



POSITION // DEZEMBER 2020

Politikempfehlungen für eine verantwortungsvolle Rohstoff- versorgung Deutschlands als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung

Teil I – Handlungsvorschläge für eine umwelt- und ressourcenschonende Rohstoffgewinnung in Deutschland

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Fachgebiet I 1.3
Postfach 14 06
06813 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

Autor:

Oliver Weber

unter Mitwirkung von:

Andreas Bertram
Judith Kanthak
Bernd Kirschbaum
Jan Kosmol
Philip Nuss
Gertrude Penn-Bressel
Nadja Salzborn
Ulrike von Schlippenbach
Nadine Schumacher

Satz und Layout:

le-tex publishing services GmbH

Publikationen als pdf:

www.umweltbundesamt.de/publikationen

Bildquellen:

Titel: GettyImages / Frank Gärtner / 500px

S. 4/5: Adobe Stock / mitifoto

S. 7: Adobe Stock / Aliaksandr Marko

S. 17: Adobe Stock / bibiphoto

S. 28: Adobe Stock / Mulderphoto

S. 34: Aobe Stock / marilyn barbone

S. 37: Adobe Stock / torsten

Stand: Dezember 2020

ISSN 2363-8273

Aktualisierte Fassung mit textlichen Änderungen
auf den Seiten 10 und 15.

POSITION // DEZEMBER 2020

**Politikempfehlungen für
eine verantwortungsvolle Rohstoff-
versorgung Deutschlands als Beitrag
zur nachhaltigen Entwicklung**

Teil I – Handlungsvorschläge für
eine umwelt- und ressourcenschonende
Rohstoffgewinnung in Deutschland



Inhalt

1. Einleitung	6
1.1 Hintergrund	6
1.2 Ausblick auf Rohstoffpolitiken des Bundes mit Fokus Inland	7
1.2.1 Rohstoffstrategie der Bundesregierung	7
1.2.2 Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung (ProgRes)	8
1.2.3 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)	9
1.2.4 Aktueller Koalitionsvertrag und Gesetzgebungsaktivitäten	9
1.3 Forschungsübersicht des UBA im thematischen Kontext des Positionspapiers (Maßnahmen/Instrumente)	10
1.4 Themenübersicht der UBA-Positionierung	11
2. Untertägige Raumordnung	12
2.1 Umweltpolitische Herausforderung	12
2.2 Handlungsvorschläge des Umweltbundesamtes und Umsetzungsstand	14
2.3 Weiterer Anpassungsbedarf bzgl. des raumordnungsrechtlichen Instrumentariums und der Verfügbarkeit von geologischen Daten für die untertägige Raumplanung	14
3. Recht der Rohstoffgewinnung	16
3.1 Entwicklungsperspektiven des Bergrechts in Deutschland aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes	16
3.2 Zentrale Bausteine der Positionierung des Umweltbundesamtes in 2014 und Änderung des Bergrechts seither	18
3.3 Handlungsvorschläge und weiterer Forschungsbedarf	20
3.3.1 Gesetzeszweck ergänzen	20
3.3.2 Bergbauberechtigungen in die Vorhabengenehmigung integrieren	20
3.3.3 Feldes- und Förderabgaben neuordnen	23



3.3.4	Betriebsplanverfahren reformieren	24
3.3.4.1	Echtes Planfeststellungsverfahren für erstmalige Genehmigungsentscheidung einführen	24
3.3.4.2	Betreibergrundpflichten einführen	26
3.3.4.3	Genehmigungsvoraussetzungen unter Einbeziehung von Belangen des Umweltschutzes konkretisieren	27
3.3.4.4	Öffentlichkeitsbeteiligung stärken und Einvernehmen der Gemeinden einführen	27
3.3.5	Rohstoffsicherungsklausel streichen	29
3.3.6	Grundabtretung nach Garzweiler-Urteil überarbeiten	29
3.3.7	Verhältnis bergrechtliche Wiedernutzbarmachung und naturschutzrechtliches Ausgleichsgebot klarstellen	29
3.3.8	Rechtszersplitterung im Bergrecht beenden	30
3.3.9	Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten stärken	30
3.3.10	Bergschadensvermutung ausweiten und verbindliche Sicherheitsleistungen ermöglichen ...	31
3.3.10.1	Beweiserleichterung für alle Bergbaugeschädigten einführen	31
3.3.10.2	Sicherheitsleistungen verbindlich machen und Nebenbestimmungen auch nachträglich i. S. d. VwVfG ermöglichen	32
4.	Rohstoffbedarfsplanung	34
4.1	Ein Instrument für den Ressourcenschutz?	34
4.2	Konzeptionelle und rechtliche Machbarkeitsüberlegungen	35
5.	Fazit und Ausblick	37
	Abbildungsverzeichnis	38
	Abkürzungsverzeichnis	38
	Literatur- und Quellenverzeichnis	41

