

Planung und Genehmigung von Kiesgruben

Jedes Steinchen zählt

Die Nachfrage nach Kies und anderen Rohstoffen hält an. Die Behörden genehmigen fortwährend neue Abbauvorhaben. Betroffene Kommunen müssen das nicht tatenlos hinnehmen. Ein Ansatzpunkt im Zulassungsverfahren ist das Naturschutzrecht. Sie können auch planerische Steuerungsinstrumente nutzen – allerdings sind sie mit einigem Aufwand und Unsicherheitsfaktoren verbunden.

> Tim Stähle

Der Flächenverbrauch beim Kiesabbau ist enorm, das Landschaftsbild wird zerstört, geschützte Arten werden vertrieben. Lärm und Staub können benachbarte Biotope oder Natura 2000-Gebiete beeinträchtigen. Weil der Abbau bis zum Grundwasser und noch tiefer reichen kann, sind die Auswirkungen auf die Natur und den Grundwasserhaushalt verheerend.

Der Kiesabbau im Außenbereich erfolgt in aller Regel nach Paragraph 35 Baugesetzbuch – und das privilegiert Rohstoffabbauvorhaben.¹ Sie sind zulässig, sofern keine öffentlichen Belange entgegenstehen und die Zufahrt ausreichend gewährleistet ist. Einen Bebauungsplan braucht es dafür nicht. Damit können Vorhabenträger*innen den Standort frei auswählen, solange es keine verbindlichen Vorgaben der Regional- oder Landesplanung gibt. Die Genehmigung erteilen nicht die Kommunen, sondern übergeordnete Behörden; das ist in den Bundesländern unterschiedlich geregelt.

Steuerung über den Flächennutzungsplan: Möglich, aber knifflig

Sehr wohl gibt es aber Möglichkeiten, die Standorte von Kiesabbauvorhaben zu steuern. Man kann im Flächennutzungsplan sogenannte Konzentrationszonen für Kiesabbauvorhaben festlegen. Mit Hilfe solcher Positivflächen schließen Kommunen andere Standorte aus: Dort stünden einem Abbauvorhaben öffentliche Belange entgegen, nämlich die Konzentrationszonen andernorts.

So eine Festlegung muss aber rechtlich wasserfest sein. Das ist aufwändig und komplex, daher ist eine anwaltliche Beratung empfehlenswert. Denn die Kommune muss sorgfältig prüfen und abwägen, warum sie bestimmte Flächen für die Nutzung ausweist, andere aber nicht. Daher muss der Flächennutzungsplan ein gesamtträumliches Kiesabbau-Planungskonzept enthalten. Zu berücksichtigen ist: Anerkannte Umweltvereinigungen und die Vorhabenträger*innen können gegen Flächennutzungspläne mit einem Normenkontrollantrag vorgehen. Haben sie Erfolg, kann das Oberverwaltungsgericht die Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans feststellen. Und im Außenbereich ist der Kiesabbau wieder ungesteuert.

Zulassungsverfahren: Einvernehmen verweigern, Klage einreichen

Eine Alternative besteht darin, sich ins Zulassungsverfahren einzuklinken. Die zuständige Behörde muss die Kommune daran beteiligen und ihr Einvernehmen einholen.² Das kann diese verweigern, wenn ihrer Ansicht nach dem Vorhaben öffentliche Belange nach Paragraph 35 Absatz 3 Baugesetzbuch entgegenstehen. Darüber kann sich die Zulassungsbehörde hinwegsetzen – und in der Tat lehnen die Behörden nur selten Genehmigungsanträge ab. Aber die Kommune kann dagegen immerhin klagen.

Die Verweigerung des Einvernehmens kann die Gemeinde insbesondere mit den Belangen des Naturschutzes begrün-

den – und das umfasst das gesamte Naturschutzrecht.³

Landschaftspflegerischer Begleitplan: Ist das vermeidbar ...

Dazu gehört die sogenannte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Es empfiehlt sich ein strenger Blick in den Landschaftspflegerischen Begleitplan. Darin bewertet ein*e Gutachter*in den Eingriff sowie den notwendigen Ausgleich. Die Zulassungsbehörden nicken die gutachterliche Prüfung meist vorbehaltlos ab und begründen allein mit dessen Existenz die Zulassung. Das reicht nicht, sagt die Rechtsprechung: Vor der Genehmigung ist sorgfältig zu prüfen, ob Ausführungsvarianten mit einem geringeren Eingriff in den Naturhaushalt möglich wären. Diese Vermeidbarkeitsprüfung findet meist nicht statt. Dabei könnte vielleicht eine kleinere Abgrabungsfläche sensible Bereiche besser schützen.

... und wie wird ausgeglichen?

