



POSITION // NOVEMBER 2014

Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht (Langfassung)

Inhalt

	Seite
0. Thematischer Überblick und wissenschaftliche Grundlagen	5
I. Rechtliche Instrumente zur Verankerung der untertägigen Raumordnung	6
1. Problemstellung	6
2. Vorschläge für Regelungen im Raumordnungsgesetz (ROG)	7
2.1 Anwendbarkeit auf den Untergrund klarstellen	7
2.2 Festlegung von Ausschlussgebieten und Zwischennutzungen ermöglichen	8
3. Vorschläge für Regelungen in der Raumordnungsverordnung (RoV)	9
3.1 Raumordnungsverfahren frühzeitig in bergrechtlichen Verfahren ermöglichen	9
3.2 Kriterien für die Raumbedeutsamkeit untertägiger Vorhaben erweitern	11
4. Defizite und Vorschläge für Regelungen im Bergrecht (BBergG)	12
4.1 Hemmnisse bei der Berücksichtigung öffentlicher Interessen in bergrechtlichen Entscheidungen beseitigen	12
4.1.1 Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum	12
4.1.2 Zulassung von Betriebsplänen	13
4.1.3 Planfeststellungsverfahren	14
4.1.4 Zwischenfazit	14
4.2 Qualifizierte Raumordnungsklausel ins BBergG einfügen und Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung in bergrechtlichen Entscheidungen verbessern	15
4.2.1 Eine qualifizierte Raumordnungsklausel einführen	15
4.2.2 Bessere praktische Verankerung der Raumordnung bei Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum	15
4.2.3 Bessere praktische Verankerung der Raumordnung bei der Zulassung von Betriebsplänen	17
4.2.4 Bessere praktische Verankerung der Raumordnung bei Betriebsplänen, die eines Planfeststellungsverfahrens bedürfen	19
4.3 Ergänzung der Zielbestimmung des BBergG um weitere öffentliche Interessen des Gemeinwohls	19
4.4 Begriffsdefinitionen des Bergrechts um Stockwerksnutzungen und Energiespeicher erweitern	20
5. Fazit	21
II. Umweltschutz im Bergrecht stärken	22
1. Grundsätzliche Problemstellung	22
2. Umweltbelange bei bergrechtlichen Entscheidungen stärken	22
2.1 Defizite im BBergG	22
2.2 Änderungsvorschläge	24
2.3 Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für weitere Risiko-Vorhaben in der UVP-V Bergbau regeln	26

3.	Öffentlichkeitsbeteiligung in bergrechtlichen Verfahren verbessern	28
3.1	Defizite im Bergrecht	28
3.1.1	Beteiligung vor Berechtsamsvergabe	28
3.1.2	Beteiligung bei der Zulassung der Betriebspläne	29
3.2	Änderungsvorschläge zum BBergG	29
4.	Garzweiler-Urteil umsetzen und Rechtsschutz verbessern	30
4.1	Defizite im Bergrecht	30
4.2	Handlungsvorschlag zur Weiterentwicklung des BBergG	32
5.	Fazit	32
III.	Rohstoffabbau und Ressourcenschonung	33
1.	Eingangsfragen: Rohstoffabbau im Spannungsverhältnis zur Ressourcenschonung	33
2.	Ansätze zur Änderung des Bergrechts und Schaffung von Entscheidungsgrundlagen zur Ressourcenschonung	34
2.1	Ressourcenschutz in Zweckbestimmung des BBergG einfügen	34
2.2	Machbarkeit von Bedarfsplanungen für den Rohstoffabbau erforschen	35
2.3	Nationale / regionale Fachkonzepte zu Ressourcenschonung und Rohstoffabbau prüfen	35
IV.	Fazit und Ausblick	35
V.	Abkürzungsverzeichnis	36
VI.	Ausgewertete Literatur	37

0. Thematischer Überblick und wissenschaftliche Grundlagen

Dieses Positionspapier enthält drei thematisch zentrale Teile und ein übergreifendes Fazit. Teil I unterbreitet Vorschläge, wie eine untertägige Raumordnung konkret etabliert werden könnte, welche raumbedeutsamen Vorhabentypen sie vor allem in den Blick nehmen sollte und wie das vorhabenbezogene Bergrecht geöffnet werden kann, um die Festlegungen der untertägigen Raumplanung in seinen Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen. Teil II beschäftigt sich darüber hinaus damit, wie im Bergrecht der Umweltschutz, die Beteiligung der Öffentlichkeit in Entscheidungsverfahren sowie der Rechtsschutz der Betroffenen gestärkt werden könnte. Teil III skizziert hingegen erste Überlegungen, mit welchen Instrumenten künftig auch dem – zunehmend wichtigen – Aspekt der Ressourcenbewirtschaftung und -schonung im Interesse heutiger und künftiger Generationen Rechnung getragen werden könnte.

Für die Erarbeitung des Positionspapiers hat das Umweltbundesamt einschlägige Literatur ausgewertet und überdies eine Reihe von Forschungsvorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplans initiiert und begleitet, Eigenforschung betrieben und die Ergebnisse ausgewertet (vgl. Literaturliste).

Dabei wurde mit einem Forschungsvorhaben¹ untersucht, welche Möglichkeiten bestehen, eine Raumordnung im Untergrund zu etablieren, um auf eine nachhaltige Nutzung des untertägigen Raums im Sinne des Gemeinwohls hinwirken zu können und somit öffentliche und private Interessen auch im Hinblick auf künftige Generationen in einen gerechten Ausgleich zu bringen.

Weitere Forschungsvorhaben² beschäftigen sich mit den Umweltbelastungen, die durch Bergbauvorhaben (insbesondere Erdgasgewinnung aus unkonventionellen Lagerstätten) hervorgerufen werden sowie mit möglichen Instrumenten, um im Rahmen von Planungs- und Entscheidungsverfahren auf eine Verringerung von Umweltbelastungen hinzuwirken.

Zudem wurde in einem Forschungsvorhaben³ untersucht, mit welchen Instrumenten auf einen sparsamen und effizienten Einsatz von Ressourcen, insbesondere Rohstoffe, hingewirkt werden kann. Dabei stellt sich auch die Frage, inwieweit es möglich ist, die vorhandenen Rohstoffvorkommen vorausschauend zu bewirtschaften, um zum einen Umweltbelastungen durch den Rohstoffabbau zu verringern und zum anderen auch künftigen Generationen noch ausreichend Rohstoffvorräte zu hinterlassen. Unter anderem auch zu dieser Frage läuft aktuell ein weiteres Forschungsvorhaben⁴.

Im Rahmen der genannten Forschungsprojekte wurde und wird auch eine Fortentwicklung des Bergrechts unter verschiedenen Gesichtspunkten untersucht. Das Bergrecht (BBergG) als maßgebliches „Fachplanungsrecht“ für die Zulassung von Vorhaben im Untergrund bietet demnach erhebliches Potential, um künftig den Ausgleich von Nutzungskonkurrenzen über die bessere Berücksichtigung von Vorgaben der untertägigen Raumordnung zu unterstützen. Zudem hat das UBA die Defizite des Bergrechts im Hinblick auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen, die Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit sowie eines effektiven Rechtsschutzes aufgearbeitet. Schließlich haben wir erste Überlegungen dazu ange stellt, inwieweit das Bergrecht auch im Hinblick auf die Bewirtschaftung von Ressourcen weiterentwickelt werden könnte, und welche fachkonzeptionellen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten.

Auf der Basis der gesichteten Literatur, der Forschungsarbeiten und eigener Überlegungen unterbreitet das Umweltbundesamt konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen zur Etablierung einer untertägigen Raumordnung und zur besseren Berücksichtigung der Belange der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Ressourcenschutzes bei bergrechtlichen Entscheidungsverfahren. Des Weiteren geben wir einen Ausblick auf das Thema „Ressourcenschonung“ durch Bewirtschaftung von Rohstoffvorräten.

1 Schulze et. al. (2014) - FKZ 3711 16 103 2

2 Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten (UBA-Texte 61/2012); Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas insbesondere aus Schiefergaslagerstätten (UBA-Texte 53/2014)

3 Sanden et. al., Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes (UBA-Berichte 01/2012)

4 Roßnagel, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, FKZ 371118102, Laufzeit bis 2016

I. Rechtliche Instrumente zur Verankerung der untertägigen Raumordnung

1. Problemstellung

Nutzungsansprüche an den Untergrund nehmen weiter zu. Neben den typischen Nutzungen, wie der Grundwasserentnahme zur Trinkwassergewinnung, dem Abbau von Rohstoffen einschließlich Erdgasgewinnung aus unkonventionellen Lagerstätten (Fracking), Speicher, Deponien und Endlagern unter Tage werden untertägige Räume auch zunehmend für andere Nutzungen gebraucht. Für den Ausbau der erneuerbaren Energien und die Dekarbonisierung der Energiewirtschaft, die zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung erforderlich sind, wird künftig in größerem Umfang die Speicherung von Energieträgern wie Methan, Wärme und sonstiger Energie aus erneuerbaren Quellen erfolgen. Auch die Anzahl von Geothermie-Vorhaben wird steigen. Zudem ist die Nutzung des Untergrunds für die Kohlendioxid-Speicherung weiterhin denkbar.

Aus diesem Grunde ist zu erwarten, dass unterschiedliche Nutzungsansprüche im Untergrund häufiger als bisher räumlich konzentriert auftreten werden. Dabei sind die gegenläufigen Einzelinteressen in einen gerechten Ausgleich zu bringen und im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auch die Gemeinwohlinteressen bei der Nutzung des Untergrundes zu berücksichtigen. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung des Untergrundes beinhaltet auch, vorausschauend zukünftige Nutzungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen und ausreichend Raum für deren Anwendung vorzuhalten. Dies gilt sowohl für den Abbau standortgebundener Rohstoffe als auch für die Nutzung unterirdischer Räume als Speicher oder Deponien. Für die Raumplanung eröffnet sich somit ein neues Betätigungsfeld.

Auf politischer Ebene stellt sich die Frage des „Ob“ einer untertägigen Raumordnung nicht mehr. Im aktuellen Koalitionsvertrag⁵ haben die Regierungspartner beschlossen, die Grundlagen für eine untertägige Raumordnung zu schaffen.

⁵ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD – 18. Legislaturperiode, S. 14

Nach Auffassung von *Erbguth*⁶ ist das Raumordnungsgesetz (ROG) bereits offen für eine untertägige Raumordnung. In der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) werden durch den Bund bereits heute untertägige Sachverhalte zur Rohstoffsicherung beplant. Gleiches gilt für Raumordnungspläne der Länder, die zur Rohstoffsicherung oder zum Schutz des Grundwassers untertägige Sachverhalte adressieren. Deshalb bedarf es nach seiner Auffassung allenfalls einiger Klarstellungen im bestehenden Raumplanungsrecht, um – da dies aus dem Gesetzestext nicht unmittelbar hervorgeht – ggf. mit weniger Begründungsaufwand den Untergrund und seine Nutzung festlegen zu können. Denn, so meinte schon einer der Väter des ROG, „Dieser Raum ist in dem hier maßgebenden Bezug dreidimensional...“⁷.

Wir teilen diese Auffassung. Sie wird durch die Ergebnisse eines Forschungsvorhabens⁸ im Auftrag des Umweltbundesamtes untermauert, das neben Vorschlägen für nützliche Klarstellungen nur einige wenige Vorschläge für Ergänzungen des ROG unterbreitet, z.B. um Stockwerksnutzungen⁹ explizit zu erfassen.

Die nachstehenden Vorschläge zum Raumordnungsgesetz sind deshalb überwiegend lediglich Klarstellungen, die wir für die bessere Anwendbarkeit als nützlich erachten. Mehr Diskussionsbedarf besteht hingegen zu der Frage, welche zusätzlichen Nutzungen mit Bezug zum Untergrund von vornherein als raumbedeutsam einzustufen sind und deshalb in die Raumordnungsverordnung (RoV) aufgenommen werden sollten. Des Weiteren ist zu überlegen, welche Änderungen des Bergrechts erforderlich sind, damit

⁶ Erbguth, Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, ZUR 2011 S. 121 ff

⁷ Ernst, in Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl. 1981, § 1 Rn. 7.

⁸ Vgl. vor allem Schulze et. al. (2014) - FKZ 3711 16 103 2

⁹ Der Begriff der stockwerksweisen Nutzung meint übereinanderliegende geologische Strukturen aus Nutz- und ggf. Barriereformationen

es Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen seiner Entscheidungsverfahren besser transportieren kann. Für beides stellen wir Vorschläge zur Diskussion.

Im Folgenden sind unsere Änderungsvorschläge zu den Gesetzestexten durch kursive rote Schrift *mit Unterstreich*ung *oder* *Streich*ung gekennzeichnet. Eine kursive blaue Schrift *mit Unterstreich*ung *oder* *Streich*ung kennzeichnet denkbare Ergänzungen oder Anreicherungen unserer Vorschläge, z.B. durch beispielhafte Aufzählungen oder weitergehende Regelungen, die wir ebenfalls zur Diskussion stellen.

Werden diese Vorschläge später im Text nochmals wiederholt, damit zusätzliche Vorschläge im Gesamtkontext verständlich präsentiert werden können, so werden sie durch kursive schwarze Schrift *mit Unterstreich*ung *oder* *Streich*ung dargestellt.“

2. Vorschläge für Regelungen im Raumordnungsgesetz (ROG)

2.1 Anwendbarkeit auf den Untergrund klarstellen

Zur Klarstellung, dass sich das Instrumentarium der Raumordnung auch auf den Untergrund erstreckt, ist eine Ergänzung der Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 Abs. 1 ROG um den Begriff des „Untergrundes“ geeignet. Dadurch wird Rechtsklarheit erzeugt und gleichzeitig der Raumordnung im Untergrund ein höheres Gewicht verliehen.

ROG 1 (I)

Klarstellender Hinweis zum Untergrund in § 1 Abs. 1 ROG

§ 1 Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung

(1) „Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume *einschließlich des Untergrundes* sind durch zusammenfassende [...], zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.“

Zudem ist es empfehlenswert, flankierend auch in den Grundsätzen der Raumordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG den Belang der vorsorgenden Rohstoffsicherung um das Anliegen der nachhaltigen Entwick-

lung und Nutzung des Untergrunds und der Lösung von Nutzungskonflikten zu erweitern.

ROG 2 (I)

Ergänzung der Grundsätze der Raumordnung des § 2 ROG um Nutzungen im Untergrund sowie um Energiespeicher (ober- und untertägig)

§ 2 Grundsätze der Raumordnung

(2) Nr. 4 S. 4: „Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung *so wie für die und* geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen *sowie für die nachhaltige Entwicklung und Nutzung des Untergrunds [ggf. beispielhafte Aufzählung von Nutzungsarten] zu schaffen und Nutzungskonflikte zu lösen.*“

S. 5: „Den räumlichen Erfordernissen für eine kostengünstige, sichere und umweltverträgliche Energieversorgung einschließlich des Ausbaus von Energienetzen *und der vorsorgenden Sicherung von Standorten für Energiespeicher* ist Rechnung zu tragen.“

Weitere Ansatzpunkte für eine klare begriffliche Verankerung der untertägigen Raumordnung im ROG bieten die Regelungen zur Raumstruktur in § 8 Abs. 5, in denen ausdrücklich auf die Nutzungsstruktur im Untergrund sowie auf die Freihaltung untertägiger Räume von (allen oder bestimmten) Nutzungen eingegangen werden sollte. Auch kann man hier bereits die Möglichkeit einer Stockwerknutzung ansprechen.

ROG 3 (I)

Ergänzung der Raumstruktur in § 8 Abs. 5 ROG § 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne

(5) Die Raumordnungspläne sollen Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu

4. (neu): „der anzustrebenden Nutzungsstruktur von Räumen im Untergrund; hierzu können gehören

a) Standorte, Gebiete oder Räume für die vorsorgende Sicherung von Funktionen oder Nutzungen [wie Trinkwassergewinnung, Energiespeicher, Geothermie, Rohstoffabbau, Gasspeicher, Untertagedeponie, atomares Endlager],

b) Standorte, Gebiete oder Räume, die von allen Nut-

zungen oder von bestimmten Nutzungen freizuhalten sind. Standorte, Gebiete oder Räume nach a) und b) können vertikal nach Stockwerken untergliedert werden.“

Die bislang flächenbezogenen Gebietskategorien des § 8 Abs. 7 ROG sollten um Angaben zu Teufen, geologischen Formationen oder anderen geeigneten Spezifikationen zur dreidimensionalen Abgrenzung untertägiger Räume ergänzt werden können, soweit die Raumplanung eine stockwerksweise Nutzung von untertägigen Räumen festlegen möchte.

ROG 4a (I)

Ergänzung der „dritten Dimension“ in Gebiete nach § 8 Abs. 7 ROG als neuen Satz 3

S. 2: Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen kann festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben.

S. 3 (neu): „Bei der Festlegung von Gebieten im Untergrund sollen erforderlichenfalls auch Angaben zu Teufen [oder andere aus geologischer Sicht geeignete Angaben zur Kennzeichnung der Abgrenzung der Räume] erfolgen.“

Des Weiteren erscheint in den Festlegungen der Gebietskategorien des § 8 Abs. 7 ROG eine klarstellende Regelung zur Definition von Eignungsgebieten im Untergrund nützlich, denn die bisherige Definition der Eignungsgebiete knüpft an den bauplanungsrechtlichen Außenbereich (§ 35 BauGB) an, was für die Beplanung des unterirdischen Raums in der Praxis irrelevant ist.

ROG 4b (I)

Ergänzung der Definition der Gebietskategorie „Eignungsgebiet“ in § 8 Abs. 7 Nr. 3 ROG sowie Ergänzung „der dritten Dimension“ als neuen Satz 3

§ 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne

(7) Die Festlegungen nach Abs. 5 können auch Gebiete bezeichnen,
[...]

3. „in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die im Untergrund vorgesehen sind oder die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind (Eignungsgebiete).

Bei Vorranggebieten für raumbedeutsame Nutzungen kann festgelegt werden, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen haben. Bei der Festlegung von Gebieten im Untergrund sollen erforderlichenfalls auch Angaben zu Teufen [oder andere aus geologischer Sicht geeignete Angaben zur Kennzeichnung der Abgrenzung der Räume] erfolgen.“

Eignungsgebiete schließen bestimmte Nutzungen im restlichen Planungsraum, d.h. außerhalb der Eignungsgebiete, aus. Dies soll dazu dienen, bestimmten Nutzungen Raum zuzuweisen, den restlichen Raum jedoch davon freizuhalten. Damit werden „problematische Nutzungen“ auf einige dafür geeignete Räume konzentriert.