1. Einleitung

1.1 Hintergrund

Der Rohstoffgewinnung als Ausgangspunkt für mannigfaltige wirtschaftliche Tätigkeiten kommt eine herausragende gesamtwirtschaftliche Bedeutung zu, bspw. um die Energie- und Wärmeversorgung zu sichern, Grundstoffe für die chemische und pharmazeutische Industrie, Dünger für die Erzeugung von Nahrungs- und Futtermitteln sowie aufbereitete Halbzeuge für die Fertigung von Produkten bereitzustellen. Als großer Industriestandort ist Deutschland auf umfangreiche Rohstoffimporte aus einer Vielzahl von Staaten angewiesen.¹ Daraus folgt allerdings keinesfalls, dass der Bergbau in Deutschland keine Rolle spielen würde. Im Jahr 2018 wurden in Deutschland 168,9 Mio. Tonnen Braun- und Steinkohle sowie 2,07 Mio. Tonnen Erdöl, 7,2 Mrd. m³ Erdgas, Erdölgas und Grubengas sowie etwa 608 Mio. Tonnen mineralische Rohstoffe zzgl. 4,9 Mio. Tonnen Torf im Wert von insgesamt 12,4 Mrd. € produziert.² Mengenmäßig entfallen drei Viertel der Gewinnung auf Bausande und Kiese sowie auf gebrochene Natursteine. Bezogen auf den Verkaufswert steht die Braunkohle an erster Stelle, gefolgt von den Kali- und Kalisalzprodukten.³

Das volkswirtschaftliche Erfordernis, die Versorgung der Märkte mit Rohstoffen zu sichern, geht dabei mit teilweise erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft einher. Die Belastungen sind nicht immer nur temporärer Art. Beispielsweise hat die Beendigung der Steinkohleförderung zur Folge, dass auch künftig sog. Ewigkeitslasten zu tragen sind, wie das dauerhafte Regulieren des Wasserhaushaltes in den ehemaligen Förderregionen im Saarland, im rheinischen Revier und im Ruhrgebiet. Die Gefahrenvorsorge und die Beseitigung von Bergschäden wird vor allem im dicht besiedelten Ruhrgebiet eine Daueraufgabe bleiben.⁴ In den mitteldeutschen Revieren werden

die Umweltfolgen des Braunkohle- und Uranbergbaus auch 30 Jahre nach Ende der DDR immer noch mit hohen Kosten für die öffentliche Hand saniert.⁵

Aber auch der aktive Bergbau in seinen vielfältigen Erscheinungsformen führt zu erheblichen Eingriffen in die Umwelt, insbesondere den Natur- und Wasserhaushalt. In diesem Kontext zu nennen sind bspw. die Versenkung und Einleitung von Laugen und Abwässern bei der Kali- und Salzgewinnung, die sog. Verockerung von Flüssen in Folge nicht ordnungsgemäß stillgelegter oder betriebener Braunkohletagebaue, Bodensenkungen und Hebungen infolge von Entwässerungsmaßnahmen, Lärmemissionen, Luftbelastungen durch Feinstäube sowie umfangreiche Flächenversiegelungen, um die oftmals im Außenbereich liegenden Lagerstätten erschließen und ausbeuten zu können. Bundesweit mussten von den Anfängen der Braunkohlegewinnung bis heute mehr als 100.000 Menschen umsiedeln und knapp 400 Ortschaften wurden devastiert.⁶ Mit zunehmenden Nachfragedruck und steigenden Rohstoffpreisen rechnet sich der Abbau von Lagerstätten mit niedrigeren Erzgehalten, der wiederum größere Flächen mit zusätzlichen Massenbewegungen bei der Gewinnung in Anspruch nimmt.⁷ Damit einhergehend steigt auch das Interesse, die Rohstoffgewinnung in bislang unberührte oder ökologisch besonders schützenswerte Gebiete auszuweiten.⁸

