hierbei eine Stauschicht aus gewachsenem, stark zersetztem Hochmoortorf von mindestens 50 cm Stärke, auch unter der Sohle der Entwässerungsgräben (bei Anschluß des Torfkörpers an das Grundwasser genügen hier 30 cm). Auf diesen Staukörper ist eine mindestens 30 cm starke Bunkerdeschicht aufzubringen.

- Die Renaturierung mit Wiedervernässung. Hier wird ebenfalls in der ganzen Fläche eine wirksame Stauschicht von 50 cm gefordert.
- Die Renaturierung ohne Wiedervernässung. Diese Folgenutzung kommt in Frage, wenn aufgrund des fortgeschrittenen Torfabbaues keine der vorgenannten Forderungen mehr erreichbar ist. Solche Flächen sollen einer natürlichen Entwicklung (Sukzession) mit oder ohne spätere Lenkung (Wald, Heide) überlassen werden.
- Die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung. Schließlich werden auch noch die Voraussetzungen für die Herrichtung abgetorfter Flächen für die Landwirtschaft beschrieben. Hier kommen einmal die Leegmoorkultur, d.h. die Bewirtschaftung auf dem Resttorf, zum anderen die Deutsche Sandmischkultur, d.h. Tiefumbruch mit anschließender land- oder forstwirtschaftlicher Nutzung in Frage.

Weitere gesetzliche Vorgaben stellen die Ziele der Raumordnung und Landesplanung dar. Zu solchen zu beachtenden Vorgaben gehören die vom Nieders.Landesamt für Bodenforschung ermittelten Rohstoffsicherungsgebiete, die darin als "Vorranggebiet für die Rohstoffgewinnung" oder als "Gebiet mit besonderer Bedeutung für die Rohstoffgewinnung" ausgewiesen sind. Bei einem Vorranggebiet besteht grundsätzlich, wie der Name schon sagt, ein Vorrang für eine entsprechende Ausweisung (gilt auch für Naturschutz, Wassergewinnung, Land- oder Forstwirtschaft, Erholungsgebiet). Bei einem ausgewiesenen "Gebiet mit besonderer Bedeutung" muß noch eine Abwägung mit anderen, Raum und Landschaft beanspruchenden Belangen erfolgen. Als spezielle Fachplanung ist auch das Moorschutzprogramm (NIEDERS. MINISTER E.L.F. 1981 (Teil I), 1986 (Teil 2)) zu berücksichtigen; dies Programm ist jedoch keine gesetzliche Vorgabe, sondern eine Leitlinie der Nieders.Landesregierung, bei der die Vorgaben des NNatG zu beachten sind.

Besonders schwierig ist in dem bodenabbaurechtlichen Verfahren die Festlegung von Art und Umfang der objektiv erforderlichen und damit rechtmäßig zu fordernden Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen. Die Erfahrung zeigt, daß sich dieser Fragenkomplex um so besser lösen läßt, je exakter und aussagefähiger die Planungsunterlagen sind. Qualifizierte Planungsunterlagen erfordern qualifizierte Planungsfachleute mit speziellen moorkundlichen Kenntnissen. Hier gab es in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Bodenabbaugesetzes erhebliche Defizite, die bis heute noch nicht völlig beseitigt sind. Da eine derartige Planung sehr kostenintensiv ist, bei Flächengrößen um 50 ha muß bereits mit 5-stelligen DM-Beträgen gerechnet werden, sind qualifizierte Planungsfachleute unverzichtbar.

LITERATUR

- BUNDESMINISTER DER JUSTIZ (Hrsg.) (1987): Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).- Bundesgesetzblatt Jg. 1987, Teil 1: 890-905; Selbstverlag, Bonn.
- DER BUNDESPRÄSIDENT (1976): Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 20.12.1976 (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG).- Bundesgesetzblatt, Teil I, Nr. 147, S. 3573-3582, Bonn.
- GESETZ ÜBER TORFWIRTSCHAFT vom 25. Februar 1920.- Verkündet in Nr. 9 des Gesetz- und Verordnungsblattes vom 5. März 1920, S. 42 (BayBS IV, S. 361), München.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTERPRÄSIDENT, KUBEL, NIEDERSÄCHSISCHER KULTUSMINISTER, von OERTZEN (1972): Gesetz zum Schutz der Landschaft beim Abbau von Steinen und Erden (Bodenabbaugesetz) vom 15. März 1972.- Nieders. Gesetz- und Verordnungsbl. 26, Nr. 12 v. 20.3.1972: 137-140; Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTERPRÄSIDENT, ALBRECHT, NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN, GLUP (1981): Niedersächsisches Naturschutzgesetz. Vom 12. März 1981.- Nieders. Gesetz- und Verordnungsbl. 35, Nr. 8: 31-45; Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1988): Runderlaß vom 06.05.1988, Genehmigung des Bodenabbaues nach den §§ 17-23 des Niedersächsischen Naturschutzgesetzes.- Nieders. Ministerialbl. 38, Nr. 19: 516-521; Hannover.
- NIEDERSÄCHSISCHER MINISTER FÜR ERNÄHRUNG, LANDWIRTSCHAFT UND FORSTEN (1981): Niedersächsisches Moorschutzprogramm - Teil I -, Programm der Niedersächsischen Landesregierung zum Schutz der für den Naturschutz wertvollen Hochmoore mit näheren Festlegungen für rund drei Viertel der noch vorhandenen geologischen Hochmoorfläche in Niedersachsen vom 1. Dezember 1981.- Nds. Min. E. L. F., Mappe mit Erläut., 37 S., 81 Karten 1:25 000; Hannover.
- "- (1986): Niedersächsisches Moorschutzprogramm - Teil II -, Programm der Niedersächsischen Landesregierung zum Schutz der für den Naturschutz wertvollen Hochmoore und Kleinsthochmoore vom 14. Januar 1986.- Nds. Min. E. L. F., Mappe m. Erläut., 12 S., 3 Anlagen mit 29 S., Tab., Register u. Listen, 1 Übersichtskarte 1:500 000, 4 Karten 1:25 000; Hannover.
- PREUSSISCHES STAATSMINISTERIUM (1913): Moorschutzgesetz vom 4. März 1913.- Preuß. Gesetzsammlung Nr. 8, 1913 v. 17. März 1913: 29-31; Berlin.
- "- (1923): Moorschutzgesetz vom 20. August 1923.- Nieders. GVBl., Sb. II, S. 923, Hannover [s. auch Preuß. Gesetzsammlung Nr. 49, 1923: 400-403; Berlin] .
- "- (1929): Moorschutzgesetz für den Landesteil Oldenburg vom 1. Juli 1929.- Nieders. GVBl., Sb. II, S. 925, Hannover.
- WOERNER, O. (1925): Das bayerische Ödlandgesetz vom 6. März 1923.- Handausgabe des Staatsministeriums für Landwirtschaft, München.