2.2 Festlegung von Ausschlussgebieten und Zwischennutzungen ermöglichen

Um ein Eignungsgebiet rechtssicher festlegen zu können, muss es sich allerdings tatsächlich gut für diese Nutzung eignen. Angesichts der – häufig aufgrund der Datenlage – bestehenden Unsicherheiten über die tatsächliche Eignung untertägiger Räume für bestimmte Nutzungen erscheint es daher nützlich, in den Katalog der Gebietskategorien des § 8 Abs. 7 ROG sog. „Ausschlussgebiete“ aufzunehmen. Damit können in begründeten Fällen bestimmte Nutzungen in bestimmten Teilräumen auch dann ausgeschlossen werden, wenn es mangels belastbarer Information nicht möglich ist, für sie ein Eignungsgebiet, d.h. ein mit hoher Wahrscheinlichkeit tatsächlich geeignetes Gebiet auszuweisen. In einigen Bundesländern (z. B. Bayern) gibt es diese Festlegungsmöglichkeit bereits nach Landesrecht. Wir schlagen vor, diese ins Bundesrecht zu übernehmen.

ROG 4c (I)

Einführung von „Ausschlussgebieten“ in § 8 Abs. 7 ROG

§ 8 Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne

[...]

(7) Die Festlegungen nach Absatz 5 können auch Gebiete bezeichnen,

[...]

4. (neu): „in denen [im Untergrund] bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen sind (Ausschlussgebiete).“

Schließlich wäre – angesichts der Unsicherheit über den Zeitpunkt, ab dem die für eine erwünschte Nutzung geeigneten Räume tatsächlich dafür genutzt werden können – zu diskutieren, ob die heutige Regelung in § 6 Abs. 1 ROG bereits genügend Spielraum dafür bietet, Nutzungen untertägiger (und ggf. auch obertägiger) Räume an Bedingungen zu knüpfen oder zu befristen (z. Bsp. als Zwischennutzungen). Wenn dies nicht der Fall ist, könnte ein neuer Absatz 8 des § 8 ROG ein geeigneter Ort sein, um eine derartige Regelung zu treffen. Als Anwendungsfall für derartige Regelungen ist beispielsweise eine Nutzungskette „Rohstoffgewinnung aus Erdgaslagerstätte – Gasspeicherung – CO₂-Endlagerung“ denkbar. Als Zwischennutzung bis zur Nutzung als CO₂-Endlager könnte ein Speicherbetrieb zugelassen werden.

ROG 5 (I)

Bedingt aufschiebende Planungen

§ 8 ROG Landesweite Raumordnungspläne, Regionalpläne und regionale Flächennutzungspläne

(8) neu: „Im Raumordnungsplan kann in besonderen Fällen festgelegt werden, dass bestimmte der in ihm festgelegten Planungen und Maßnahmen bis zum Eintritt bestimmter Umstände unzulässig sind. Eine in Bezug auf die angestrebte Planung und Maßnahme verträgliche Zwischennutzung kann festgelegt werden.“

3. Vorschläge für Regelungen in der Raumordnungsverordnung (RoV)

Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens werden die Auswirkungen raumbedeutsamer Vorhaben unter überörtlichen Gesichtspunkten geprüft, insbesondere auch im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung und ihrer Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen. Raumbedeutsame Vorhaben können dauerhaft untersagt werden, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Sie können auch befristet untersagt werden, wenn sich ein Raumordnungsplan in Aufstellung befindet und wenn zu befürchten ist, dass sie die Verwirklichung der vorgesehenen Ziele der Raumordnung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würden.

Einige Vorhaben des Bergbaus sind bereits heute in der RoV als grundsätzlich raumbedeutsam eingestuft. Es handelt sich dabei nach § 1 Nr. 16 Raumordnungsverordnung (RoV) um „bergbauliche Vorhaben, soweit sie der Planfeststellung nach § 52 Abs. 2a bis 2c BBergG bedürfen“. Allerdings setzen Planfeststellungsverfahren erst so spät in der Entscheidungskaskade an, dass eine räumliche Steuerung oder gar Versagung der Vorhabengenehmigung nur noch eingeschränkt oder gar nicht mehr möglich ist.

3.1 Raumordnungsverfahren frühzeitig in bergrechtlichen Verfahren ermöglichen

Da bereits für die Aufsuchung von Bodenschätzen oder die Untersuchung des Untergrunds nach geeigneten Speicherformationen erhebliche Investitionen getätigt werden müssen, sind – im Interesse des Rohstoffabbaus und zum Schutz der wirtschaftlichen Interessen der Bergbaubetriebe – der nachträglichen Steuerung von bergbaulichen Betrieben im Hinblick auf die Nutzung der gefundenen Bodenschätze oder Speicherformationen durch das Bergrecht enge Grenzen gesetzt worden. Dies kommt in der restriktiven Gestaltung der Voraussetzungen zum Ausdruck, unter denen – nach erfolgreicher Aufsuchung oder Untersuchung – die Abbaubewilligung überhaupt noch versagt werden kann. Dies gilt nach § 12 Abs. 2 BBergG insbesondere dann, wenn zuvor eine Aufsuchungserlaubnis „zu gewerblichen Zwecken“ erteilt worden war. In diesem Fall könnte die Abbaubewil-

ligung nur noch dann versagt werden, „wenn die Tatsachen, die die Versagung rechtfertigen, erst nach der Erteilung der Erlaubnis eingetreten sind“. Deshalb sollte die Raumordnung bereits bei der Aufsuchungserlaubnis ihre Belange umfassend geltend machen, damit sie überhaupt steuernd eingreifen kann.

Nach derzeitigem Recht werden Raumordnungsverfahren jedoch erst durch die Beantragung eines planfeststellungspflichtigen Gewinnungsbetriebs ausgelöst, d.h. zu einem sehr späten Zeitpunkt in der Entscheidungskaskade. Denn vor dem Planfeststellungsverfahren wurde bereits die Aufsuchungserlaubnis erteilt, der Aufsuchungsbetrieb genehmigt und durchgeführt sowie die Gewinnung bewilligt oder Bergwerkseigentum geschaffen. Erst danach, anlässlich der Beantragung des Gewinnungsbetriebs, wird – in bestimmten Fällen – ein Planfeststellungsverfahren und aus diesem Anlass auch ein Raumordnungsverfahren ausgelöst.

Das Raumordnungsverfahren, wenn es denn überhaupt stattfindet, greift daher erst in einem sehr späten Stadium, in dem die gewerbliche Gewinnung von Bodenschätzen kaum noch gesteuert werden kann. Wir schlagen deshalb vor, bei raumbedeutsamen Vorhaben bereits bei Beantragung einer Aufsuchungserlaubnis zu gewerblichen Zwecken ein erstes Raumordnungsverfahren auszulösen. Bei Untergrundspeichern, bei denen keine Aufsuchungserlaubnis sondern ein Untersuchungsbetrieb zu gewerblichen Zwecken beantragt wird, sollte das Raumordnungsverfahren an dieser Stelle greifen.

Weitere Raumordnungsverfahren in späteren Stadien der Zulassungskaskade auf der Basis der dann vorliegenden genaueren Kenntnisse über das Vorkommen von Bodenschätzen oder nutzbaren Speicherformationen im Untergrund und der beabsichtigten betrieblichen Aktivitäten zur Gewinnung von Bodenschätzen oder Nutzung von Speichern bleiben davon unberührt.

Die Zusammenfassung unserer Vorschläge zu diesem Aspekt findet sich unter RoV 1 (I) unter Nr. 16a und 16c (**Fettdruck**). Als maßgebliche Größe für ein Aufsuchungsfeld, das ein Raumordnungsverfahren auslösen kann, wurde die kleinste der nachstehenden relevanten Feldgrößen für raumbedeutsame Betriebe (25 ha) gewählt.

RoV 1 (I)

Ergänzung des Anwendungsbereichs der RoV § 1 Anwendungsbereich

Für die nachfolgend aufgeführten Planungen und Maßnahmen soll ein Raumordnungsverfahren (§ 15 des Raumordnungsgesetzes) durchgeführt werden, wenn sie im Einzelfall raumbedeutsam sind und überörtliche Bedeutung haben. Die Befugnis der für die Raumordnung zuständigen Landesbehörden, weitere raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen von überörtlicher Bedeutung nach landesrechtlichen Vorschriften in einem Raumordnungsverfahren zu überprüfen, bleibt unberührt.

1. Errichtung einer Anlage im Außenbereich im Sinne des § 35 des Baugesetzbuchs, die der Genehmigung in einem Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bedarf und die in den Nummern 1 bis 10 der Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgeführt ist; sachlich und räumlich miteinander im Verbund stehende Anlagen sind dabei als Einheit anzusehen;

[...]

8. Bau einer Bundesfernstraße, die der Entscheidung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes bedarf;

[...]

16. bergbauliche Vorhaben, soweit sie der Planfeststellung nach § 52 Abs. 2a bis 2c des Bundesberggesetzes (*BBergG*) bedürfen

16a. (neu): „bergbauliche Vorhaben, sobald ein Antrag auf Erlaubnis der Aufsuchung von Bodenschätzen zu gewerblichen Zwecken nach § 10 BBergG bei der zuständigen Behörde gestellt wurde und wenn das beantragte Feld 25 ha oder mehr beansprucht;

16b. (neu): bergbauliche Vorhaben zur Gewinnung von Erdwärme, die einer Entscheidung nach § 55 BBergG bedürfen, wenn das Feld oder der untertägige Raum, in dem sich die Nutzung auswirken soll, mit seiner Begrenzung an der Oberfläche nach horizontaler Projektion eine Fläche von 4 km² oder mehr umfasst;

16c. (neu): bergbauliche Vorhaben zur Errichtung von Untergrundspeichern nach § 126 Abs. 1 BBergG sowie Vorhaben zu deren Untersuchung nach § 126 Abs. 2 BBergG, die einer Entscheidung nach § 55 BBergG bedürfen.

- ▶ bei Salzkavernen zur Speicherung von Flüssigkeiten oder Gasen mit einem Hohlräumvolumen von 100.000 m³ oder mehr
- ▶ bei Porenspeichern für Gase mit einem Gesamtspeichervolumen von mindestens 100 Millionen m³ (Vn) oder wenn der untertägige Raum, in dem sich der Betrieb des Speichers auswirken soll, mit seiner Begrenzung an der Oberfläche nach horizontaler Projektion eine Fläche von 25 ha oder mehr umfasst

16d. (neu): bergbauliche Vorhaben zur Gewinnung von Bodenschätzen, die einer Entscheidung nach § 55 BBergG bedürfen, mit einer vom Vorhaben an der Oberfläche in der Summe beanspruchten Fläche von 10 ha oder mehr;“

„Betriebspläne zu Vorhaben nach 16b, 16c und 16d bedürfen keines erneuten Raumordnungsverfahrens, wenn die Entscheidung nach § 55 BBergG auf der Grundlage eines Rahmenbetriebsplans nach § 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG ergeht, für den ein Raumordnungsverfahren durchgeführt wurde.“

17. andere als bergbauliche Vorhaben zum Abbau von oberflächennahen Rohstoffen mit einer vom Vorhaben beanspruchten Gesamtfläche von 10 ha oder mehr;

3.2 Kriterien für die Raumbedeutsamkeit untertägiger Vorhaben erweitern

Raumbedeutsame Vorhaben, die ggf. ein Raumordnungsverfahren (ROV) auslösen, sind in der Raumordnungsverordnung (RoV) aufgelistet. Es ist zu prüfen, ob und welche weiteren untertägigen Vorhaben als raumbedeutsame Vorhaben zusätzlich in die RoV aufgenommen werden sollten, so dass sichergestellt ist, dass bei Ihrer Zulassung ein ROV ausgelöst werden wird. Das bietet die Chance, dass mögliche Konflikte bei der Nutzung des Raums erkannt und planerisch gelöst werden können.

Raumbedeutsame Vorhaben sind von überörtlicher Bedeutung, indem sie in erheblichem Umfang Raum beanspruchen oder Einfluss auf den Raum ausüben.

In Anwendung auf den Untergrund sollten hier vor allem auch solche Vorhabentypen Beachtung finden, die auf geologische Formationen zugreifen, um die Nutzungskonkurrenzen bestehen oder künftig bestehen können. Das trifft vor allem auf geologische Formationen zu, die sich als Speicher für unterschiedliche Gase und Flüssigkeiten oder für Energie in unterschiedlicher Form eignen oder die im Hinblick auf die Nutzung von Geothermie interessant sind. Im Fokus stehen also vor allem Nutzungskonkurrenzen in geologischen Formationen, wie Aquifere, ausgeförderte Rohstofflagerstätten und u.U. Salzkavernen, jeweils soweit sie in Bezug auf eine mögliche Raumbedeutsamkeit adäquate Mindestgrößen aufweisen.

Die Raumbedeutsamkeit von Bergbauvorhaben wird nach geltendem Recht allein anhand des folgenden Kriteriums ermittelt: In der RoV sind unter § 1 Satz 3 Nr. 16 bislang nur solche Bergbauvorhaben erfasst, die eines Planfeststellungsverfahrens nach § 52 Abs. 2a bis 2c BBergG bedürfen. Einem Planfeststellungsverfahren bedürfen derzeit nur Rahmenbetriebspläne solcher Bergbauvorhaben, die nach der UVP-Verordnung Bergbau (UVP-V Bergbau) der Pflicht zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegen. Bei den in der UVP-V Bergbau für die UVP-Pflicht zugrunde gelegten Kriterien spielen natürlich vor allem die potenziellen Umweltauswirkungen eine Rolle. Das kann sich teilweise auch mit Kriterien für die Raumbeanspruchung oder Raumbeflussung decken, ist aber nicht zwingend der Fall.

Wir schlagen deshalb in RoV 1 (I) unter Nr. 16a bis 16d relevante Feldgrößen für potentiell raumbedeutsame Vorhabentypen vor, wobei wir nach Möglichkeit Anschluss an bereits bestehende Kriterien aus der UVP-V Bergbau mit Bezug zur Raumbeanspruchung gesucht haben und diese auf weitere Anwendungsfälle ausdehnt haben.

Ein Kriterium der UVP-V Bergbau sieht vor, ob – auch für Vorhaben im Tiefbau – an der Oberfläche durch Betriebsanlagen, Halden oder Einrichtungen zur Aufbereitung und Verladung eine Fläche von 10 ha oder mehr in Anspruch genommen werden soll. Dieses Kriterium kann direkt auch als Kriterium für die Raumbedeutsamkeit von Vorhaben herangezogen werden, so wie dies in § 1 Nr. 17 RoV auch für nicht-bergbauliche Vorhaben zum Abbau oberflächennaher Rohstoffe festgesetzt wurde. Daher ist es auch geeignet, den oberirdischen Raumspruch von Vorhaben zur Erdgasgewinnung aus unkonventionellen Lager-

stätten zu erfassen.

Weitere Anknüpfungspunkte in der UVP-VBergbau sind bestimmte Mengen von Erdöl, petrochemischen Stoffen oder Erdgas, die in einem Speicher eingelagert werden können (Fassungsvermögen des Speichers von 200.000 Tonnen Flüssigkeit oder 1 Milliarde Kubikmeter Gas). Zumindest das erstgenannte Kriterium für Flüssigkeiten – und mit Einschränkungen auch das Kriterium für Gas – weist einen unmittelbaren Bezug zum Volumen des in Anspruch genommenen Speicherraums auf. Bei Flüssigkeiten handelt es sich um einen Schwellenwert von ca. 230.000 m³. Um alternativ auch eine relevante (faktische) Feldgröße benennen zu können, wird hier ein Raum mit einer Projektionsfläche von 25 ha oder mehr vorgeschlagen. Dabei wird nicht nur auf den Raum abgestellt, der direkt für die Speicherung benötigt wird, sondern auch auf den Raum, in dem sich die Speicherung z.B. durch Druckänderung / Wasserverdrängung auswirken soll.

Im Hinblick auf Geothermievorhaben, besteht eine UVP-Pflicht derzeit nur dann, wenn Bohrungen mit mehr als 1000 Meter Tiefe beabsichtigt sind und sich die Bohrung in einem Naturschutzgebiet oder in einem Schutzgebiet nach EU-Recht befindet. Aus diesem Kriterium lässt sich kein Raumanspruch ableiten. Wir schlagen zur Charakterisierung des Raumanspruchs und der Raumbeeinflussung durch Geothermievorhaben daher vor, darauf abzustellen, ob bei der Nutzung von Erdwärme ein Raum im Untergrund mit einer Projektionsfläche von 4 km² oder mehr (z.B. durch Temperatur- oder Druckänderungen) beeinflusst werden soll.

4. Defizite und Vorschläge für Regelungen im Bergrecht (BBergG)

4.1 Hemmnisse bei der Berücksichtigung öffentlicher Interessen in bergrechtlichen Entscheidungen beseitigen

Im Gegensatz zu vielen anderen Fachgesetzen enthält das BBergG keine Raumordnungsklausel. Deshalb gilt unmittelbar § 4 Abs. 2 ROG, nach dem bei Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen

von Personen des Privatrechts die Erfordernisse der Raumordnung nach den für diese Entscheidung geltenden Vorschriften (hier des Bergrechts) zu berücksichtigen sind. Im Ergebnis bedeutet das, dass auch Ziele der Raumordnung in Entscheidungen nach dem BBergG völlig unberücksichtigt bleiben oder in der Abwägung überwunden werden können, wenn ihre Berücksichtigung nicht vorgesehen ist oder sie – im Einzelfall – weniger gewichtig erscheinen als die Sicherung der Versorgung mit standortgebundenen Bodenschätzen (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 1 BBergG zur Zweckbestimmung des Gesetzes).

Im Übrigen ist das Bergrecht durch gebundene Entscheidungen gekennzeichnet.

Jeweils in einem Kriterienkatalog in § 11 BBergG für die Versagung der Erlaubnis zur Aufsuchung von Bodenschätzen, in § 12 BBergG für die Versagung der Bewilligung der Gewinnung von Bodenschätzen sowie in § 13 BBergG für die Versagung der Verleihung von Bergwerkseigentum an Bodenschätzen ist gezielt festgelegt, unter welchen Bedingungen Anträge negativ zu bescheiden sind.

In einem weiteren Kriterienkatalog in § 55 BBergG ist aufgelistet, unter welchen Voraussetzungen die Zulassung eines Betriebsplanes für die eigentliche betriebliche Tätigkeit der Aufsuchung oder Gewinnung von Rohstoffen zu erteilen ist.