Nach Angaben der UN gehört der Bergbausektor global zu den größten Verursachern von Umwelt- und Gesundheitsschäden und produziert mengenmäßig enorme Abfallströme.⁹ Die Gewinnung und Verarbeitung natürlicher Ressourcen insgesamt verursacht zudem etwa 50 % der Treibhausgasemissionen.¹⁰ Dabei ist der Bergbausektor notwendige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung und

1 Destatis – dt. Erzeinfuhren 2018 (83 Staaten); Einfuhren Steine und Erden, sonstige Bergbauerzeugnisse (117 Staaten); neben direkten Rohstoffimporten wird indirekt ein Vielfaches, bspw. als Halbzeuge eingeführt (UBA-Ressourcenbericht 2018, Abb. 16, 20, S. 26, 28).

2 BGR, Deutschland – Rohstoffsituation 2018, S. 6.

3 BGR, Deutschland – Rohstoffsituation 2018, S. 6.

4 Hierzu auch Wagner – Rohstoffe für NRW, S. 83f. in ZfB Band 160/Heft 2, 06/2019.

5 Vgl. § 2 Viertes ergänzendes Verwaltungsabkommen zum Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten (VerwA Altlastenfinanzierung) in der Fassung vom 10. Januar 1995 über die Finanzierung der Braunkohlesanierung in den Jahren 2013 bis 2017 (VerwA V Braunkohlesanierung) vom 9. Oktober 2012; Wismut GmbH – Stand der Sanierungsarbeiten in den Uranbergbauregionen: https://www.wismut.de/de/sanierung_stand.php

6 Berkner/et al. – ARL Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung von Brandb., NRW, Sachsen und S-Anh., 2000 S. 3.

7 SRU – Umweltgutachten 2012, S. 67 ff.

8 SRÜ-Übereinkommen Teil XI: Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für den kommerziellen Tiefseebodenbergbau; DERA-Rohstoffinformationen 1–4 zum mineralischen Rohstoffpotential der Arktis, 2010–2012

9 UN Environment – Global Environment Outlook 6, 2016 – S. 220.

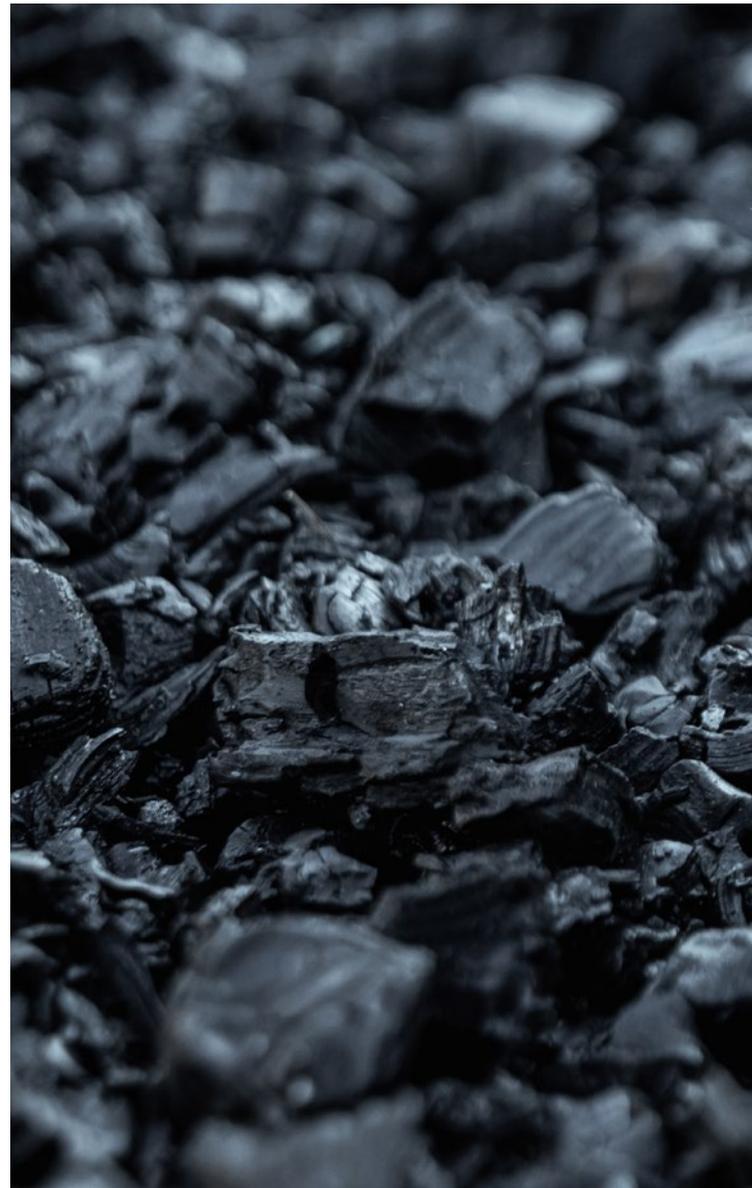
10 UN Global Resources Outlook 2019, S. 8.