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob und wie für eine Kompensation gesorgt wird. Von „Ausgleich“ spricht man, wenn es mehr funktionalen und räumlichen Bezug gibt als bei der abgeschwächten Kompensationsform „Ersatz“. Aber auch dieser muss mindestens gleichwertig sein. Es ist nicht irgendwo, sondern im betroffenen, allerdings durchaus großräumigen Naturraum zu ersetzen.⁴ Aber selbst diese Anforderung werden oftmals nicht eingehalten. Im schlimmsten – und häufig rechtswidrigen – Fall ist lediglich Geld zu zahlen.



Kießgrube bei Oßling (Sachsen)

Foto: PaulT / Wikimedia Commons (Lizenz CC BY-SA 4.0)

Meist hapert es vor allem an der Gleichwertigkeit der Kompensation. Landschaftspflegerische Begleitpläne begnügen sich gern mit Begrünungen und Baumpflanzungen. Derartige, grundsätzlich begrüßenswerte Maßnahmen stehen in keiner funktionellen Beziehung zum Bodeneingriff einer Kiesgrube. Das bestätigt die Rechtsprechung: Kompensationsmaßnahmen sollten zumindest ähnliche naturräumliche Funktionen wiederherstellen, die durch einen Eingriff zerstört werden.⁵ Für Abbauvorhaben bedeutet dies: Bodenverbesserungs- oder pflegemaßnahmen sind das Minimum.

Folgen für Schutzgebiete und den Wasserhaushalt prüfen

Darüber hinaus ist im Zulassungsverfahren zu prüfen, ob der Betrieb der Kiesgrube gesetzlich geschützte Biotope oder Natura 2000-Gebiete in der Nachbarschaft beeinträchtigen könnte. Kommunen sollten sich die Genehmigungsunterlagen genau anschauen: Liegen belastbare Aussagen zu den Staub- oder Stickstoffeinträgen vor? Auch Erschütterungen können nachteilige Folgen haben. Gleiches gilt für Geräuschmissionen. Sie könnten geschützte Tierarten stören und vertreiben.

Gerade bei kleinen Abbauvorhaben sind die Untersuchungen häufig unzureichend; sie rechnen wegen der geringen Größe des Vorhabens nicht mit Beeinträchtigungen. Pauschale Annahmen reichen aber nicht, entschied der Bayerische Verwaltungsgerichtshof im Zusammenhang mit einer Kiesgrube und verweist auf die sehr strengen Standards des europäischen Schutzgebietsrechts.⁶

Abgrabungstätigkeiten können außerdem das Schutzgut Wasser beeinträchtigen. Daher sind hydrogeologische Aussagen in den Genehmigungsunterlagen ebenfalls kritisch zu prüfen. Wurden bei einem Trockenabbauvorhaben die Grundwasserstände korrekt ermittelt? Wenn nicht, könnte die beabsichtigte Abbautiefe bis ins Grundwasser hineinreichen und es zu Beeinträchtigungen kommen. Auch hier ist im Zweifel eine externe fachliche und/oder juristische Beratung empfehlenswert.

Dieser Beitrag kann die juristische Einzelfallprüfung nicht ersetzen. Er ist vielmehr ein Leitfaden für Kommunen, die gegen Kiesabbauvorhaben auf ihrem Gebiet vorgehen wollen. Entscheidend ist der gründliche und kritische Blick

auf die Genehmigungsunterlagen. Sie sind oftmals defizitär. Gleichwohl winken Zulassungsbehörden diese durch.

-
- 1) Vergleiche etwa BVerwG, Urteil vom 18. März 1983 – 4 C 17/81
 - 2) Paragraph 36 Absatz 1 Satz 1 Baugesetzbuch
 - 3) Paragraph 35 Absatz 3 Satz 1 Nummer 5 Baugesetzbuch; siehe dazu auch BVerwG, Urteil vom 27. Juni 2013 – 4 C 1.12
 - 4) Schrader, in: BeckOK Umweltrecht, Giesberts/Reinhardt, 64. Edition, Stand: 1. April 2022, Paragraph 15 BNatSchG, Rn. 27
 - 5) Vergleiche BVerwG, Urteil vom 22. November 2016 – 9 A 25/15, beck-online, Rn. 21
 - 6) Bayerischer VGH, Beschluss vom 14. Februar 2022 – 1 CS 21.2408, Rn. 19-26 (juris), in Verbindung mit Paragraph 34 Absatz 2 Bundesnaturschutzgesetz

> Tim Stähle ist Fachanwalt für Verwaltungsrecht in Berlin.

Zuletzt schrieb er in AKP 2/2020 über „Biotopschutzrecht in Verfahren gegen Tierhaltungsanlagen: Ende der „Pauschal-Urteile“ zur Stickstoffbelastung“, vierseitige PDF auf akp-redaktion.de:ogy.de/3ypv