Nach § 52 Abs. 2a-c BBergG bedürfen bestimmte Betriebspläne eines Planfeststellungsverfahrens nach § 57a BBergG. Dies gilt für Rahmenbetriebspläne für Vorhabenarten, die nach der UVP-V Bergbau UVP-pflichtig sind. Aber auch in den Planfeststellungsverfahren gibt es kaum planerisches Ermessen, sondern es gilt ebenfalls der Kriterienkatalog des § 55 BBergG.

4.1.1 Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum

Öffentliche Interessen sind explizit in den Voraussetzungen des § 11 Nr. 10 BBergG für das Versagen der Aufsuchungserlaubnis angesprochen. Sie müssen allerdings überwiegend sein und sie müssen im gesamten zuzuteilenden Feld eine Aufsuchung ausschließen, damit die Erlaubnis zu versagen ist. Zu den öffentlichen Interessen zählen auch die Erfordernisse der Raumordnung. Damit sie überwiegen können, muss es sich nach allgemeiner Auffassung um Ziele der Raumordnung handeln. Allerdings ist laut Gesetzesbegründung die Interessenabwägung

nach § 11 Nr. 10 BBergG eine Besonderheit. Es können nur gravierende öffentliche Belange berücksichtigt werden, wobei offengelassen wird, ob wirklich jedes dem Bergbau entgegenstehende Ziel der Raumordnung genügend Gewicht hat, um gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Sicherung der Versorgung mit Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit zu bestehen. Es bedurfte erst der Rechtsprechung um klarzustellen, dass Ziele der Raumordnung tatsächlich ein Hindernis darstellen können, dass bereits der Erteilung einer Aufsuchungserlaubnis entgegenstehen kann.¹⁰

Andernfalls ist die Erlaubnis nach § 16 BBergG (ggf. mit Nebenbestimmungen) zu erteilen. Dabei ist es nach dem Wortlaut des § 16 Abs. 2 BBergG nicht vorgesehen, das Erlaubnisfeld abweichend vom Antrag festzusetzen, es sei denn, dies ist erforderlich, „um eine Gefährdung der Wettbewerbslage der Bodenschätze aufsuchenden Unternehmen abzuwehren oder die Aufsuchung von Lagerstätten zu verbessern“. Eine räumliche Begrenzung des Aufsuchungsfeldes – insbesondere zur Erfüllung von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung – ist somit in § 16 BBergG nicht vorgesehen.

Im nachfolgenden Entscheidungsschritt, Bewilligung der Gewinnung, können nach § 12 Abs. 2 BBergG bei Vorhaben zu gewerblichen Zwecken nur noch öffentliche Interessen geltend gemacht werden, „wenn die Tatsachen, die die Versagung rechtfertigen, erst nach der Erteilung der Erlaubnis [zur Aufsuchung] eingetreten sind“. Ein Versagen der Bewilligung aufgrund öffentlicher Interessen ist deshalb nur noch in Ausnahmefällen möglich. Im Wortlaut des § 16 BBergG zu Auflagen gibt es überhaupt keinen Hinweis auf eine räumliche Steuerung für Bewilligungen. Lage und Ausdehnung des Bewilligungsfeldes hängt – nach dem Wortlaut der Regelung in § 12 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BBergG – (innerhalb der Grenzen des Erlaubnisfeldes) allein von der Lage der aufgefundenen Bodenschätze ab.

¹⁰ VG Leipzig U. v. 19.1.1995 (5 K 23/ 94): Bergbehörde müsse bei Aufsuchungserlaubnis auch Belange berücksichtigen, die der späteren Gewinnung entgegenstehen. Für Kiesabbau können öff. Belange auch ohne Betriebsplan ermittelt und gewichtet werden. Sei deshalb schon auf der ersten Stufe erkennbar, dass die spätere Gewinnung nicht realisierbar ist, bedürfe es keiner weiteren zeit- und kostenintensiven Verfahrensschritte mehr.

Hingegen gibt es bei der Verleihung von Bergwerkseigentum nach § 13 Nr. 3 BBergG die Möglichkeit, dies zu versagen, wenn das beantragte Feld größer als 25 km² ist. Eine räumliche Steuerung nach § 16 BBergG ist aber auch hier nicht vorgesehen, d.h. der Antragsteller kann nach dem Wortlaut der Regelung (innerhalb der Grenzen des Bewilligungsfeldes) sich das gewünschte maximal 25 km² große Feld selbst zuschneiden. Öffentliche Interessen sind im Kriterienkatalog des § 13 BBergG nicht thematisiert, sind folglich in diesem Stadium auch nicht mehr entscheidungsrelevant.

Die materiellen Regelungen zur Erteilung von Bergbauberechtigungen ermöglichen gerade keine vorsorgende, überörtliche und planerisch abwägende Prüfung, ob oder inwieweit eine Förderung des betreffenden Rohstoffs gerade am beantragten Ort sinnvoll ist oder benötigt wird. Es obliegt dem Vorhabenträger diese Entscheidung im Rahmen seiner wirtschaftlichen Betätigung zu treffen.¹¹ Auch die verfahrensrechtlichen Regelungen in den §§ 14 ff. BBergG sind nicht geeignet, eine vorausschauende und langfristig angelegte Beplanung zu ersetzen.¹²

4.1.2 Zulassung von Betriebsplänen

Die Voraussetzungen des § 55 BBergG zur Zulassung von Betriebsplänen enthalten von vornherein keinen Hinweis auf öffentliche Interessen, zu denen auch die Raumordnung zählt. Hingegen räumt § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG die Möglichkeit ein, dass „die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder Gewinnung beschränken oder untersagen [kann], soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegen stehen.“ Über diese „Kann-Vorschrift“ wird einerseits eine gewisse Bindungswirkung der Raumplanung erzeugt, so dass Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung Verbote oder Beschränkungen des Betriebs auslösen können. Aber andererseits müssen selbst Ziele der Raumordnung nicht zwingend derartige Beschränkungen auslösen, denn ob die Genehmigungsbehörde Ziele der Raumordnung als überwiegend betrachtet, liegt nach diesem Wortlaut in ihrem Ermessen. Um eine stärkere Bindungswirkung zu erreichen, braucht das BBergG eine qualifizierte Raumordnungsklausel.

¹¹ Schilling, Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen, 2012, S. 124

¹² Schilling, ebenda, S. 126

Auch in § 56 BBergG gibt es zu Form und Inhalt der Zulassung keinen Hinweis auf die Berücksichtigung öffentlicher Interessen in Form von Auflagen, Beschränkungen oder Untersagungen, so dass der Eindruck entstehen kann, dass allein die Kriterienliste des § 55 BBergG für die Zulassungsentscheidung und die Gestaltung von Auflagen maßgeblich sei. Ziele der Raumordnung und andere öffentliche oder private Interessen sind aber in § 55 BBergG gerade nicht explizit angesprochen. Dass ein gültiger Raumordnungsplan eine zu beachtende Rechtsvorschrift ist und sich deshalb auch in Auflagen niederschlagen kann, muss sich dem entscheidenden Sachbearbeiter der Bergbehörde auch hier nicht immer erschließen. Insgesamt ist der Gesetzestext nebulös und es hat auch hier erst der höchstrichterlichen Rechtsprechung¹³ bedurft, um klarzustellen, dass die Anforderungen aus § 48 Abs. 2 BBergG in den Prüfungsrahmen des Zulassungsverfahrens nach §§ 55, 56 BBergG einfließen können¹⁴ und sollen. Allerdings ist damit noch nicht ersichtlich, in welcher Form sich das Ermessen der Bergbehörden aus der Kann-Bestimmung des § 48 Abs. 2 BBergG in Verboten oder Auflagen nach § 56 BBergG rechtssicher niederschlagen kann, ohne den Zweck des BBergG, nämlich die Förderung der Versorgung mit Rohstoffen (§ 1 BBergG) zu konterkarieren.

4.1.3 Planfeststellungsverfahren

Bei der bergrechtlichen Planfeststellung zur Zulassung von obligatorischen Rahmenbetriebsplänen gilt hingegen § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG. Danach sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung bei Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.

Somit ist in Planfeststellungsverfahren die Beachtung der Ziele der Raumordnung sichergestellt. Allerdings befinden wir uns hier bereits in einem späten Stadium der Entscheidungskaskade, so dass das „Ob“ des Vorhabens – angesichts der zuvor erteilten Zuteilung der Aufsuchungs- und Bewilligungsfelder sowie des Bergwerkseigentums und der getätigten Investitionen der Unternehmen in die Aufsuchung – kaum noch

infrage steht. Auch das „Wo“ kann nur noch stark eingeschränkt (innerhalb des Feldes) beeinflusst werden. Zur Debatte steht allenfalls noch das „Wie“, wodurch die räumliche Steuerung deutlich erschwert wird. Eine Beachtung der Ziele der Raumordnung in einer früheren Phase der Entscheidungskaskade ist daher unabdingbar für eine effektive Steuerung.

Da jedoch auch hier unklar ist, welcher Entscheidungsspielraum der Zulassungsbehörde neben den dezidierten Anforderungen des § 55 BBergG noch bleibt, um im Planfeststellungsbeschluss auf der Basis des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG neben Zielen der Raumordnung auch Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung sowie andere – nicht in Rechtsvorschriften kodierte – öffentliche Belange berücksichtigen zu können, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass bestehende Spielräume nicht genutzt werden, zumal in der Zweckbestimmung des BBergG die Förderung des Rohstoffabbaus an erster Stelle steht und deshalb für die Auslegung der Regelungen hohes Gewicht hat.

4.1.4 Zwischenfazit

Die andauernden gerichtlichen Auseinandersetzungen um bergrechtliche Entscheidungen zeigen, dass im Ergebnis die Anwendung des Bergrechts und das Ausüben von Ermessensspielräumen zugunsten des Gemeinwohls, z.B. des Umweltschutzes (ebenso wie zugunsten der Rechte Dritter) als unbefriedigend empfunden wird.

Deshalb sind – schon aus Gründen der Transparenz der Entscheidungsabläufe und mehr noch, um die Spielräume der Genehmigungsbehörden auch im Hinblick auf eine räumliche Steuerung nachvollziehbar darzustellen – hier einige Klarstellungen und konkrete Hinweise dringend zu empfehlen. Zudem sollten Handlungsspielräume der Genehmigungsbehörden bei der Erteilung der Bergbauberechtigungen maßvoll ausgeweitet werden.

Da das BBergG in den 32 Jahren seines Bestehens kaum geändert wurde, sollte die in zahlreichen gerichtlichen Entscheidungen erfolgte Weiterentwicklung durch die höchstrichterliche Rechtsprechung endlich vom Gesetzgeber nachvollzogen werden. Rechte und Pflichten der Adressaten sollten sich aus dem Gesetzestext selbst ergeben.

¹³ BVerwGE 74, 315; BVerwG U. v. 29.06.2006, 7 C 11.05

¹⁴ Nach § 5 gilt für bergrechtliche Entscheidungen das jeweilige Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundeslandes, dessen Bergbehörde zuständig ist. § 36 Abs. 1 VwVfG bestimmt, dass ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, nur mit einer Nebenbestimmung versehen werden darf, wenn sie durch Rechtsvorschrift zugelassen ist oder wenn sie sicherstellen soll, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsaktes erfüllt werden (gebundene Entscheidung).

4.2 Qualifizierte Raumordnungsklausel ins BBergG einfügen und Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung in bergrechtlichen Entscheidungen verbessern

4.2.1 Eine qualifizierte Raumordnungsklausel einführen

Um den Einfluss des Raumordnungsrechts sowohl auf vorgelagerte Entscheidungen des Bergrechts (Erlaubnisse, Bewilligungen, Bergwerkseigentum) als auch auf die Zulassung von Betriebsplänen mit und ohne Planfeststellungsverfahren zu erhöhen und damit eine effektivere Steuerungswirkung der übergeordneten Raumplanung zu erzielen, greifen wir den Vorschlag aus der Fachwelt auf, eine qualifizierte Raumordnungsklausel im BBergG zu verankern.¹⁵ Diese sollte sich an die Formulierung des § 4 Abs. 1 S. 3 ROG anlehnen, um eine Beachtung der Ziele der Raumordnung in allen bergrechtlichen Entscheidungen zu bewirken. Soweit Ermessensspielräume bestehen, wird damit im Rahmen der Abwägung auch eine Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung für bergrechtliche Vorhaben ermöglicht. Ein geeigneter Ort für eine derartige Regelung ist § 5 BBergG, dem ein neuer Absatz 2 angefügt werden könnte.

BBergG 1 (I)

Einführung einer qualifizierten Raumordnungsklausel in das BBergG

§ 5 Anwendung des Verwaltungsverfahrensgesetzes und Bindung an die Erfordernisse der Raumordnung

(1) Auf die Ausführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen ist, soweit in diesem Gesetz nichts anderes bestimmt ist, das Verwaltungsverfahrensgesetz anzuwenden.

(2) neu: „Bei Entscheidungen über die Erteilung von Bergbauberechtigungen oder über die Zulassung von Betriebsplänen sowie bei dem Erlass von Nebenbe-

¹⁵ Schulze et. al. (2014) - FKZ 3711 16 103 2

stimmungen, Beschränkungen oder Verboten sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.“

Nützlich wäre dabei auch eine Erläuterung in der Begründung zur Gesetzesnovelle, dass „Ziele der Raumordnung überwiegende öffentliche Interessen sind, während Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung zum Überwiegen öffentlicher Interessen beitragen können“.

4.2.2 Bessere praktische Verankerung der Raumordnung bei Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum

Um eine räumliche Steuerung zu ermöglichen, wäre in § 11 Satz 1 (neu) Nr. 10 BBergG klarzustellen, dass ein ausschließender öffentlicher Belang sich nicht auf das gesamte Feld erstrecken muss, um beachtet zu werden. Er ist auch dann zu beachten, wenn er nur für einen Teil des Feldes gilt. In Verbindung mit der oben vorgeschlagenen Raumordnungsklausel sollten im Ergebnis zumindest Ziele der Raumordnung als gewichtige öffentliche Interessen künftig frühzeitig Beachtung finden und – falls das „Ob“ nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann – wenigstens das „Wo“ stärker beeinflussen können.

Zudem sollte die Entscheidung über die Erlaubniserteilung und Gewinnungsbewilligung in das pflichtgemäße Ermessen (vgl. §§ 11 Satz 2, 12 Abs. 1 neu in BBergG 2 (I)) der Bergbehörde gestellt werden. Diese Regelung könnte ggf. auch beschränkt werden auf diejenigen Vorhaben, die eines Raumordnungsverfahrens bedürfen (vgl. auch den vorherigen Abschnitt 3). Hintergrund dieses Vorschlags ist, dass – in Verbindung mit der oben vorgeschlagenen Raumordnungsklausel – im Rahmen von Ermessensentscheidungen auch Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung Berücksichtigung finden können und damit überhaupt erst eine Möglichkeit erhalten, in die Entscheidung einzufließen. Mit dieser Änderung würde die gestufte bergrechtliche Verfahrenskette der gebundenen Entscheidungen zum frühest möglichen Zeitpunkt durchbrochen und die Übertragung der Rechte zur Aufsuchung und Gewinnung einer umfassenden Abwägungsentscheidung unterworfen. Dies dient auch dazu, den Unternehmen zu einem Zeitpunkt, an dem noch keine größeren Investitionen zur Realisierung des Vorha-

bens getätigt wurden, ein großes Maß an Rechtssicherheit in Bezug auf die spätere Abbaugenehmigung einzuräumen.

BBergG 2 (I)

Vorschläge zur Stärkung der Raumordnung für Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum und Nebenbestimmungen §§ 11, 12, 13, 16 BBergG:

- a) Verschärfung der Anforderungen in § 11 Satz 1 (neu) Nr. 10 (zusätzlich auch „öffentlich-rechtliche“ Vorschriften; Streichung gesamter Feldesbezug)
- b) Bei raumordnungspflichtigen Vorhaben Einführung einer Ermessensentscheidung in § 11 BBergG
- c) Steuerung von Größe und räumlicher Lage der Felder in § 16 BBergG

§ 11 Versagung der Erlaubnis

Satz 1 (neu): „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn

[...]

Nr. 10 (ergänzt): „öffentlich-rechtliche Vorschriften oder überwiegende öffentliche Interessen die der Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen entgegenstehen“,

Satz 2 (neu): „Im Übrigen steht die Erteilung der Erlaubnis bei Vorhaben, [für die ein Raumordnungsverfahren durchzuführen ist], im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde.“

Zudem folgende Erläuterung in Gesetzesbegründung aufnehmen:

„Dabei sind Ziele der Raumordnung überwiegende öffentliche Interessen während Grundsätze und andere Erfordernisse der Raumordnung zum Überwiegen öffentlicher Interessen beitragen können.“

§ 12 Versagung der Bewilligung

(1) „Für die Versagung der Bewilligung gilt § 11 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 6 bis 10 sowie Satz 2 entsprechend. Die Bewilligung ist zu versagen, wenn [...]“

§ 13 Versagung der Verleihung von Bergwerkseigentum

Die Verleihung von Bergwerkseigentum ist zu versagen, wenn

[...]

3. „das Feld, in dem gewonnen werden soll, nicht dem § 4 Abs. 7 entspricht oder seine Begrenzung an der Oberfläche nach der horizontalen Projektion eine Fläche von mehr als 25 Quadratkilometer umfassen soll oder soweit dies zur Wahrung der in § 11 Satz 1 Nr. [8. bis] 10. bezeichneten Rechtsgüter und Belange erforderlich ist.“

[...]

Satz 2 (neu): „§ 11 S. 2 gilt entsprechend.“

§ 16 Form, Inhalt und Nebenbestimmungen

(1) Erlaubnis und Bewilligung bedürfen der Schriftform; die elektronische Form ist ausgeschlossen. Sie sind für ein bestimmtes Feld und für bestimmte Bodenschätze zu erteilen. Das gleiche gilt für Bergwerkseigentum. Die Erlaubnis ist als Erlaubnis zur Aufsuchung zu gewerblichen oder zu wissenschaftlichen Zwecken oder als Erlaubnis zur großräumigen Aufsuchung zu bezeichnen.

(2) „Erlaubnis- und Bewilligungsfelder [sowie Bergwerksfelder] können abweichend vom Antrag festgesetzt werden, soweit dies zur Wahrung der in § 11 Satz 1 Nr. [8. bis] 10. bezeichneten Rechtsgüter und Belange erforderlich ist.“ Ein Erlaubnisfeld kann auch abweichend vom Antrag festgesetzt werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Gefährdung der Wettbewerbslage der Bodenschätze aufsuchenden Unternehmen abzuwehren oder die Aufsuchung von Lagerstätten zu verbessern.“

(3) Die nachträgliche Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Auflagen ist zulässig, wenn sie

1. für den Unternehmer und für Einrichtungen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich vertretbar und
2. nach den allgemein anerkannten Regeln der Technik erfüllbar sind

und soweit dies zur Wahrung der in den §§ 11 und 12 Abs. 1 bezeichneten Rechtsgüter und Belange erforderlich ist.