Wohlstandserwartungen in rohstoffexportierenden Entwicklungs- und Schwellenländern. Er stellt auch die benötigten Grundstoffe für die aus Gründen des Klimaschutzes angestrebte Dekarbonisierung der Weltwirtschaft bereit. Damit dies mittel- und langfristig nicht auf Kosten des Umwelt- und Ressourcenschutzes geschieht, sollte Deutschland weltweit einen verantwortungsvollen Bergbau, d. h. eine umweltschonende Gewinnung von Rohstoffen bei gleichzeitiger Achtung der Menschen- und Arbeitnehmerschutzrechte sowie einer gerechten Verteilung des Steueraufkommens aus dem Bergbau, als Beitrag zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele fördern.

Das Auslaufen der Steinkohlegewinnung Ende 2018 und aktuelle Vorschläge der Kohlekommission¹¹ für eine mittelfristige Beendigung der Braunkohleverstromung zur Erreichung der Klimaschutzziele läuten dabei keinesfalls das Ende des Bergbaus in Deutschland ein. Internationale und deutsche Bergbaukonsortien erkunden und explorieren bspw. im Umfeld ehemals bergbaulich genutzter Lagerstätten im sächsischen Erzgebirge und es zeichnet sich eine Renaissance des Abbaus von Erzen und Industriemineralen ab.¹²

1.2 Ausblick auf Rohstoffpolitiken des Bundes mit Fokus Inland

Rohstoffpolitik in Deutschland ist Teil der Industriepolitik und damit in der Bundesverwaltung dem Geschäftsbereich des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi – Unterabteilung Rohstoffpolitik), nebst angeschlossenen Behörden, zugeordnet. Das gesamtgesellschaftliche und staatspolitische Interesse an der Rohstoffgewinnung leitet sich aus ihrer besonderen Funktion im Wirtschaftskreislauf ab. Sie stellt die notwendigen Ausgangsstoffe für Prozesse in etlichen industriellen Sektoren und Branchen bereit.¹³ Diesem Befund folgen auch die Zielsetzungen deutscher Rohstoffpolitik, nämlich die Sicherung der Rohstoffversorgung des Marktes und damit des Industriestandortes zu verbessern.¹⁴ Im Inland geschieht dies bspw. durch geologische Landesaufnahme, raumplanerische Sicherung von



Lagerstätten und eine effiziente Genehmigungs- und Aufsichtsverwaltung. Bei importierten Rohstoffen unterstützt die Bundesregierung deutsche Unternehmen bei der Absicherung und Diversifizierung ihrer Bezugsquellen bspw. mittels der Vereinbarung von bilateralen Rohstoffpartnerschaften, Gewährung von Bürgschaften und Unterstützung der Unternehmen in den rohstoffexportierenden Staaten durch das Auswärtige Amt (AA) und die Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ).