Damit die räumliche Steuerung sich auch in Zulassungsbescheiden praktisch auswirken kann, ist es vordringlich, in § 16 Absatz 2 BBergG bei der Erteilung von Erlaubnissen oder Bewilligungen explizit zuzulassen, dass Größe und Lage des Erlaubnisfeldes auch nach Maßgabe überwiegender öffentlicher Interessen abweichend vom Antrag festgesetzt werden kann. Eine Verkleinerung und räumliche Steuerung des Erlaubnisfeldes würde sich später auch insoweit automatisch auf das Bewilligungsfeld für die Rohstoffgewinnung übertragen, so das in Gebieten, in denen das Aufsuchen nicht gestattet war, auch die Gewinnung nicht gestattet werden darf.

Über § 12 Absatz 1 Satz 1 BBergG ist die Voraussetzung des § 11 Satz 1 (neu) Nr. 10 BBergG dann auch im Bewilligungsverfahren für die Gewinnung anzuwenden, wodurch – im Prinzip – für das Gewinnungsfeld auch eine weitere räumliche (Fein-) Steuerung möglich sein sollte. Dabei bleibt nach § 12 Absatz 2 BBergG die Hürde jedoch hoch, insbesondere gewerblichen Betrieben im Nachhinein die Bewilligung ganz zu verweigern. Dennoch sollte die Bewilligung (räumlich) weiter beschränkt werden können (sofern dies physikalisch möglich ist¹⁶), wenn Konflikte mit gravierenden öffentlichen Interessen (insbesondere Zielen der Raumordnung), die z.B. erst im detaillierteren Maßstab oder bei eingehender Betrachtung des konkret ins Auge genommenen Gebietes zutage treten, dies erfordern. Dazu wäre es hilfreich, in § 16 BBergG zu ergänzen, dass auch bei Bewilligungen die Festsetzung eines vom Antrag abweichenden Bewilligungsfeldes aus überwiegendem öffentlichen Interesse möglich ist.

Schließlich wäre zu überlegen, ob zusätzlich in § 13 BBergG bei der Übertragung von Bergwerkseigentum nochmals räumlich nachgesteuert werden könnte oder sollte. Das wäre aber nur dann gerechtfertigt, wenn im Nachhinein (d.h. nach Erteilung der Bewil-

¹⁶ Bei der Gewinnung von flüssigen oder gasförmigen Stoffen können Grenzen über die Standortgebundenheit hinaus nicht unabhängig von natürlichen geologischen Gegebenheiten anhand von obertägigen Kriterien gezogen werden. Fließwege werden richtungsunabhängig durch das angelegte Druckgefälle und durch geologische Wegsamkeiten vorgegeben, für die keine Steuerungsmöglichkeit vorliegen. In solchen Fällen würde das „Ob“ auch über das „Wo“ entscheiden, da Teile der Lagerstätte in der Regel wohl nicht ausgeklammert werden können.

ligung) weitere Tatsachen bekannt werden, die ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer weiteren Einschränkung begründen. Die Hürde dürfte hier in der praktischen Anwendung allerdings – auch angesichts der bereits getätigten Investitionen des Bergbaubetriebes und der bereits erteilten Bewilligung des Gewinnungsfeldes – zu hoch sein, so dass in der Praxis letztlich eine räumliche Steuerung nach § 13 Satz 1 Nr. 3 BBergG nur dann in Betracht kommen sollte, wenn das beantragte Bergwerkseigentum größer als 25 km² ist.

4.2.3 Bessere praktische Verankerung der Raumordnung bei der Zulassung von Betriebsplänen

Zur Klarstellung, dass Ziele der Raumordnung im Zulassungsverfahren zu berücksichtigen sind, schlagen wir vor, in den Kriterienkatalog des § 55 BBergG (ähnlich der Regelung in § 11 Nr. 10 BBergG) die Zulassungsvoraussetzung, dass „überwiegende öffentliche Interessen nicht entgegenstehen“ dürfen, explizit einzufügen (vgl. Vorschlag BBergG 3 a (I)). Des Weiteren halten wir es zur Klarstellung für nützlich, auch den Schutz von Grundstücken, die öffentlichen Zwecken gewidmet sind oder aufgrund öffentlich rechtlicher Vorschriften geschützt sind, in den Prüfkatalog des § 55 BBergG aufzunehmen. Damit wird unmissverständlich deutlich, dass diese Belange, die bislang nur in § 48 Abs. 1 sowie Abs. 2 Satz 1 BBergG genannt sind, bei der Prüfung der Zulassungsfähigkeit von Vorhaben zu berücksichtigen sind.

BBergG 3a (I)

§ 55 Zulassung des Betriebsplans

- (1) Die Zulassung des Betriebsplans ist zu erteilen, wenn
1. für die im Betriebsplan vorgesehene Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen die erforderliche Berechtigung nachgewiesen ist,
 2. „Zuverlässigkeit des Unternehmers“
 3. „[...] Vorsorge gegen Gefahren im Betrieb und Arbeitsschutz [...] getroffen ist [...]“,
 4. keine Beeinträchtigung von Bodenschätzen, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, eintreten wird,

4a (neu): „keine Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung dienen können, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind.“

4b (neu): „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften oder überwiegende öffentliche Interessen dem Betrieb nicht entgegen stehen;“

ist der beantragte Betriebsplan ein Haupt-, Sonder- oder Abschlussbetriebsplan, der zur Durchführung eines planfestgestellten Rahmenbetriebsplans nach § 57a erforderlich ist, sind öffentliche Interessen insoweit unbeachtlich, als sie keinen Schutz von Rechten Dritter umfassen und über sie bei der Planfeststellung abschließend entschieden wurde oder bei rechtzeitiger Geltendmachung hätte entschieden werden können;“

Des Weiteren sollte in § 56 BBergG geregelt werden, dass Auflagen im Genehmigungsbescheid auch – ggf. räumlich differenzierte – Verbote oder Betriebsbeschränkungen infolge überwiegender öffentlicher Interessen oder geschützter Flächen enthalten können. Damit wird für den Vollzug auch deutlich, wie diese Belange zu berücksichtigen sind (vgl. Vorschlag BBergG 4 (I)).

BBergG 4 (I)

§ 56 Form und Inhalt der Zulassung, Sicherheitsleistung

(1) Die Zulassung des Betriebsplans bedarf der Schriftform. Sie enthält Verbote, Beschränkungen und Auflagen, soweit es zur Sicherstellung der Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 13 und Absatz 2 erforderlich ist.

Die nachträgliche Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Verboten, Beschränkungen oder Auflagen ist zulässig, wenn sie

1. für den Unternehmer und für Einrichtungen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich vertretbar und
2. nach allgemein anerkannten Regeln der Technik erfüllbar

sind, soweit es zur Sicherstellung der Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 13 und Absatz 2 erforderlich ist.

Insgesamt wäre es empfehlenswert, den Regelungsgehalt von § 48 BBergG noch klarer zu fassen oder besser – wie von uns mit ersten Vorschlägen begonnen (vgl. Vorschlag BBergG 3a (I)) – vollständig in die Systematik der §§ 54 ff. zu integrieren. Die schon aufgrund ihrer Stellung im Gesetzestext misslungene Regelung wäre dann entbehrlich und könnte gestrichen werden.

Einschränkend ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Betriebspläne, die dazu dienen, einen zuvor durch Planfeststellung gebilligten Rahmenbetriebsplan umzusetzen, an die Festlegungen im Rahmenbetriebsplan gebunden sind. Dies gilt insbesondere, sofern im Planfeststellungsbeschluss über öffentliche Belange bereits abschließend entschieden wurde. Im Kriterienkatalog des § 55 BBergG sollte dies klargestellt werden, wenn der hier genannte Vorschlag verwirklicht wird (vgl. Vorschlag BBergG 3 a (I), letzter Halbsatz). Ergänzend ist in § 57a Abs. 5 BBergG der – im Verfahren der bergrechtlichen Planfeststellung – verwirrende und eher irreführende letzte Halbsatz zu streichen (vgl. Vorschlag BBergG 3 b (I)).

BBergG 3 b (I)

§ 55 Zulassung des Betriebsplans

(1) Die Zulassung eines Betriebsplans im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn

[...]

4a (neu): keine Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Grundstücken [...] (vgl. BBergG 3 a (I))

4b (neu): „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften oder überwiegende öffentliche Interessen dem Betrieb nicht entgegen stehen;“

ist der beantragte Betriebsplan ein Haupt-, Sonder- oder Abschlussbetriebsplan, der zur Durchführung eines planfestgestellten Rahmenbetriebsplans nach § 57a erforderlich ist, sind öffentliche Interessen insoweit unbeachtlich, als sie keinen Schutz von Rechten Dritter umfassen und über sie bei der Planfeststellung

abschließend entschieden wurde oder bei rechtzeitiger Geltendmachung hätte entschieden werden können:

§ 57a Planfeststellungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfung

(5) Hinsichtlich der vom Vorhaben berührten Belange Dritter und der Aufgabenbereiche Beteiligter im Sinne des § 54 Abs. 2 erstrecken sich die Rechtswirkungen der Planfeststellung auch auf die Zulassung und Verlängerung der zur Durchführung des Rahmenbetriebsplanes erforderlichen Haupt-, Sonder- und Abschlußbetriebspläne, soweit über die sich darauf beziehenden Einwendungen entschieden worden ist oder bei rechtzeitiger Geltendmachung hätte entschieden werden können; ~~Entscheidungen nach § 48 Abs. 2 werden außer in den in § 48 Abs. 2 Satz 2 genannten Fällen des Schutzes von Rechten Dritter durch einen Planfeststellungsbeschluß ausgeschlossen:~~

4.2.4 Bessere praktische Verankerung der Raumordnung bei Betriebsplänen, die eines Planfeststellungsverfahrens bedürfen

Im Planfeststellungsverfahren sind Behörden, Betroffene sowie die Öffentlichkeit nach Verwaltungsverfahrensgesetz zu beteiligen. Ansonsten bleibt es aber bei der Bindung der Zulassungsentscheidung an die Voraussetzungen von § 55 BBergG, d.h. es gibt kein echtes planerisches Ermessen. Somit stellt der § 57a BBergG an das Ergebnis des Zulassungsverfahrens keine anderen materiellen Anforderungen als § 55 BBergG. Zusätzlich muss zwar eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgelegt werden, aber höhere Umweltauflagen ergeben sich daraus nicht.

Insofern bleibt der entscheidende Schritt – unabhängig davon ob bergrechtliche Zulassungsverfahren in Form einer Planfeststellung durchzuführen sind oder in Form einer einfachen Vorhabengenehmigung – den Katalog der Zulassungsvoraussetzungen in § 55 BBergG zu qualifizieren und durch die Raumordnungsklausel dafür zu sorgen, dass öffentliche Interessen, insbesondere auch die Ziele der Raumordnung, tatsächlich berücksichtigt werden.

4.3 Ergänzung der Zielbestimmung des BBergG um weitere öffentliche Interessen des Gemeinwohls

Sowohl in § 11 Nr. 10 und § 12 Abs. 1 Satz 1 als auch in § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG wird auf entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen abgestellt, die zur Versagung von Erlaubnis oder Bewilligung bzw. zu Beschränkungen oder Verboten im Rahmen der Zulassung des Betriebsplans führen können.

Betrachtet man unter den öffentlichen Interessen die Erfordernisse der Raumordnung, so stellt sich die Frage, ob sie in bergrechtlichen Entscheidungsprozessen gegenüber den Belangen des Bergbaus überwiegen können oder nicht. Dabei ist zu beachten, dass § 1 BBergG als Zweckbestimmung des Gesetzes normiert, „zur Sicherung der Rohstoffversorgung das [...] Gewinnen [...] von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit [...] zu ordnen und zu fördern“. Durch die Aufnahme des Begriffs „Förderung“ des Bergbaus und die Hervorhebung der Rohstoffversorgung und den Hinweis auf die Standortgebundenheit der Lagerstätten wird dem Bergbau in diesem Gesetz ein nahezu erdrückendes Gewicht gegenüber allen anderen Belangen verliehen.

Verstärkt wird die Gewichtung des Bergbaus noch durch die sog. Rohstoffsicherungsklausel in § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG, wonach Vorschriften, die Bergbautätigkeiten auf bestimmten – gesetzlich besonders geschützten oder für einen bestimmten Zweck gewidmeten – Grundstücken beschränken oder verbieten, nach der Maßgabe anzuwenden sind, dass Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden. In der rechtswissenschaftlichen Literatur¹⁷ wurde die Bedeutung dieser Regelung diskutiert, ob in ihr insbesondere eine generelle Vorrangsklausel für den Bergbau gesehen werden kann. Die Rechtsprechung¹⁸ hat dies relativiert, geht aber davon aus, dass dem Belang der Sicherung der Rohstoffversorgung ein besonders starkes Gewicht zukommt, wenn auch nicht ein absoluter Vorrang vor anderen Gemeinwohlbelangen.

¹⁷ Hoppe, DVBL 1987, 757; Peters, DVBL 1988, 228

¹⁸ BVerwGE 81, 329; OVG Koblenz, ZfB 2007, 283; VGH Mannheim, NUR 1989, 134; BVerwGE 74, 315

Unter dem Regime weitgehend gebundener Entscheidungen mit nur geringen Ermessensspielräumen haben – nach derzeit geltendem Recht – selbst entgegenstehende Ziele der Raumordnung einen schweren Stand gegenüber den Interessen des Bergbaus und könnten sich allenfalls im Rahmen von Planfeststellungsverfahren sicher durchsetzen. Die Durchsetzungsfähigkeit der Ziele der Raumordnung würde sich deutlich verbessern, wenn ins Bergrecht – wie oben vorgeschlagen – eine qualifizierte Raumordnungsklausel eingefügt und zudem bei der Zulassung von Betriebsplänen „entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen“ auch in den Prüfkatalog zur Zulassung von Betriebsplänen aufgenommen würden.

Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung laufen hingegen (gemeinsam mit anderen öffentlichen Belangen, die sich nicht auf verbindliche Rechtsvorschriften stützen können) weiterhin Gefahr, im Rahmen der gebundenen Entscheidungen des Bergrechts gegenüber dem Gewicht der prioritären Interessen des Bergbaus mit Sicherheit zu unterliegen oder gar völlig außer Betracht zu bleiben.

Um hier zu einem gerechteren Interessenausgleich zu kommen und auch Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung mehr Gewicht zu verleihen, müsste in der Zweckbestimmung des Bundesberggesetzes in § 1 Nr. 1 nicht nur auf den sparsamen Umgang mit Grund und Boden (sowie ggf. mit untertägigen Räumen) sondern auch insgesamt auf den Einklang mit öffentlichen Interessen abgestellt werden. Öffentliche Interessen sind insbesondere auch die Erfordernisse der Raumordnung, was u.U. in bestimmten Aspekten auch den Schutz der Umwelt umfassen kann.

Wir stellen einen Formulierungsvorschlag zur Diskussion, der statt auf Förderung stärker auf Ordnung des Bergbaus im Sinne des Gemeinwohls abstellt.

Flankierend dazu schlagen wir vor, die sog. Rohstoffsicherungsklausel in § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG zu streichen. Diese ist aufgrund der genannten Rechtsprechung in ihrem Bedeutungsgehalt immer weiter relativiert worden und bildet nichts anderes ab als das verfassungsrechtlich ohnehin geforderte und zu beachtende Übermaßverbot. Damit ist sie funktionslos geworden und sollte daher ersatzlos entfallen.

BBergG 5 (I)

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es,

„zur *nachhaltigen* Sicherung der *Versorgung mit Rohstoffen* *versorgung und Erdwärme sowie der Nutzung geologischer Speicherformationen* das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen *unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes* bei sparsamem und schonendem Umgang *mit unterirdischen Räumen sowie mit Grund und Boden im Sinne des Gemeinwohls* zu ordnen *und zu fördern*.“

§ 48 Allgemeine Verbote und Beschränkungen

(1) S. 1 [...]

S. 2: *Bei Anwendung dieser Vorschriften ist dafür Sorge zu tragen, daß die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden.*

4.4 Begriffsdefinitionen des Bergrechts um Stockwerksnutzungen und Energiespeicher erweitern

Um im Untergrund eine stockwerksweise Raumplanung zu ermöglichen, die sich auch in bergrechtlichen Zulassungsverfahren niederschlägt, müsste der „Feldbegriff“ in § 4 Abs. 7 BBergG entsprechend in der 3. Dimension (Teufe) angepasst werden.

BBergG 6 (I)

Anpassung der bergrechtlichen Definition des „Feldes“

§ 4 (Begriffsbestimmungen)

(7) Feld einer Erlaubnis, Bewilligung oder eines Bergwerkeigentums ist ein Ausschnitt aus dem Erdkörper, der von geraden Linien an der Oberfläche und von lotrechten Ebenen nach der Tiefe begrenzt wird, soweit nicht die Grenzen des Geltungsbereichs dieses Gesetzes einen anderen Verlauf erfordern. *„Zur besseren Ausnutzung des unterirdischen Raums kön-*

nen die Felder zusätzlich durch Horizontalebene oder Angaben zu Teufen [oder Bezugnahme auf hinreichend bestimmte geologische Formationen, Schichten oder Strukturen in vertikaler Richtung] begrenzt werden.“

Des Weiteren schlagen wir vor, in § 4 BBergG den Begriff der „Untergundspeicher“, der sich derzeit nur auf die Speicherung von Stoffen (außer Wasser) bezieht, auf die untertägige Speicherung von Energie auch in Form von Warmwasser oder von wasserbetriebenen Pumpspeicherwerken auszudehnen. Im Rahmen von regionalen und überregionalen Energiekonzepten werden künftig Energiespeicher ergänzend zum Netzausbau eine größere Rolle spielen.

BBergG 7 (I)

§ 4 Begriffsbestimmungen

(9) Untergundspeicher ist eine Anlage zur unterirdischen behälterlosen Speicherung

1. von Gasen, Flüssigkeiten und festen Stoffen mit Ausnahme von Wasser

2. „von Energie als Wärme, mithilfe von Pumpspeichern oder in einer anderen wiedergewinnbaren Art und Weise (Energiespeicher), sofern dies nicht in anderen Rechtsvorschriften geregelt ist; ausgenommen ist ferner das Speichern von Energie in einem Grundstück aus Anlass oder im Zusammenhang mit dessen baulicher oder sonstiger städtebaulicher Nutzung“

Entscheidungen praktisch berücksichtigt werden können.

Darüber hinaus wäre es unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung des Untergrunds wünschenswert, dass künftig die Gewinnung von Bodenschätzen stärker im Einklang mit dem Gemeinwohl erfolgt und in diesem Sinne Abwägungsspielräume der Bergbehörden erweitert werden.

5. Fazit

Zur Einführung einer untertägigen Raumordnung, wie sie der Koalitionsvertrag vorsieht, ist es nach unserer Auffassung unabdingbar, nicht nur einige Klarstellungen und Erweiterungen im raumordnerischen Instrumentarium vorzunehmen, sondern auch das Bergrecht so anzupassen, dass die Raumplanung bei bergrechtlichen Entscheidungen Wirkung entfaltet. Dafür ist es unseres Erachtens vordringlich, eine qualifizierte Raumordnungsklausel ins BBergG einzufügen und damit im Fachrecht deutlich zu regeln, dass Erfordernisse der Raumordnung in allen Entscheidungen angemessen zu berücksichtigen sind. Des Weiteren ist im Fachrecht zu verdeutlichen, wie Ziele der Raumordnung in gebundenen bergrechtlichen

II. Umweltschutz im Bergrecht stärken

1. Grundsätzliche Problemstellung

Bergbau und andere Nutzungen des Untergrunds können mit erheblichen Umweltbelastungen einhergehen. Da die Nachfrage nach Rohstoffen weiter wächst und ergiebige, leicht zugängliche Rohstofflagerstätten – zumindest mit den konventionellen Verfahren – zunehmend ausgeschöpft sind, verlagert sich der Rohstoffabbau auf Vorkommen, deren Gewinnung aufwändiger ist und z.T. auch technische Verfahren mit noch größeren Umweltrisiken erfordert. Aber auch Nutzungen des Untergrunds für Geothermie, zur Speicherung oder Endlagerung sind nicht ohne Umweltrisiken.

Betroffen sind nicht nur Umweltgüter wie Natur und Landschaft, die Biologische Vielfalt, Boden, Fläche, Luft und Wasser, sondern auch die menschliche Gesundheit. Hinzu kommt der Verlust von Heimat und gewachsenen sozialen Bindungen, wenn etwa für Tagebaue ganze Ortschaften verlagert werden und deren Bewohner umsiedeln müssen. Die Aus- und Folgewirkungen betreffen nicht nur Privateigentum sondern auch die Funktionsfähigkeit von öffentlichen Gebäuden und Infrastrukturen, insbesondere im Verantwortungsbereich der Gemeinden. Dies und der Umstand, dass große Flächen im Einwirkungsbereich dieser Vorhaben langfristig belegt sind oder freigehalten werden müssen, schränken die Gemeinden in ihren Entwicklungsmöglichkeiten und der kommunalen Planungshoheit ein.

Umso wichtiger ist es für eine nachhaltige Entwicklung, Umweltbelange als öffentliche Belange sowie private Interessen auch im Hinblick auf nachfolgende Nutzungen frühzeitig mit größerem Gewicht als bisher in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen.

Hierfür ist eine rechtzeitige Beteiligung aller möglicherweise in Ihren Interessen oder Aufgaben Betroffenen sowie auch eine bessere Information der Öffentlichkeit erforderlich. Des Weiteren ist den in ihren Rechten Betroffenen sowie den Umweltverbänden ein effektiver Rechtsschutz zu gewähren.

2. Umweltbelange bei bergrechtlichen Entscheidungen stärken

2.1 Defizite im BBergG

Das Bergrecht soll nach der Intention des Gesetzgebers¹⁹ die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Rohstoffen abschließend regeln. Daher ist auch die Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Landschaftspflege, die durch Bergbautätigkeiten betroffen werden, grundsätzlich im BBergG verortet. Anknüpfungspunkte für die bessere Berücksichtigung von Umweltbelangen ergeben sich dabei bereits zum Zeitpunkt der Planung und Genehmigung von Vorhaben, des Weiteren auch bei der Abbauphase und der Nachsorge nach Beendigung der Bergbautätigkeit.

Nach derzeitigem Regelungsstand ist der Bergbautreibende lediglich verpflichtet, Vorsorge für eine Wiedernutzbarmachung der Oberfläche nach Beendigung der Abbautätigkeit zu treffen. Dabei ist diese qualitativ nicht mit der Renaturierung des ehemaligen Abbaufeldes gleichzusetzen, sondern strebt eine geplante Folgenutzung (bspw. Tagebausee für Erholungs- und Freizeitwecke) an. Genauer gesagt, die vom Bergbau genutzten Areale können dauerhaft ihre ursprünglichen Funktionen, sei es zu Siedlungszwecken, zur landwirtschaftlichen Nutzung oder als hochwertige Ökosysteme nicht mehr erfüllen.

In Deutschland hat mit zahlreichen Zechenschließungen in den vergangenen Jahrzehnten und dem bevorstehenden Auslaufen der Steinkohlesubventionen die Bedeutung der Steinkohle stark abgenommen. Im Gegensatz dazu ist die flächenintensive Förderung von Braunkohle aus Tagebauen noch auf lange Sicht prägend für die Braunkohlereviere (Planungen bis zur Mitte des Jahrhunderts). Dabei werden im Tagebau nicht nur wertvolle Rohstoffe entnommen, sondern zudem große Massen ungenutzter Gesteine bewegt und abgebaut²⁰. Die direkten Feinstaubemissionen

¹⁹ BT-Drucksache 8/1315 S. 1

²⁰ SRU Umweltgutachten 2012, Kapitel 2 Rn. 105

die von Braunkohletagebauen ausgehen, führen regelmäßig zur Überschreitung der gültigen Feinstaub (PM10)-Grenzwerte in der Luft²¹. Auch die anschließende Verstromung der Braunkohle erzeugt CO₂-Emissionen und sowohl direkte Partikelemissionen als auch Emissionen von Gasen wie Stickoxide und Schwefeldioxid, aus denen sich in der Atmosphäre sekundäre Partikel bilden. Damit ist die Energiegewinnung aus Braunkohle für gesundheitsrelevante Partikelkonzentrationen in der Umgebungsluft verantwortlich²².

Zudem gibt es derzeit Planungen, neue Tagebaue aufzuschließen, da sich der Abbau der energetisch ineffizienten Braunkohle aufgrund des derzeit ineffektiven CO₂-Zertifikatehandels für die großen Stromerzeuger immer noch lohnt. Dieser Fehlanreiz verzögert den Einsatz weniger klimaschädlicher Energieträger weiter.

Im Bereich des untertägigen Schacht- und Stollenbergbaus sind zudem andere erhebliche Schwierigkeiten zu bewältigen, bspw. wie ausgeförderte Hohlräume möglichst dauerhaft standfest verfüllt werden können oder wie Grundwassereinbrüche oder die Verunreinigung angrenzender Aquifere verhindert werden können. Aufgrund der langen Zeiträume, die Nachsorgemaßnahmen in Anspruch nehmen, stellt sich zudem die Frage, wie Folgekosten für die Allgemeinheit sicher vermieden werden können. Bislang kann die Bergbehörde eine Sicherheitsleistung nur dann verlangen, wenn andernfalls die Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen des § 55 BBergG infrage stünde, also eine Zulassung ohne Sicherheitsleistung ohnehin zu versagen wäre.

Das rechtliche Verhältnis der bergrechtlichen Wiedernutzbarmachung zum naturschutzrechtlichen Eingriffsinstrumentarium ist nicht geklärt. So wird vertreten, dass naturschutzrechtliche Vorschriften (z. B. BNatSchG) auch für Vorhaben des BBergG angewendet werden können.²³ Andere²⁴ meinen, dass das

BBergG die allgemeinen und besonderen Vorschriften des Naturschutzrechts verdrängt und begründen dies damit, dass das BBergG das naturschutzrechtliche Eingriffsinstrumentarium explizit aufgreift.²⁵ Eine klarstellende Regelung zur Abgrenzung des Naturschutzrechts zum Bergrecht (ähnlich wie in § 18 BNatSchG zur Abgrenzung zum Baurecht) fehlt bislang. Damit ist ebenfalls zu fragen, ob naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen bereits durch die Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung abgegolten sind.

Belange des Umweltschutzes werden bei der Zulassung von Gewinnungsvorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen (bergrechtliche Planfeststellung), berücksichtigt. Welche Vorhaben planfeststellungspflichtig sind, bestimmt sich nach der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verordnung Bergbau (UVP-V-Bergbau). Diese erfasst Gewinnungsvorhaben ab einer bestimmten Flächenausdehnung oder Fördervolumina. Bestimmte Aufsuchungs- und Gewinnungsbetriebe (z. B. Fracking-Bohrungen) werden bislang aufgrund der geringen räumlichen Ausdehnung des einzelnen Bohrstandortes oder Fördervolumina nicht erfasst, obwohl von ihnen erhebliche Umwelt- und Gesundheitsrisiken ausgehen können. Dabei werden die kumulativen Wirkungen der räumlich konzentrierten Bohrstandorte überhaupt nicht betrachtet.

Soweit sich Anforderungen eines vorsorgenden Umwelt- und Naturschutzes ergeben, die über die Zulassungsvoraussetzungen der Betriebspläne sowie weiterer auf das Vorhaben anzuwendender Vorschriften hinausgehen, sind diese als öffentliche Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG zu prüfen. Die sog. Öffnungsklausel entfaltet jedoch aufgrund ihrer rechtssystematischen Ausgestaltung und ihres Regelungsgehalts nur marginale Wirkung und beinhaltet keine echte Abwägung der für und gegen das Vorhaben stehenden Belange. Aufsuchungs- und Gewinnungsvorhaben setzen sich so gegenüber entgegenstehenden Belangen regelmäßig durch. In seiner derzeitigen Fassung kann das BBergG den Anforderungen eines vorsorgenden und effektiven Umwelt- und Naturschutzes nicht zufriedenstellend Rechnung tragen.

21 Mündliche Mitteilung des LANUV NRW; Sachstandsbericht 2012: Luftreinhaltepläne im Rheinischen Braunkohlerevier; Bezirksregierung Köln

22 Builtes P., Jörß, W., Stern, R. & Theloke, J. Strategien zur Verminderung der Feinstaubbelastung – Zusammenfassender Abschlussbericht (PAREST) Umweltbundesamt 2012

23 Kühne, Gunther UTR 2004, 251, 278; Piens/ Schulte/ Graf Vitzhum § 56 Anhang Rn. 230

24 Gerigk, ZfB 1987, 232 (235); Wilde, DVBL 1998, 1321 (1323 ff.); Frenz/Müggenborg BNatSchG 2011 §§ 13 ff., VGH Kassel, Urteil v. 02.12.2004 – 4 UE 2874/02

25 BVerwG, Urt. V. 04.07.1986 – 4 C 31.84

2.2 Änderungsvorschläge

Wir empfehlen, die Zweckbestimmung des § 1 BBergG zu erweitern. Neben der bereits vorhandenen Bodenschutzklausel sollte eine Vorsorgeklausel hinsichtlich der Vermeidung von Gefahren für die Umwelt eingefügt werden. Mit dieser Änderung wäre klargestellt, dass das BBergG neben der Förderung der Rohstoffversorgung, also vorwiegend volkswirtschaftlichen Belangen gleichberechtigt die Beachtung der Anforderungen eines möglichst schonenden Umgangs mit Umweltmedien und Naturgütern bei der Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen adressiert.

BBergG 6 (II)

§ 1 Zweck des Gesetzes

Zweck dieses Gesetzes ist es,

[...]

3. die Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für Leben, Gesundheit und Sachgüter Dritter ergeben, zu verstärken und den Ausgleich unvermeidbarer Schäden zu verbessern.

4. (neu): „die Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für die Umwelt und Natur ergeben, zu verstärken und den Ausgleich unvermeidbarer Eingriffe zu verbessern.“

Wir schlagen vor, dass Umweltbelange im gestuften bergrechtlichen Verfahren möglichst frühzeitig, nämlich schon bei der Vergabe von Bergbaurechten, im Regelungsinstrumentarium verankert werden. Dazu sollte § 11 Nr. 10 BBergG folgendermaßen angepasst und präzisiert werden:

BBergG 2 (II)

Vorschlag zur Stärkung des Umweltschutzes im gestuften Verfahren

§ 11 Versagung der Erlaubnis

Nr. 10 (ergänzt): „soweit öffentlich-rechtliche Vorschriften oder überwiegende öffentliche Interessen der Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen entgegenstehen. Überwiegende öffentliche Interessen sind insbesondere auch erhebliche Auswir-

kungen auf Umwelt und Natur.“

Nach geltender Rechtslage können Umweltbelange im Rahmen der Aufsuchungserlaubnis und Gewinnungsbewilligung nur bei der Prüfung der überwiegenden öffentlichen Interessen berücksichtigt werden. Eine gewisse Wirkung entfalten sie jedoch nur in den Fällen, wenn sie die Aufsuchung und Gewinnung im gesamten Aufsuchungsfeld ausschließen. Durch die explizite Erwähnung im Gesetzestext sind Umweltbelange im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen und werden in ihrer Bedeutung für die Abwägung weiter gestärkt. Ein weiterer Vorteil des frühen Berücksichtigungszeitpunkts ist, dass auch die Bergbauunternehmen ein größeres Maß an Rechtssicherheit hinsichtlich ihrer weiteren Vorhabenplanung erhalten und eine spätere Zulassung des Gewinnungsbetriebes wahrscheinlicher wird. Weitere übergeordnete Gemeinwohlbelange (insbesondere Umweltbelange) werden bei der Zulassung des Abbaubetriebes geprüft und können auch dann noch zu dessen Versagung führen. Faktisch bindet sich die Bergbehörde jedoch nach der Erteilung und Verleihung der Bergrechte bis zu einem bestimmten Grad selbst und die nachträgliche Beschränkung oder gänzliche Versagung des Vorhabens wird zunehmend unwahrscheinlich.

Darüber hinaus sollten die Belange des Umwelt- und Naturschutzes explizit in die Voraussetzungen für die Zulassung der Betriebspläne in § 55 BBergG aufgenommen werden. Dieser regelt bislang nur die Pflicht, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, um eine an die Bergbautätigkeit anschließende Wiedernutzung der in Anspruch genommenen Flächen sicherzustellen. Wir empfehlen zusätzlich zu regeln, dass soweit möglich und zumutbar, eine vorhabenbegleitende Renaturierung durchgeführt werden soll, bevor auf die anschließende Wiedernutzbarmachung zurückgegriffen werden kann. Dieses Instrument bietet sich vor allem für den Tagebau-Bergbau an, der sukzessive über lange Zeiträume örtlich wandert. Ein Zuwarten bis zum Abschluss der Gewinnungstätigkeiten ist aus unserer Sicht weder zielführend noch aus gewinnungstechnischen Gründen erforderlich. Vorteil dieser Regelung ist, dass die teilweise sehr langen Gewinnungszeiträume bereits für Wiederherstellungsmaßnahmen genutzt werden können.

Solche Maßnahmen können die Bergämter zwar über den bestehenden § 48 Abs. 2 BBergG bei der Zulassung der Betriebspläne berücksichtigen.²⁶ Ob und in welchem Umfang von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, unterliegt jedoch der weitreichenden Einschätzungsprärogative²⁷ der für die Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen zuständigen Bergämter. Für die Genehmigungspraxis lässt sich festhalten, dass die Bergbehörden von § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG, d. h. zum Erlass von Nebenbestimmungen oder gar zur Erhebung des gesetzlichen Versagungsgrundes nur sehr zögerlich Gebrauch machen.

Zudem schlagen wir vor, die Anhörung der in ihren Rechten Betroffenen und die Berücksichtigung öffentlicher Interessen mit zugleich drittschützender Wirkung in den § 55 BBergG als zentrale Vorhabengenehmigungsvorschrift zu integrieren. Die Verortung in den §§ 48 Abs. 2 und 57a Abs. 5 BBergG ist misslungen und trägt nicht zur Klarstellung der Prüfungspflichten der Bergbehörden bei.

BBergG 3 (II)

§ 55

[...]

4a (neu): „keine Rechtsvorschriften entgegenstehen, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung dienen können, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind.

4b (neu): andere öffentlich-rechtliche Vorschriften oder überwiegende öffentliche Interessen dem Betrieb nicht entgegenstehen; **überwiegende öffentliche Interessen sind insbesondere auch erhebliche Auswirkungen auf Umwelt und Natur;**

ist der beantragte Betriebsplan ein Haupt-, Sonder- oder Abschlussbetriebsplan, der zur Durchführung eines planfestgestellten Rahmenbetriebsplans nach § 57a erforderlich, sind öffentliche Interessen insoweit unbeachtlich, als sie keinen Schutz von Rechten Dritter umfassen und über sie bei der Planfeststellung abschließend entschieden wurde oder bei rechtzeitiger

²⁶ BVerwG U. v. 04.07.1986, 4 C 31/84

²⁷ Ähnlich OVG Magdeburg U. v. 26.10.2011, 2 L 6/09

Geltendmachung hätte entschieden werden können:

4c (neu): eine Anhörung der in ihren Rechten betroffenen Dritten durch die Zulassungsbehörde stattgefunden hat und keine öffentlichen Interessen mit zugleich drittschützender Wirkung dem Betrieb entgegenstehen.

5. Schutz der Oberfläche wegen persönlicher Sicherheit und öffentlichem Verkehr

6. Abfallentsorgung

7. die erforderliche Vorsorge zur Renaturierung oder falls dies nicht möglich oder zumutbar ist zur naturnahen Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß getroffen ist, wobei dies soweit möglich und zumutbar vorhabenbegleitend durchzuführen ist.

Zudem empfehlen wir, dass der Ordnungsgeber (BMWi) die Ermächtigungsgrundlage in § 66 Nr. 8 BBergG nutzt und eine Bergverordnung erlässt, um Vorsorge- und Durchführungsmaßnahmen zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche während und nach der Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung zu treffen und festzulegen, welche Anforderungen an diese Maßnahmen zu stellen sind. Eine solche Verordnung könnte zudem nach § 68 Abs. 3 Nr. 2 BBergG nur im Einvernehmen mit dem BMUB erlassen werden. Dies eröffnet Spielräume, um die umweltfachlichen Anforderungen an Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung zu schärfen und den Umweltschutz im bergrechtlichen Verfahren weiter zu stärken.