1.2.1 Rohstoffstrategie der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat mit Kabinettsbeschluss vom 15.01.2020 ihre Rohstoffstrategie von 2010 aktualisiert. Schwerpunkte der Fortschreibung sind dabei, eine Bilanz über die Wirkungen der strategieunterlegten Maßnahmen zu ziehen, neue Herausforderungen

¹¹ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ der BReg vom 6. Juni 2018.

¹² Sächsisches Oberbergamt – Übersicht mit Stand 01/2020: Aufsuchungserlaubnisse für Erz- und Spatvorkommen nach § 7 BBergG – https://www.bergbau.sachsen.de/download/2020_01_14_Tab_ErzeundSpate.pdf

¹³ Tiess – Rohstoffpolitik in Europa, 2009, S. 109f.

¹⁴ Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen von 10/2010, S. 6.

für die Rohstoffpolitik (bspw. E-Mobilität) zu adressieren, die Stärkung der drei Säulen „heimische Gewinnung“, „Importe“ und „Recycling“ sowie nachhaltige und transparente Lieferketten zu fördern.¹⁵ Deutschland verfolgt primär einen multilateralen, auf möglichst freien Marktzugang gerichteten Ansatz zur Sicherung seines Bedarfs an Importrohstoffen und unterscheidet sich damit bislang von anderen, zum Teil ebenfalls importabhängigen Staaten, die mit ihren Rohstoffpolitiken auch geostrategische und sicherheitspolitische Ziele verfolgen. Im Nachgang der Banken- und Wirtschaftskrise 2008/2009, mit nur kurzfristig preisdämpfender Wirkung an den Rohstoffmärkten, zeichnen sich bei Industriemetallen vor allem in Ostasien zunehmende Bestrebungen für Handelsbeschränkungen und nationale Bevorratung ab, die ihrerseits Preise treiben und Verfügbarkeiten beeinträchtigen können.¹⁶ Aber auch hierzulande gibt es Stimmen, die die Stärkung der Rohstoffsicherung über die Raumordnung, vermehrten heimischen Bergbau, Pilotprojekte und Forschungsintensivierung in Gebieten außerhalb staatlicher Hoheitsbefugnisse (Tiefsee, Weltraum) sowie eine stärkere Kreislauf- und Bevorratungspolitik auf europäischer oder nationaler Ebene fordern.¹⁷ Die Bundesregierung sieht die Verantwortung zur Sicherung der Rohstoffversorgung zwar weiterhin vorrangig bei den rohstoffintensiven Industrien, wird jedoch prüfen, ob zusätzliche staatliche Maßnahmen zur Sicherung der Rohstoffimporte erforderlich sind.¹⁸

Aus Sicht des Umweltbundesamtes (UBA) sollte die Ressourcen- und Rohstoffpolitik auf EU-Ebene¹⁹ den Fokus neben einer weitgehend ökonomischen Perspektive der Rohstoffsicherung auch auf ökologische Kritikalitätserwägungen²⁰ erweitern. Wir befürworten zudem in Deutschland oder idealerweise auf EU-Ebene ein System einer verbindlichen Lieferkettenverantwortung zu etablieren, dass unternehmerische Sorgfaltspflichten des Bergbaus zur

Wahrung von Menschenrechten, Schutz der Umwelt und sozialen Auswirkungen umfasst und die wahren Kosten der Rohstoffversorgung einpreist.

Deutschland genießt international einen guten Ruf für sein bergtechnisches Know-how. Um dieses zu erhalten und auch künftig umweltschonendere Bergbautechnologien weiterverbreiten zu können, sollte in Aus- und Weiterbildung investiert werden. Zudem sollte mit Best-Practice Vorhaben im Inland demonstriert werden, dass Metallerze, die in großem Umfang direkt oder indirekt importiert werden, auch in einem dicht besiedelten Hochlohnland, mit einer freiheitlichen, demokratischen Grundordnung und hohen Anforderungen an Beteiligungsverfahren und Umweltschutz, verantwortungsvoll aus geeigneten Lagerstätten abgebaut werden können. Damit würde sowohl die Importabhängigkeit als auch die Verlagerung der mit dem Bergbau verbundenen Umweltbelastungen und Menschenrechtsverletzungen in andere Erdregionen (burden shifting) zumindest teilweise und exemplarisch gemindert. Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzung ist zu diskutieren, welche Bodenschätze in geeigneten inländischen Lagerstätten künftig erschlossen und abgebaut werden sollten und wie dies möglichst umweltschonend, sozial gerecht und ressourceneffizient erfolgen kann.²¹