Ohne weitergehende Vorschläge zu unterbreiten, sind unseres Erachtens weitere Optimierungsmöglichkeiten bei der Vorhabenplanungs- und anschließenden Abbauphase zu heben. Bergbauaktivitäten sollten alle zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um Einwirkungen des Abbaus auf die Umwelt zu minimieren und den Energieeinsatz und Ressourcenverbrauch effizient zu gestalten. Typische Potentiale liegen bspw. in der Anwendung einer umweltschonenden Abbauplanung und -methode, der landschaftsgerechten Gestaltung von Aufschüttungen sowie der Schaffung und Erhaltung eines Biotopverbundes an anderer Stelle.²⁸

²⁸ Brockhoff S. 314

Wir schlagen des Weiteren vor, den § 56 Abs. 2 S. 1 BBergG zu ändern. Der Vorschlag soll sicherstellen, dass die Zulassung der Betriebspläne an die vorherige obligatorische Sicherheitsleistung gekoppelt wird und damit die Gefahr der Verlagerung der sog. Ewigkeitskosten auf die Allgemeinheit verringert wird. Diese Regelung hätte zudem den Vorteil, dass Ungleichbehandlungen bei den Vorhabenträgern vermieden werden.

BBergG 4 (II)

§ 56 Form und Inhalt der Zulassung, Sicherheitsleistung

(2) Die zuständige Behörde *kann hat* die Zulassung von der Leistung einer Sicherheit abhängig *zu* machen, *soweit diese erforderlich ist* um die Erfüllung der in § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 13 und Absatz 2 genannten Voraussetzungen zu sichern. Der Nachweis einer entsprechenden Versicherung des Unternehmers mit einem im Geltungsbereich dieses Gesetzes zum Geschäftsbetrieb zugelassenen Versicherer darf von der zuständigen Behörde als Sicherheitsleistung nur abgelehnt werden, wenn die Deckungssumme nicht angemessen ist. Über die Freigabe einer gestellten Sicherheit entscheidet die zuständige Behörde.

Es sollte zudem darüber nachgedacht werden, ob die Vergabe der Bergrechte an Bergbauunternehmen so umgestaltet werden kann und sollte, dass sie die Berücksichtigung von Gemeinwohlbelangen und insbesondere des Umweltschutzes bei der Zulassung von Aufsuchungs- und Gewinnungsvorhaben nicht hindern und entgegenstehende Interessen im weiteren bergrechtlichen Verfahren umfassend berücksichtigt werden können.

Denkbar ist, die Rechtevergabe so lange schwebend unwirksam zu stellen, bis die spätere Zulassung der Aufsuchung und Gewinnung bestandskräftig geworden ist. Möglich erscheint auch, anstatt nach Art. 14 GG geschützte Bergrechte zu übertragen, bis zur Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens nur mehr Berechtigungen zu vergeben, die im Rang unter Eigentumsrechten stehen. Um zu einer abschließenden Einschätzung zu kommen, sind noch weitergehende Überlegungen anzustellen und der fachliche Diskurs zu führen.

2.3 Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für weitere Vorhaben in der UVP-V Bergbau regeln

Die aktuelle Diskussion um die Unsicherheiten bei der Fracking-Technologie (Gewinnung von Kohlenwasserstoffen, bspw. Erdöl, Erdgas, unter Einsatz multipler Horizontalbohrungen und hydraulischer Bohrlochbehandlung), insbesondere bei der Schiefergasförderung²⁹ und die damit zusammenhängenden möglichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zeigen exemplarisch, dass das Bergrecht mit den Anforderungen aus sich wandelnden Abbautechniken im Hinblick auf mögliche Gefahren für Umweltmedien und für die menschliche Gesundheit nicht Schritt halten konnte. Im Lichte der vielen offenen geowissenschaftlichen und technischen Fragen sowie Wissensunsicherheiten genügt der Fokus auf Betriebs- und Arbeitssicherheit bei Genehmigung und Aufsicht von Gewinnungsvorhaben nicht. Vorhaben, bei denen nicht nur im Störfall mit erheblichen Gefahren für die Umwelt gerechnet werden muss (bspw. Vorhaben mit Einsatz der Fracking-Technologie) sowie die untertägige Verpressung und Speicherung gefährlicher Substanzen sollten daher einer obligatorischen Umweltverträglichkeitsprüfung bereits bei der Zulassung des Aufsuchungsbetriebes bedürfen. Wir schlagen dazu die Änderung des § 1 Nr. 2 UVP-V Bergbau vor.

Insbesondere beim Fracking müssen die kumulativen Auswirkungen von zahlreichen Bohrstandorten, die räumlich konzentriert sowie über unterirdische Rohrleitungen und Zuwegungen an der Oberfläche verbunden sind, im Rahmen der UVP angemessen berücksichtigt werden. Hinsichtlich der Gewinnung von Kohlenwasserstoffen mittels Fracking sind vielfältige kumulative Auswirkungen auf Umweltgüter und andere Nutzungen zu erwarten. Dies trifft insbesondere auf die Gewinnung aus dichten Tongesteinen (Schiefergas) zu. Eine Betrachtung einzelner Bohrstandorte mit jeweils geringer Umweltwirkung ist zur Bewertung möglicher Umweltauswirkungen nicht zielführend.

²⁹ Vgl. Stellungnahme „Einschätzung der Schiefergasförderung in Deutschland“, UBA Dezember 2011; aktuelle Studie des UBA von 09/2012 zum Thema vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4346.html>

UVP-V Bergbau

§ 1 Vorhaben

Der Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen die nachfolgend aufgeführten betriebsplan-pflichtigen Vorhaben:

1. Gewinnung von Steinkohle, Braunkohle, bituminösen Gesteinen, Erzen und sonstigen nichtenergetischen Bodenschätzen:

a) im Tiefbau mit

[...]

b) im Tagebau mit

[...]

2. „Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken mit

a) Fördervolumen von täglich mehr als 500 Tonnen Erdöl oder von täglich mehr als 500 000 m³ Erdgas;

b) Errichtung und Betrieb von Förderplattformen im Bereich der Küstengewässer und des Festlandssockels

c) (neu): drei oder mehr Bohrstandorten, die betrieblich durch Leitungen miteinander verbunden sind;

d) (neu): Tiefbohrungen, wenn dabei mit hydraulischem Druck ein Aufbrechen von Gesteinen erfolgt oder unterstützt wird;

e) (neu): sonstigen Tiefbohrungen, wenn aufgrund einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalles nach § 3c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Tiefbohrung entscheidungsrelevante erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann.“

[...]

8. Tiefbohrungen:

a) (neu): zur Gewinnung von Erdwärme ab 1.000 m Teufe in ausgewiesenen Naturschutzgebieten oder gemäß den Richtlinien 79/409/EWG oder 92/43/EWG ausgewiesenen besonderen Schutzgebieten;

b) (neu): „zur Gewinnung von Erdwärme ab einer Teufe von 1.000 m außerhalb der in Buchstabe a) genannten Gebiete, wenn aufgrund einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalles nach § 3 c des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung die Tiefbohrung entscheidungsrelevante erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann;“

Es sollte geprüft werden, ob in der UVP-V-Bergbau bereits alle Vorhabentypen enthalten sind, die in der Nutzungsphase erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben können. Hierbei sollten insbesondere die Schwellenwerte in den Blick genommen werden. Zudem sollte untersucht werden, ob neben Vorhaben zur Förderung von Kohlenwasserstoffen auch weitere Vorhabentypen bereits bei der Zulassung des Aufsuchungsbetriebes UVP-pflichtig sein sollten. Dies gilt insbesondere in den Fällen, in denen die Aufsuchung von Bodenschätzen bereits ähnlich nachteilige Umweltwirkungen wie die spätere Gewinnung hat.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung in bergrechtlichen Verfahren verbessern

Ein wichtiger Baustein für eine bessere Beachtung der Umweltbelange durch die Gestaltung des Verwaltungsverfahrens ist die Öffentlichkeitsbeteiligung, hier im Sinne der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern sowie Vereinigungen und Verbänden. Denn die Öffentlichkeitsbeteiligung erfüllt neben anderen³⁰ auch eine aus Umweltsicht wichtige Funktion. Sie soll die verfahrensabschließende Entscheidung dadurch verbessern, dass die zuständige Behörde ihre Entscheidung auf einer möglichst breiten und umfassenden Faktenbasis treffen kann und die Öffentlichkeit die Möglichkeit erhält, ihre Belange einzubringen.³¹

Das BBergG trägt der Beteiligung der Öffentlichkeit in seinen Verfahrensregelungen nicht ausreichend Rechnung. Dadurch werden die Chancen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verbesserung der Vorhabenplanung und auch für mehr Rechtsfrieden nicht genutzt.

³⁰ Siehe Gärditz, Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderungen an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, GewArch 2011, 273, 275 f.; E. Hofmann, Umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungskaskaden, in Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, Tagungsband, 2012, 35, 37ff; Ziekow, Neue Formen der Bürgerbeteiligung, Gutachten D zum 69. Deutschen Juristentag, 2012, D 14 ff.; Appel, „Staat und Bürger in Umweltverwaltungsverfahren“, NVwZ 2012, 1361, 1367f.

³¹ So auch Erwägungsgrund 3 der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (2003/35/EG): „Eine effektive Beteiligung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen ermöglicht es einerseits der Öffentlichkeit, Meinungen und Bedenken zu äußern, die für diese Entscheidungen von Belang sein können, und ermöglicht es andererseits auch den Entscheidungsträgern, diese Meinungen und Bedenken zu berücksichtigen; dadurch wird der Entscheidungsprozess nachvollziehbarer und transparenter, und in der Öffentlichkeit wächst das Bewusstsein für Umweltbelange sowie die Unterstützung für die getroffenen Entscheidungen.“; s. a. E. Hofmann, Umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungskaskaden, in Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, Tagungsband, 2012, S. 35, 38; Kremer, Kommentar zum Vortrag von Prof. Dr. Hofmann (Umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungskaskaden), in: dito, 2012, S. 69, 77, zur Wichtigkeit der Informationen durch die Öffentlichkeit aus Sicht der Praxis; Knebel, Kommentar zum Vortrag von VprOVG Dr. Michael Sauthoff, in: dito, 2012, S. 171, 172f.

3.1 Defizite im Bergrecht

3.1.1 Beteiligung vor Berechtsamsvergabe

Die Öffentlichkeit wird im gestuften bergrechtlichen Verfahren bislang nicht bei der Berechtsamsvergabe, sondern – wenn überhaupt – erst bei der Zulassung der Betriebspläne beteiligt. Bei den sog. Berechtsamen handelt es sich um die Eigentumsrechte am bergfreien Bodenschatz, die Voraussetzung für die eigentliche betriebliche Aufsuchungs- und Gewinnungstätigkeit sind. Einige begründen die Beteiligung zu einem späten Zeitpunkt im bergrechtlichen Verfahren damit, dass sich erst mit der Zulassungsentscheidung rechtliche und tatsächliche Wirkungen auf die Betroffenen entfalten. Eine frühere Beteiligung ermögliche mangels einer konkreten Vorhabenplanung keine gestaltende Einflussnahme. Zudem sei sie mit zusätzlichem Aufwand für die Vorhabenträger verbunden.

Unberücksichtigt bleibt dabei allerdings, dass schon bei der vorgelagerten Rechtevergabe an bis dahin als herrenlos geltenden Bodenschätzen die entscheidenden Weichen in Richtung des Abbaus von Rohstoffen gestellt werden. Bereits hier prüfen die zuständigen Bergämter ohne Beteiligung der Öffentlichkeit abschließend öffentliche Interessen, die der Erteilung der Aufsuchungserlaubnis und Gewinnungsbewilligung entgegenstehen. Bei der sich anschließenden Zulassung des eigentlichen Gewinnungsvorhabens werden diese Belange dann nicht mehr erneut überprüft. Eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die nicht nur Informationen über das geplante Vorhaben bereitstellt, sondern auch dazu beiträgt, entgegenstehende Gemeinwohlbelange zu konkretisieren, kommt auf der Stufe der Zulassung der Betriebspläne zu spät und ist kaum effektiv. Bspw. ist hier eine Prüfung von Alternativen schon nicht mehr sinnvoll.

Hilfreich, aber nicht ausreichend ist der neue § 25 Absatz 3 VwVfG. Dieser stellt zwar klar, dass die Bergbehörde zumindest darauf hinwirken soll, dass der Vorhabenträger bereits während seiner Planungen die betroffene Öffentlichkeit informiert und ihr Gelegenheit zur Stellungnahme und Erörterung einräumt, dazu verpflichtet ist er allerdings nicht.

3.2 Änderungsvorschläge zum BBergG

3.1.2 Beteiligung bei der Zulassung der Betriebspläne

Grundstückseigentümer, die mit einiger Wahrscheinlichkeit durch ein Abbauvorhaben von schweren Bergschäden betroffen sein werden, sind auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts³² in den eigens geschaffenen Sonderbetriebsplanverfahren „Abbauwirkungen auf das Oberflächeneigentum“ anzuhören. Dieses Verfahren sollte das schon früh erkannte Defizit im BBergG beseitigen, dass bei der Zulassung von Hauptbetriebsplänen eine Beteiligung der Öffentlichkeit oder der betroffenen Grundstückseigentümer nicht stattfand.

Der Sonderbetriebsplan kann bereits vor oder parallel zum Hauptbetriebsplan beantragt werden und ist regelmäßig über die zu treffenden Nebenbestimmungen zum Schutz der betroffenen Grundstücke mit dem Hauptbetriebsplan verknüpft. Allerdings wird mit den Betroffenen nur ein Teil der Öffentlichkeit beteiligt. Für Vorhaben zur Gewinnung von Braunkohle in großflächigen Tagebauen wird in den Ländern mit Braunkohlevorräten (z. B. NRW, Sachsen) eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung der Braunkohlenpläne als Teil der Regionalplanung durchgeführt.

Bei der Zulassung von Rahmenbetriebsplänen, die eine vergrößerte Darstellung von komplexen und langandauernden Vorhaben enthalten, findet eine Öffentlichkeitsbeteiligung nur statt, wenn es sich um UVP-pflichtige Vorhaben handelt.

Ein nicht zu unterschätzendes Hemmnis im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Einwendungsfrist von sechs Wochen. Selbst fachkundige Umwelt- und Naturschutzverbände sehen sich oftmals kaum in der Lage, zu komplexen Großvorhaben kompetent und präklusionsfest Stellung zu nehmen. Eine fundierte Beteiligung ist so nicht möglich und wichtige Informationen können von Behörden und Gerichten als verspätet zurückgewiesen werden und verloren gehen. Dies ist insbesondere bei den oftmals komplexen Bergbauvorhaben von Nachteil.

Wir halten es für erforderlich, dass die Öffentlichkeit an allen bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen (Berechtsamsvergabe und Zulassung der Betriebspläne) frühzeitig beteiligt wird. Denn sie sollte in den gestuften Verfahren auch an den Vorentscheidungen partizipieren.³³ Dazu sollten die §§ 15 und 54 BBergG ergänzt werden. Mit der Ergänzung des § 15 BBergG wird sichergestellt, dass die Öffentlichkeit bereits vor der Entscheidung über die Berechtsamsvergabe zu beteiligen ist. Die Änderung von § 54 BBergG regelt die obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Zulassung von Betriebsplänen. Letztere muss nur dann ausdrücklich geregelt werden, wenn nicht – wie ebenfalls von uns vorgeschlagen – die UVP-Pflicht auf alle umweltrelevanten Vorhaben ausgeweitet wird. Aber auch in diesem Fall ist eine ausdrückliche Regelung im Fachrecht aus Gründen der Rechtsklarheit sinnvoll. Durch die Vorschläge werden die von der Praxis aufgrund der Moers-Kapellen-Entscheidung³⁴ entwickelten Beteiligungs- und Anhörungsverfahren zur gesonderten Betroffenenbeteiligung in Form des Sonderbetriebsplans „Abbauwirkungen auf das Oberflächeneigentum“ zur umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung weiterentwickelt.

Die Bekanntmachung soll nicht nur im – selten gelesenen – amtlichen Veröffentlichungsblatt, sondern auch in den regionalen Zeitungen erfolgen. Die gleichfalls wünschenswerte öffentliche Bekanntgabe und Veröffentlichung der Unterlagen im Internet wird durch § 27a VwVfG bereits sichergestellt. Die Einwendungsfristen sollen hinreichend lang sein, um eine fundierte und damit effektive Beteiligung zu ermöglichen.³⁵ Wie lang dies genau ist, ist von den Umständen des Einzelfalls abhängig, zum Beispiel von der Komplexität des zu beurteilenden Sachverhalts, davon, was bereits im Vorfeld diskutiert und geprüft wurde (Kaskade), der Größe des Vorhabens, der Qualität der vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen und allgemeinen zeitlichen Restriktionen, wie zum Beispiel Feiertagen oder Ferienzeiten. Die Frist sollte daher von der Behörde unter Berücksichtigung dieser Umstände festgelegt werden.³⁶

³³ Zur langen Tradition dieser Forderung schon seit den 80er Jahren Durner, Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, ZUR 2011, 354, 357
³⁴ BVerwG ZfB 1989, 199 ff.

³⁵ So auch Art. 6 Abs. 3 Aarhus-Konvention

³⁶ Zur europarechtlichen Zulässigkeit der Festsetzung einer Beteiligungsfrist in SUP-Verfahren durch die planaustellende Behörde selbst EUGH, 20.10.2011, C-474/10.

³² BVerwG U. v. 16.03.1989 4 C 36.85

Um eine zu kurze Frist zu verhindern soll das Gesetz eine Mindestfrist (sechs Wochen) vorsehen. Damit bleibt der Bergbehörde genügend Spielraum in begründeten Fällen die Frist angemessen zu verlängern. Mit der weiteren Ergänzung, die Öffentlichkeit über die Entscheidung und deren Begründung zu informieren, wird die Transparenz behördlicher Entscheidungen in bergrechtlichen Verfahren weiter verbessert.

BBergG 5, 6 (II)

§ 15 Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung anderer Behörden

(1) neu: „Die zuständige Behörde hat frühzeitig im Verfahren auf Erteilung der Bergbauberechtigungen (Aufsuchungserlaubnis, Gewinnungsbewilligung) das beabsichtigte Vorhaben sowie die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens auf geschützte Rechtsgüter in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und in örtlichen Tageszeitungen öffentlich bekannt zu machen. Sobald die Antragsunterlagen vollständig vorliegen, sind diese zusammen mit allen entscheidungserheblichen Berichten und Empfehlungen unter Berücksichtigung der Vorgaben des UIG einen Monat zur Einsicht auszulegen. Dies ist ebenfalls ortsüblich bekannt zu machen. Die zuständige Behörde legt eine angemessene Frist fest, innerhalb derer die Öffentlichkeit Gelegenheit hat, sich schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde zu dem Vorhaben zu äußern. Die Frist beträgt mindestens 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist.

Die Entscheidung über den Antrag ist mit Gründen öffentlich bekannt zu machen.“

(2) neu: „Die Gemeinden, in deren Gebiet das Berechtigungsfeld liegt, sind von der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung einer Bergbauberechtigung zu unterrichten.“

§ 54 Zulassungsverfahren

(1) Der Unternehmer hat den Betriebsplan, dessen Verlängerung, Ergänzung oder Abänderung vor Beginn der vorgesehenen Arbeiten zur Zulassung einzureichen.

(2) [...]

(3) neu: „Die zuständige Behörde hat frühzeitig im Betriebsplanverfahren das beabsichtigte Vorhaben sowie die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens auf geschützte Rechtsgüter in ihrem amtlichen Veröffentlichungsblatt und in örtlichen Tageszeitungen öffentlich bekannt zu machen. Sobald die Antragsunterlagen vollständig vorliegen, sind diese zusammen mit allen entscheidungserheblichen Berichten und Empfehlungen unter Berücksichtigung der Vorgabe des UIG einen Monat zur Einsicht auszulegen. Dies ist ebenfalls ortsüblich bekannt zu machen. Die zuständige Behörde legt eine angemessene Frist fest, innerhalb derer die Öffentlichkeit Gelegenheit hat, sich schriftlich oder zur Niederschrift bei der Anhörungsbehörde zu dem Vorhaben zu äußern. Die Frist beträgt mindestens 2 Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist

Die Entscheidung über den Betriebsplan ist mit Gründen öffentlich bekannt zu machen.“

4. Garzweiler-Urteil umsetzen und Rechtsschutz verbessern

4.1 Defizite im Bergrecht

Insbesondere bei langfristig angelegten und komplexen Vorhaben wie dem Braunkohletagebau zeigt sich, dass Rechtsschutz für die von Umsiedlungsmaßnahmen Betroffenen im bergrechtlichen Grundabtretungsverfahren, nach den Entscheidungen über die Vergabe der Bergrechte und Zulassung der Betriebspläne zu spät ansetzt. Gerade hier wird die Kollision der Eigentumsrechte – des Abbauunternehmers am Bodenschatz und des Grundstückseigentümers bspw. an seiner Wohnnutzung – besonders deutlich. Bereits mit den der Grundabtretung vorangehenden Entscheidungen, der Gewinnungsbewilligung und Verleihung des Bergwerkseigentums, wird das Recht eingeräumt, auch das spätere Grundabtretungsverfahren verlangen zu können. Im Unterschied zu anderen Fällen der Enteignung zugunsten Privater stehen sich hier nicht nur das Eigentumsrecht des zu Enteignenden und das Recht der freien Berufswahl des Abbautreibenden gegenüber. Der Vorhabenträger kann zusätzlich noch sein Eigentumsrecht am bergfreien Bodenschatz mit in die Waagschale der Interessenabwägung werfen.

Die Braunkohlenpläne und deren Teilpläne als spezielle Form der Landesplanung in den sog. Braunkohlendörfern (Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt) legen Ziele der Raumordnung für eine geordnete Braunkohlenabbauplanung fest. Hier wird bereits lange vor der Genehmigung des eigentlichen Abbaubetriebes rein faktisch das „Ob“ des Vorhabens, der Standort des Abbauggebietes und zudem auch die für eine Realisierung des Vorhabens erforderlichen Umsiedlungen festgelegt. Die Pläne entfalten jedoch keine Regelungswirkung zu Lasten Dritter, da zum Zeitpunkt der Aufstellung deren tatsächliche Durchführung aus genehmigungsrechtlicher Sicht nicht feststeht. Zudem enthalten sie keine grundstücksscharfen Angaben zur Inanspruchnahme der vorgesehenen Abbauflächen. Sie können von den Eigentümern der Grundstücke im vorgesehenen Abbauggebiet nicht wirksam angefochten werden. Die Braunkohlenpläne sind der eigentlichen bergrechtlichen Vorhabenzulassung in der Regel vorgeschaltet und die bergrechtlichen Betriebspläne sind mit ihnen in Einklang zu bringen (vgl. § 29 Abs. 3 Satz 2 LPIG NRW)³⁷.

Bergrechtliche Betriebspläne sind dagegen öffentlich-rechtliche Verwaltungsakte und können von Gemeinden, betroffenen Grundstückseigentümern und Nachbarn von Betriebsstätten angefochten werden. Gegen diese Entscheidungen können nach § 1 Absatz 1 Nr. 1 lit. b Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz auch anerkannte Umweltvereinigungen klagen, wenn für ein bergbauliches Vorhaben nach der UVP-V Bergbau eine UVP oder eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalles vorgeschrieben ist.

Im Wesentlichen unterteilen sich bergrechtliche Betriebspläne in Rahmenbetriebspläne, welche langfristige Vorhaben auf einer abstrakteren Ebene und in ihrer Gesamtheit darstellen, und in Hauptbetriebspläne. Letztere genehmigen den jeweils zum Abbau anstehenden konkret zeitlich und räumlich begrenzten Abschnitt des Vorhabens. Der den Hauptbetriebsplänen vorgeschaltete Rahmenbetriebsplan entfaltet keine sog. enteignungsrechtliche Vorwirkung hinsichtlich der sich anschließenden bergrechtlichen Grundabtretung.³⁸ Er dient dazu, die Zulassungsfähigkeit des Gesamtvorhabens oder größerer Abschnitte zu prüfen und konnte bislang nicht erfolgreich angefochten werden.

Das Bundesverwaltungsgericht vertritt nunmehr die Auffassung, dass auch der Rahmenbetriebsplan die erforderliche rechtliche Drittwirkung entfaltet, auch wenn ihm selbst noch keine bergrechtliche Gestattungswirkung in Bezug auf den eigentlichen Abbau zukommt. Somit entzieht dieser zwar nicht selbst das Eigentum, er greift jedoch insofern in die Rechte der Betroffenen aus Art. 14 Abs. 1 GG ein, als dass die Feststellung der grundsätzlichen Zulassungsfähigkeit des Vorhabens sich zu Lasten der Eigentümer auswirkt.

Im Bergrecht zeigt sich exemplarisch die Schwäche gestufter Zulassungsverfahren, die auf einer frühen Stufe in der Entscheidungskaskade bereits faktisch oder rechtlich bindende Entscheidungen zu Standort, Umfang und Eingriffen des Vorhabens in Rechte Dritter treffen.

Ein effektiver Rechtsschutz i. S. d. Art. 19 Abs. 4 GG, als wesentliches Element der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG, ist nur gewährleistet, wenn das gestufte Verwaltungsverfahren so ausgestaltet ist, dass Rechtsschutz weder unmöglich, unzumutbar erschwert oder faktisch entwertet wird. Er setzt am Ende einer Kette von bergrechtlichen Entscheidungen regelmäßig zu spät an und bleibt daher weitgehend wirkungslos für die Rechtsschutzsuchenden. Seit dem Urteil kann die durch den Erlass des Rahmenbetriebsplans festgestellte Zulassungsfähigkeit der nachfolgenden Inanspruchnahme von Sachgütern Dritter über § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG unmittelbar von den Betroffenen angefochten werden.³⁹

Dies bestätigt auch das BVerfG⁴⁰ in seiner Entscheidung zum Tagebau Garzweiler. Die gebotene enteignungsrechtliche Gesamtabwägung bei Großvorhaben müsse in die Vorhabenzulassung vorverlegt werden, da anderenfalls eine ergebnisoffene Überprüfung der Gemeinwohldienlichkeit des Vorhabens nicht mehr erwartet werden könne⁴¹.

Zudem führt das Gericht aus, dass einzelne Enteignungsgründe in den bergrechtlichen Vorschriften zur Grundabtretung eine Enteignung verfassungsrechtlich nicht tragen können. Es bedürfe einer verfassungskonformen Auslegung unter Einbeziehung des Gemeinwohlbelangs der Aufrechterhaltung

³⁷ Piens/ Schulte/ Graf Vitzthum § 56 Anhang Rn. 424

³⁸ Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung 4. Auflage 2012, § 1 Rn. 150

³⁹ BVerwG Urteil v. 29.06.2006 (7 C 11.05)

⁴⁰ BVerfG Urteil v. 17.12.2013; S. 53

⁴¹ Kühne, Gunther - Verfassungsrechtliche Fragen der bergrechtlichen Enteignung, NVwZ 2014, 321; BVerfG Urteil v. 17.12.2013

der Rohstoffversorgung, auf die eine Grundabtretung gestützt werden könne.

4.2 Handlungsvorschlag zur Weiterentwicklung des Rechtsschutzes gegen bergbauliche Vorhaben

Der Bundesgesetzgeber sollte auf die Entscheidung aus Karlsruhe reagieren und den Rechtsschutz der Abbaubetroffenen stärken. Wir empfehlen daher, die in § 79 BBergG benannten Gemeinwohlgründe, auf die eine Grundabtretung gestützt werden kann, zu präzisieren. Es muss zudem sichergestellt sein, dass gerade bei langfristigen Vorhaben (wie bspw. im Braunkohletagebau) die Enteignungsgründe auch für die Dauer des konkreten Vorhabens tragen. Ein heute zugelassener Braunkohletagebau mag derzeit noch der Sicherung der Energieversorgung dienen. Ob dieser Gemeinwohlbelang im Zuge der Energiewende in 20 oder 30 Jahren auch noch trägt, muss vor der Inanspruchnahme von Wohngrundstücken genau überprüft und abgewogen werden.

Zudem sollte an geeigneter Stelle im Gesetz klargestellt werden, dass zur Sicherstellung eines effektiven Rechtsschutzes, wie vom BVerfG angemahnt, bereits bei der Zulassung der Rahmenbetriebspläne eine umfassende und ergebnisoffene Gesamtabwägung der privaten und öffentlichen Interessen, einschließlich der Interessen des Umweltschutzes, durchgeführt werden muss. Diese Abwägungsentscheidung muss für Rechtsgutsbetroffene und anerkannte Umweltvereinigungen vollständig gerichtlich überprüfbar sein.

Die in Abschnitt II 2.3 von uns vorgeschlagene maßvolle Erweiterung des Katalogs UVP-pflichtiger Vorhaben in der UVP-V-Bergbau verbessert auch die Rechtsschutzmöglichkeiten anerkannter Umweltvereinigungen, da die Umweltverbandsklage an der möglichen UVP-Pflichtigkeit bergrechtlicher Zulassungsverfahren anknüpft.

Anerkannte Umweltverbände sollten gegen alle Entscheidungen im Rahmen dieser Verfahren klagen können, die sich auf Belange des Umwelt- und Naturschutzes auswirken können und in denen Behörden umweltrechtliche Vorschriften anwenden.

Nach der neueren Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes⁴² und des Bundesverwaltungsgerichts⁴³ zur Umsetzung von Artikel 9 Absatz 3 der Aarhus-Konvention ist der Gesetzgeber gefordert, neue Klagemöglichkeiten für Umweltverbände auch jenseits des bereits geregelten Bereichs der UVP-pflichtigen Verfahren zu schaffen. Anerkannten Umweltvereinigungen sollten daher auch in bergrechtlichen Verfahren, in denen keine UVP vorgeschrieben ist, Klagerrechte zugesprochen werden, um die Einhaltung von umweltrechtlichen Bestimmungen auch in diesen Verfahren gerichtlich überprüfen lassen zu können.

5. Fazit

Falls das BBergG novelliert wird, um die Möglichkeiten für eine untertägige Raumplanung zu verbessern, empfehlen wir, die Gelegenheit zu nutzen und eine umfassendere Modernisierung des Bergrechts zu realisieren. Dabei sollten die Anforderungen des Umweltschutzes – aber auch die Anforderungen an die Transparenz der Verfahren, die Beteiligung der Betroffenen und der breiten Öffentlichkeit sowie an einen effektiven Rechtsschutz – in bergrechtlichen Verfahren auf einen Standard angehoben werden, der mittlerweile für vergleichbare Fachplanungen selbstverständlich ist. Angesichts der anhaltenden Kritik an der unzureichenden Anwendung von Mindeststandards beim Rohstoffabbau in den Entwicklungs- und Schwellenländern sollte Deutschland im Hinblick auf Standards für Umweltschutz, Beteiligung und Rechtsschutz eine Vorbildfunktion erfüllen.

42 z. B. EuGH, Urt. v. 08.03.2011, Rs. C-240/09

43 BVerwG, Urt. v. 05.09.2013, Az. 7 C 21.12

III. Rohstoffabbau und Ressourcenschonung

1. Eingangsfragen: Rohstoffabbau im Spannungsverhältnis zur Ressourcenschonung

Rohstoffe sind wesentliche Grundlage jeder industrialisierten Volkswirtschaft. Sie werden in großen Mengen zur Herstellung von Gütern benötigt und zur Sicherung eines wesentlichen Teils unseres Energiebedarfs verbraucht. Der permanente Zugriff auf Rohstoffe zu vertretbaren Kosten ist daher wesentlicher Bestandteil der strategischen Planungen des produzierenden Gewerbes und auch die Bundesregierung hat ein erhebliches Interesse daran, die Verfügbarkeit von Rohstoffen zu erhalten.

Die zunehmend dynamische Wirtschaftsentwicklung in den Schwellenländern heizt die Nachfrage nach Bodenschätzen weiter an und beschleunigt den Ressourcenverbrauch und damit den Abbau von Rohstoffen zusätzlich. Damit einhergehende steigende Rohstoffpreise befördern Überlegungen der Bergbauindustrie, die Exploration und den Abbau von Vorkommen auszuweiten und machen auch zunehmend die Ausbeutung von unzugänglichen Lagerstätten interessant, die bislang aus technischen und wirtschaftlichen Gründen keine Rolle spielen.⁴⁴

Es ist zu erwarten, dass die Ausweitung des Rohstoffabbaus Ökosysteme auch in ihrer Funktion für das Klima und die Biodiversität erheblich gefährden kann.⁴⁵ Dies gilt umso mehr, wenn der Abbau unter unzureichenden technischen, umweltfachlichen und rechtlichen Standards erfolgt, so dass Störfälle zunehmen.

Um einen möglichst ressourcenschonenden Bergbau mit weiteren Nutzungen des Untergrundes zu koordinieren, bedarf es neben der Implementierung einer untertägigen Raumordnung auch der Anpassung des vorhabenbezogenen Fachrechts. Aufgrund der

Zunahme der Nutzungsansprüche an den Untergrund im Rahmen der Energiewende (z. B. Tiefengeothermie, mittel- und langfristig steigender Bedarf an Energiespeichern⁴⁶) wird es immer dringlicher, dass auch das vorhabenbezogene Bergrecht räumliche und am Grundsatz einer möglichst nachhaltigen Nutzung orientierte Priorisierungen beachtet und nicht weiter nach dem „Windhundprinzip“ Vorhaben im Rahmen von gebundenen Entscheidungen zugelassen werden können.

Für eine nahezu vollständig regenerative Stromversorgung sind im gewissen Umfang Langzeitspeicher (Speicherung von regenerativ erzeugten Wasserstoff oder Methan mit Hilfe von Power to Gas) notwendig, um Versorgungssicherheit und Unabhängigkeit zu gewährleisten.⁴⁷

Insbesondere bei der Energiespeicherung in Aquiferstrukturen sowie bei anderen Nutzungen, wie bspw. Tiefengeothermie oder ggf. auch der Erprobung der Kohlendioxidspeicherung könnten zunehmend Konkurrenzsituationen zueinander aber auch mit unkonventionellen Formen der Rohstoffgewinnung (z. B. Fracking) auftreten. Weiterer Handlungsdruck ergibt sich aus den europäischen und deutschen Ressourceneffizienzpolitiken. Diese sehen vor, den Verbrauch von Ressourcen der Tragfähigkeit der Umwelt anzupassen und Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung zu minimieren.⁴⁸

Der III. Teil dieses Papiers zeigt erste Ansätze, wie das Bergrecht dazu beitragen kann, dass der Rohstoffabbau künftig ressourcenschonender und generationengerechter durchgeführt werden kann.

⁴⁴ Spiegel Online v. 06.04.2014: Rohstoff-Gewinnung: Deutsche Industrie will Metallerze in der Tiefsee abbauen - Bis zu 30 deutsche Firmen wollen nach SPIEGEL-Informationen einen Bergbauverein für die Tiefsee gründen. Dort sollen Metallerze abgebaut werden - es geht um Investitionen in dreistelliger Millionenhöhe.

⁴⁵ Ein Beispiel dafür ist die Katastrophe der Deepwater Horizon – Golf von Mexiko 2010 (Bohrleck in 1500m Tiefe).

⁴⁶ UBA-Fallstudie „Zukunftsmarkt elektrische Energiespeicherung“ 2007 S. 1

⁴⁷ Siehe auch Umweltbundesamt (2014): „Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050“ sowie in Umweltbundesamt (2010): „Energieziel 2050: 100% Strom aus erneuerbaren Energien“

⁴⁸ Positionspapier Ressourcenschutzrecht 2013; Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) 2012 (Schutz und nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen)

2. Ansätze zur Änderung des Bergrechts und Schaffung von Entscheidungsgrundlagen zu Ressourcenschonung

2.1 Ressourcenschutz in Zweckbestimmung des BBergG einfügen

Die Sicherung der Rohstoffversorgung als Gesetzeszweck steht in einem Zielkonflikt zum Ressourcenschutz. Dieser Zielkonflikt lässt sich auch nicht zur Gänze auflösen, da der Anspruch Ressourcen zu schützen in seiner Konsequenz den Verzicht auf die Gewinnung von Rohstoffen zur Folge hätte. Vielmehr muss es darum gehen, eine möglichst schonende Nutzung von Ressourcen im Bergrecht zu verankern.

Dazu sollte das Bergrecht geöffnet werden, so dass das öffentliche Interesse an einer möglichst ressourcensparenden und nachhaltigen Nutzung des Untergrundes von den Genehmigungsbehörden – konkretisiert in Zielfestsetzungen der Raumordnung oder in Fachkonzepten – den Entscheidungen über das einzelne Vorhaben zugrunde gelegt werden müssen. In der Genehmigungspraxis führt der gesetzliche Förderauftrag gerade dazu, dass beantragte Vorhaben bei fehlendem Bedarf nicht untersagt werden können. Eine effektive räumliche und ressourcenschonende Steuerung von Untergrundnutzungen ist so nicht realisierbar.