1.2.2 Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung (ProgRess)

Erstmals in 2012 hat die Bundesregierung unter Federführung des Bundesumweltministeriums (BMU) und basierend auf einem Textentwurf des Umweltbundesamtes das Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) beschlossen. Es adressiert abiotische, nicht energetisch verwendete Rohstoffe sowie stofflich genutzte, nachwachsende Rohstoffe und basiert auf vier Leitideen: (1) ökologische Belastungsgrenzen der Rohstoffentnahmen und Nutzung berücksichtigen, (2) Deutschlands internationale Verantwortung als großer Rohstoffimporteur wahrnehmen, (3) Wirtschafts- und Produktionsweisen schrittweise von Primärrohstoffen unabhängiger machen, die Kreislaufwirtschaft weiterentwickeln und ausbauen sowie (4) die nachhaltige Ressourcennutzung gesellschaft-

15 <https://www.bmw.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/rohstoffstrategie-bundesregierung.html>

16 Hilpert/Mildner – Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten, 02/2013; vgl. WTO – World Trade Report – Trade in natural resources, 2010, S. 147; vgl. WTO Dispute Settlement Body (WT/DS432/15): EU gegen China wegen Exportbeschränkungen bei Seltenen Erden.

17 BDI-Position – Rohstoffversorgung 4.0, 10/2017; Rohstoffstrategie d. BReg v. 15.01.2020, S. 17.

18 Rohstoffstrategie der BReg v. 15.01.2020, S. 20.

19 Vgl. EU-Rohstoffinitiative vom 04.11.2008 (KOM (2008) 699); EU-Circular Economy Package; Liste kritischer Rohstoffe 2017 (KOM (2017) 490).

20 Ökologische Kritikalität: Ein Maß, das beschreibt, wie gut ein Rohstoff aus Umweltsicht verfügbar ist und wie abhängig ein definiertes Bezugssystem (z. B. eine Volkswirtschaft, ein Unternehmen) von diesem Rohstoff ist (Dimension von Vulnerabilität).

21 Vgl. Presseerklärung Umweltbundesamt Nr. 05/2019 vom 19.02.2019 (anlässlich „Internationale Rohstoffe und Umwelt“- Konferenz des Umweltbundesamtes/#RMEC2019).

lich durch qualitatives Wachstum sichern.²² Für die Umsetzung von ProgRes wurden 20 Handlungsfelder identifiziert und ein Maßnahmenkatalog beschlossen. Es wurde zudem ein Evaluations- und Fortschreibungsmechanismus verankert, so dass ProgRes nach der ersten Fortschreibung²³ mittlerweile seit Beschluss des Bundeskabinetts vom 17. Juni 2020 in der zweiten Fortschreibung vorliegt.

Aus Sicht des UBA fehlen für eine wirksame Ressourceneffizienzpolitik bislang hinreichend ambitionierte Zielvorgaben und für die Messung von deren Erreichungsgraden geeignete Indikatoren. Das UBA kritisiert zudem, dass ProgRes I und II vorrangig freiwillige Maßnahmen, Forschungsförderung und Informationsangebote für Verbraucherinnen und Verbraucher adressiert und fordert daher, einen breiteren „Policy-Mix“ anzuwenden, der auch ökonomische Anreizinstrumente und regulatorische Instrumente zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs einbezieht.²⁴ Bestätigt werden wir auch durch die Einschätzungen von Stakeholdern, die anlässlich der Evaluation von ProgRes zur künftigen Ausrichtung des Programms befragt wurden.²⁵

1.2.3 Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)