Wir empfehlen, in § 1 BBergG eine sog. Ressourcenschonungsklausel aufzunehmen. Mit diesem Leitbild würde das Normengefüge grundsätzlich verändert werden. Allerdings würde ohne weitere flankierende Maßnahmen über die Symbolwirkung hinaus keine gestalterische Wirkung erzielt werden. Es sollte daher geprüft werden, wie der Ressourcenschutz frühzeitig in der bergrechtlichen Entscheidungskaskade verankert und einer Gesamtabwägung zugänglich gemacht werden kann.

BBergG 13 (III)

§ 1 Zweck des Gesetzes

S. 1: Zweck dieses Gesetzes ist es,

1. „zur nachhaltigen Sicherung der Versorgung mit Rohstoffen versorgung und Erdwärme sowie der Nutzung geologischer Speicherformationen das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes bei sparsamem und schonendem Umgang [mit unterirdischen Räumen] sowie mit Grund und Boden im Sinne des Gemeinwohls zu ordnen und zu fördern.“

2. [...]

3. [...]

4. (neu): „die Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für die Umwelt und Natur ergeben, zu verstärken und den Ausgleich unvermeidbarer Eingriffe zu verbessern.

S. 2 (neu): „Dabei sollen bereits gewonnene und genutzte Bodenschätze wiederverwertet werden und vorrangig aufgeschlossene Lagerstätten soweit technisch und wirtschaftlich zumutbar vollständig abgebaut werden.“

Für die Vorbereitung ihrer Entscheidung benötigt die zuständige Behörde allerdings Informationen über die aktuellen und auch zukünftigen Bedarfe, aber auch über höfliche Vorkommen und Verknappungen und damit über die Schutzgutqualität einzelner Rohstoffe.

IV. Fazit und Ausblick

2.2 Machbarkeit von Bedarfsplanungen für den Rohstoffabbau erforschen

Wir halten es für zielführend, das Instrument einer Rohstoffbedarfsplanung als materielle Abwägungsgrundlage für die Zulassungsentscheidung im bergrechtlichen Verfahren auf ihre Machbarkeit hin zu erforschen. Diese hat nach unserer derzeitigen Einschätzung das größte Potential zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs und sollte bei erwiesener Machbarkeit auch in der bergrechtlichen Entscheidungskaskade berücksichtigt werden. Dabei ist zwischen Bedarfen des Weltmarktes an bestimmten Rohstoffgruppen und dem regionalen Bedarf vor allem an Baumineralien oder fossilen Energieträgern wie der Braunkohle, die schon aus Kostengründen in der räumlichen Nähe ihrer anschließenden Nutzung oder energetischen Verwertung gewonnen werden, zu unterscheiden. Je nach Ausgestaltung und Zielrichtung müsste diese Bedarfsplanung komplexe wirtschaftliche Variablen und Wirkungszusammenhänge beachten, so dass unseres Erachtens zunächst eine regionale Bedarfsplanung von einzelnen Rohstoffgruppen, die bereits ansatzweise praktiziert wird, die aussichtsreichste Umsetzungschance hätte.

2.3 Nationale / regionale Fachkonzepte zur Ressourcenschonung und Rohstoffabbau prüfen

Zur Unterstützung der Zulassungsentscheidung der Bergämter wäre ein politisch auf Ebene des Bundes oder der Länder beschlossenes Fachkonzept zu einem ressourcensparenden und umweltverträglichen Bergbau hilfreich. Ein solches Konzept könnte Kriterien enthalten, die eine möglichst ressourcenschonende Rohstoffgewinnung bspw. über die sukzessive Verknappung von Abbaugebieten oder räumliche und mengenmäßige Konzentration auf bereits erschlossene Lagerstätten ermöglichen. Darüber hinaus könnte das Konzept die Priorisierung von nachhaltigen Untertagebauten, sowohl Rohstoffabbau als auch andere Nutzungen, erleichtern. Ein solches Konzept sollte mit aufeinander abgestimmten nationalen Strategien (Ressourceneffizienzprogramm, Rohstoffstrategie) unterlegt werden.

Rohstoffe als Teil der natürlichen Ressourcen sind endlich. Es ist daher notwendig den Abbau und die Aufbereitung von Rohstoffen möglichst ressourceneffizient zu gestalten und den Zugriff auf Rohstoffe im öffentlichen Interesse zu steuern und zu begrenzen. Wertvolle Ressourcen sind vor allem wiederzuverwenden und ihr Lebenszyklus im Wirtschaftskreislauf ist zu verlängern.

Das Thema „Endlichkeit der Rohstoffvorkommen“ und damit auch der Notwendigkeit eines anspruchsvolleren Ressourcenschutzes drängt zudem immer stärker in das Bewusstsein einer informierten Öffentlichkeit und politischer Entscheidungsträger. Aber auch der Erfolg der Energiewende wird mit davon abhängen, dass Untertagebauten wie der klassische Bergbau und die Speicherung von erneuerbaren Energien besser aufeinander abgestimmt werden und Nutzungskonflikte im begrenzten untertägigen Raum jenseits von Gewinnerzielungsinteressen Einzelner im übergeordneten Interesse gelöst werden können. Hierfür muss auch das einschlägige Fachrecht passgenaue Instrumente bereitstellen, um die gesteckten Ziele der Bundesregierung zur Reduzierung des Ressourcenverbrauchs erreichen zu können und eine möglichst nachhaltige Steuerung von Nutzungen des Untergrunds zu ermöglichen.

Auf Basis des aktuellen Koalitionsvertrages hat sich die Bundesregierung entschlossen, die Grundlagen für eine untertägige Raumordnung zu schaffen. In der laufenden Legislaturperiode wird auch das Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung fortgeschrieben und weiter konkretisiert. Zudem werden Vorschläge erarbeitet, wie das Wasserhaushaltsgesetz und die UVP-V Bergbau angepasst werden können, um den Unsicherheiten der Frackingmethode bei der Erdgasgewinnung besser gerecht zu werden. Unsere in diesem Papier unterbreiteten Formulierungsvorschläge für Gesetzesänderungen sollen diese Prozesse unterstützen, aber auch die politische und fachliche Diskussion mit weitergehenden Gedanken und Vorschlägen für eine möglichst nachhaltige und umweltgerechte Nutzung des untertägigen Raumes bereichern.

V. Abkürzungen

AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BauGB	Baugesetzbuch
BBergG	Bundesberggesetz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
EU	Europäische Union
FKZ	Forschungskennzahl
FuE	Forschung und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
ProgRess	Ressourceneffizienzprogramm
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
ROV	Raumordnungsverfahren
UBA	Umweltbundesamt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-V Bergbau	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

VI. Ausgewertete Literatur

- 1 AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG: Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrundes, Positionspapier aus der ARL, Nr. 91, Hannover, 2012, verfügbar unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-00919>
- 2 APPEL, Markus: Staat und Bürger im Umweltverwaltungsverfahren, In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht - NVwZ (2012), S. 1361 ff.
- 3 BECKMANN, Martin: Öffentlichkeitsbeteiligung vor der Zulassung bergbaulicher Vorhaben, In: Umwelt- und Planungsrecht - UPR 34 (2014), Heft 6, S. 206ff.
- 4 BERLIN, Christoph: Die nachbarrechtliche Lösung geothermischer Nutzungskonflikte, In: Natur und Recht - NuR 36 (2014), Heft 7, S. 476 ff.
- 5 BEZIRKSREGIERUNG ARNSBERG: Vorschläge zur Änderung des Bergrechts, Stand: 18.02.2011, 2011, S. 14. Verfügbar unter: http://www.gegen-gasbohren.de/wp-content/uploads/2011/03/Vorsch%C3%A4ge_%C3%84nderung_Bergrecht_BRAr.pdf
- 6 BROCKHOFF, Sven: Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in bergrechtlichen Zulassungsverfahren, Erich Schmidt-Verl., 2012
- 7 BUILTJES, Peter; THELOKE, Jochen; STERN, Rainer; JÖRB, Wolfram: Strategien zur Verminderung der Feinstaubbelastung - Zusammenfassender Abschlussbericht (PAREST), UBA-Texte 09/12, Dessau-Roßlau, 2012
- 8 CDU-Deutschland, CSU-Landesleitung, SPD: Deutschlands Zukunft gestalten: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; 18. Legislaturperiode, Union Betriebs-GmbH, Rheinbach, 2013, verfügbar unter: <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/.../koalitionsvertrag.pdf>
- 9 DEUTSCHER BUNDESTAG: BT-Drucksache 8 / 1315 (Gesetzentwurf und Begründung), Bonn, 1980, verfügbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/08/039/0803965.pdf>
- 10 DURNER, Wolfgang: Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, Zeitschrift für Umweltrecht - ZUR 22 (2011), Heft 7-8, S. 354, 357
- 11 EKARDT, Felix: Eigentum, Klimaschutz und Verfassungsrecht: Rechtsgutachten in aktualisierter Fassung; Leipzig, 2014, verfügbar unter: <http://www.sfv.de/pdf/SFVKohleGutachten050714.pdf>
- 12 ERBGUTH, Wilfried: Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, In: Zeitschrift für Umweltrecht ZUR 22 (2011), Heft 3, S.121ff., verfügbar unter: <http://beck-onli-ne.beck.de/default.aspx?vpath=bibdata/zeits/zur/2011/cont/zur.2011.121.1.htm&pos=29&hlwords=#xhlhit>
- 13 ERLER, Gisela ; ARNDT, Ulrich: Die Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung für die Landesverwaltung Baden-Württemberg : auf dem Weg zu mehr Bürgerbeteiligung im Planungswesen, In: Die Öffentliche Verwaltung - DÖV 35 (2014), Heft 3, S. 81ff.
- 14 ERNST, Werner; HOPPE, Werner: Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Aufl., 1981
- 15 EUROPEAN COMMISSION: Reference Document on best available techniques for Management of Tailings and Waste-Rock in Mining Activities, verfügbar unter: http://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/BREF/mmr_adopted_0109.pdf
- 16 FRENZ, Walter: Bergrechtsreform und Fracking (KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht <13, 2013, Aachen>), Schriftenreihe der GDMB Gesellschaft für Bergbau. Metallurgie, Rohstoff- und Umwelttechnik, Nr. 131, GDMB – Medienverl., Clausthal-Zellerfeld, 2013
- 17 FRENZ, Walter; MÜGGENBORG, Hans-Jürgen: BNatSchG, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, Berliner Kommentare, 1. Aufl., Erich Schmidt-Verl., 2011
- 18 GÄRDITZ, Klaus Ferdinand: Angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturplanungen als Herausforderungen an das Verwaltungsrecht im demokratischen Rechtsstaat, In: Das Gewerbearchiv - GewArch (2011), Heft 7, 273 ff.
- 19 GERIGK, Wolfgang: Zum Verhältnis zwischen Bergrecht und Naturschutzrecht, In: Zeitschrift für Bergrecht - ZfB 128 (1987), S. 232 ff.
- 20 HOPPE, Werner: Die Einschränkung bergbaulicher Berechtigungen durch eine Nationalparkverordnung - am Beispiel des niedersächsischen Wattenmeeres, Deutsches Verwaltungsblatt - DVBL (1987), S. 757-765
- 21 KARRENSTEIN, Fabian: Raumordnung des Untergrundes? Rechtssystematische Ein- und Ausblicke, In: Raumplanung 169 (2013), Heft 4, S. 48 ff.
- 22 KARKAJ, Sanaz Moradi : Das Prüfungsprogramm der Bergaufsicht, Reichweite der Bindungswirkung der Aufsuchungserlaubnis für das Betriebsplanzulassungs- und Bewilligungsverfahren. In: Natur und Recht 36 (2014), Heft 3, S. 164 ff.
- 23 KEIENBURG, Bettina : Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht, Bochumer Beiträge zum Berg- und Energierecht, Bd. 43, Boorberg, Stuttgart, 2004
- 24 KÜHNE, Gunther: Verfassungsrechtliche Fragen der bergrechtlichen Enteignung : Zum Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013 : BVerfG, Urteil vom 17. Dezember 2013 – 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 –, juris
- 25 LUDWIG, Grit: Umweltaspekte in Verfahren nach dem BbergG, In: Zeitschrift für Umweltrecht - ZUR 16 (2012), Heft 3, S. 150 ff.
- 26 LUDWIG, Grit: Gesamt abwägung ins Bundesberggesetz! Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013, In: Zeitschrift für Umweltrecht - ZUR 25 (2014), Heft 9, S. 451 ff.
- 27 PETERS, Wolfgang: Nationalpark-Verordnung „Niedersächsisches Wattenmeer“ und bergbauliche Berechtigungen, Deutsches Verwaltungsblatt - DVBL (1988), S. 227-229
- 28 PIENS, Reinhart; SCHULTE, Hans-Wolfgang; VITZTHUM, Stephan: Bundesberggesetz - Kommentar, Rechtswissenschaften und Verwaltung, 2. erw. und überarb. Aufl., Kohlhammer, 2013
- 29 RODI, Michael: Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung, - Planungskaskaden bei Großvorhaben, IKEM - Interdisziplinäre Studien zur Klimaschutz, Energie und Mobilität (2012), Nr. 1, S. 37 ff.
- 30 RODI, Michael: Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung - Planungskaskaden bei Großvorhaben, IKEM - Interdisziplinäre Studien zur Klimaschutz, Energie und Mobilität

- (2012), Nr. 1, S. 171 ff.
- 31 SANDEN, Joachim ; SCHOMERUS, Thomas ; SCHULZE, Falk ; Umweltbundesamt: Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 01/12, Erich Schmidt-Verl., Berlin, 2012
- 32 SCHILLING, Jan ; GOTTSCHALK, Wolf: Planerische Steuerung von unterirdischen Raum- und Grundstücksnutzungen. Kommunalwirtschaftliche Forschung und Praxis, Bd. 23, Aufl. 1, Lang, Frankfurt, 2013
- 33 SCHOLICH, Dietmar: Raumplanerische Geburtsstunde einer neuen Dimension, Steuerung von Nutzungen im Untergrund, In: Nachrichten der ARL 42 (2012), Heft 1, S. 4 ff., verfügbar unter: <http://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/nachrichten-2012-1.pdf>
- 34 SCHULZE, Falk; KEIMEYER, Friedhelm: PolRes AP 2 – Wirkungsanalysen Politikansätze: Implementationsanalyse Nr. 2 – Ansätze zu Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme / Öko-Institut e.V. Berlin: Institut für angewandte Ökologie, 2013 (FKZ 3711 93 103), verfügbar unter: http://edocs.fu-berlin.de/docs/servlets/MCRFileNodeServlet/FUDOCs_derivate_00000003401/PolResxAP2_xImplementationsanalyse2-BBergG_xko.pdf;jsessionid=311D8F63C005C1740D9CA72D0A1C866C?hosts=
- 35 SCHULZE, Falk; KEIMEYER, Friedhelm; JANSSEN, Gerold: Unterirdische Raumplanung – Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten, (Teilvorhaben 2: planerische und rechtliche Aspekte) / Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, 2013 (FKZ 3711 16 103 2) – Forschungsbericht. Öko-Institut e.V., im Erscheinen
- 36 SPANNOWSKY, Willy; RUNKEL, Peter; GOPPEL, Konrad: Raumordnungsgesetz (ROG) - Kommentar, Beck, München, 2010
- 37 STEINBERG, Rudolf; WICKEL, Martin; MÜLLER, Henrik: Fachplanung; 4. Aufl., Nomos-Verl., Baden-Baden, 2012
- 38 TEßMER, Dirk : Rechtsgutachten, Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen, Frankfurt am Main, 2009, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/_archivextern/bergrecht_grundlegend_novellieren/gutachten_vorschlaege_zur_novellierung_d.pdf
- 39 UMWELTBUNDESAMT - UBA: Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050, Hintergrundpapier, Dessau-Roßlau, 2014
- 40 UMWELTBUNDESAMT - UBA: Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas insbesondere aus Schiefergaslagerstätten: Teil 2, Grundwassermonitoringkonzept, Frackingchemikalienkataster, Entsorgung von Flowback, Forschungsstand zur Emissions- und Klimabilanz, induzierte Seismizität, Naturhaushalt, Landschaftsbild und biologische Vielfalt, UBA-Texte 53/14, Dessau-Roßlau, 2014, verfügbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_53_2014_umwelt-auswirkungen_von_fracking.pdf
- 41 UMWELTBUNDESAMT - UBA: Ressourcenschutzrecht, Positionspapier, Dessau-Roßlau, 2013, verfügbar unter: http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/ressourcenschutzrecht_position.pdf
- 42 UMWELTBUNDESAMT - UBA: Einschätzung der Schiefergasförderung in Deutschland, UBA-Berichte 09/2012, Dessau-Roßlau, 2011, vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4346.html>
- 43 UMWELTBUNDESAMT - UBA: Energieziel 2050 - 100% Strom aus erneuerbaren Energien, Dessau-Roßlau, 2010
- 44 UMWELTBUNDESAMT - UBA: Zukunftsmarkt elektrische Energiespeicherung, Umwelt, Innovation, Beschäftigung 05/07, Dessau-Roßlau, 2007
- 45 WALTER, Frenz: Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung. Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 841, 1. Aufl., Duncker & Humblot GmbH, Berlin, 2001
- 46 WELLER, Herbert; KULLMANN, Ulrich: Bundesberggesetz - Kommentar, 1. Aufl., 2012
- 47 WENDT, Henning: Klagebefugnis gegen Bergbauvorhaben – Anmerkung zu OVG Bautzen, Beschluss vom 23.06.2014 - 1 A 529/11, jurisPR-UmwR 9/2014 Anm.
- 48 WILDE, Marion: Verhältnis zwischen Bergrecht und Naturschutzrecht, In: Deutsches Verwaltungsblatt - DVBL 113 (1998), Heft 24, S. 262-267
- 49 WOLF, Matthias: Der Bergbau und die naturschutzrechtliche Kompensationspflicht. In: Zeitschrift für Umweltrecht - ZUR 17 (2006), Heft 11, S. 524-531: verfügbar unter: www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/ZUR_06_11.pdf
- 50 ZIEHM, Cornelia: Neue Braunkohletagebaue und Verfassungsrecht – Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013, In: Zeitschrift für Umweltrecht - ZUR 25 (2014), Heft 9, S. 458 ff.
- 51 ZIEKOW, Jan: Verhandlungen des 69. Deutschen Juristentages: Teil D, Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie, Bd. 1, 1. Aufl., Beck, München, 2012



► **Diese Broschüre als Download**
[Kurzlink: ...

 www.facebook.com/umweltbundesamt.de
 www.twitter.com/umweltbundesamt