Seit mehr als 10 Jahren unterstützt Deutschland politisch und finanziell diese freiwillige globale Initiative für mehr Transparenz der Zahlungsströme im Bergbausektor. EITI ist ein globaler Standard mit aktuell 51 Mitgliedsstaaten, um Finanzströme zwischen Unternehmen des Rohstoffsektors und staatlichen Stellen, insbesondere auch die Verwendung der staatlichen Einnahmen transparent zu machen. 2015 fiel die Entscheidung, dass Deutschland die Mitgliedschaft in EITI anstreben wird. Als wesentliche Voraussetzung zum Erwerb des Mitgliedschaftsstatus war dem EITI-Sekretariat ein Umsetzungsbericht zur Prüfung und Validierung vorzulegen. Der Bericht wurde unter Mitwirkung einer nationalen Multi-Stakeholder-Expertengruppe (MSG) aus Unternehmen, Regierung und Zivilgesellschaft erarbeitet. Mit Datum vom 08. Mai 2019 wurde

Deutschland ein zufriedenstellender Fortschritt bei der Umsetzung von EITI bestätigt und Konformität mit dem EITI-Standard zuerkannt.²⁶

Aus Sicht des Umweltbundesamtes ist die Mitgliedschaft Deutschlands im globalen EITI-Standard zu begrüßen. Öffentlich zugängliche Informationen und Transparenz der Zahlungsströme im Rohstoffsektor sind notwendige Voraussetzung für ein effektives bürgerschaftliches Engagement und die Ausübung von demokratischer Kontrolle. Damit EITI optimale Wirkung entfalten kann, sollte sich die gesamte inländische Rohstoffwirtschaft den Vorreitern der Branche möglichst zeitnah anschließen und am freiwilligen EITI-Standard beteiligen. Aktuelle Neuerungen²⁷ erweitern die Berichtspflichten des EITI-Standards auf naturschutzrechtliche Ausgleichszahlungen und ermuntern die Mitgliedsstaaten dazu, weitere Finanzdaten mit Umweltbezug zu veröffentlichen, wie bspw. Sicherheitsleistungen und Kosten von Rekultivierung und Ewigkeitslasten des Bergbausektors. Die Erweiterung der Berichtspflichten, insbesondere mit Bezug zu Umweltaspekten des Bergbaus, unterstützt das Umweltbundesamt ausdrücklich.

1.2.4 Aktueller Koalitionsvertrag und Gesetzgebungsaktivitäten

Das Kapitel Rohstoffpolitik im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD zur 19. Legislaturperiode ist weitgehend inhaltsgleich mit Ausführungen auf den Internetseiten des BMWi zu Eckpunkten bei der Fortschreibung der Rohstoffstrategie (vgl. 2.1).²⁸ Die Regierungskoalition vereinbarte zudem, das von der Kommission eingeführte EU-weite Rohstoffinformationssystem²⁹ weiter zu unterstützen. Tiefseebodenbergbau wird zwar im Rohstoffkapitel ausdrücklich als realistische Option für die Rohstoffversorgung unterstützt, jedoch nur bei Schaffung und Anwendung möglichst strikter rechtlicher Anforderungen zum Umweltschutz bei der Genehmigung und Durchführung dieser Vorhaben.³⁰

Etwas versteckt im Kapitel zur Atompolitik findet sich das Gesetzesvorhaben zur Ablösung des Lagerstätten-gesetzes. Das neue Geologiedatengesetz soll rechts-

22 Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung vom 29.02.2012.

23 ProgRes II vom 02.03.2016.

24 Kristof/et al. – Positionspapier des Umweltbundesamtes: Elemente einer erfolgreichen Ressourcenschonungspolitik, 10/2015.

25 Bahn-Walkowiak/et al. – Evaluation des deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRes, Teilbericht UBA-Texte 43/2019, S. 53.

26 <https://www.d-eiti.de/eiti-in-deutschland-kandidatur-und-umsetzung/>

27 EITI-Standard 2019 – 6.1, 6.4.

28 Koalitionsvertrag CDU/CSU und SPD – 19. LP, S. 59f.

29 <https://rmis.jrc.ec.europa.eu/>

30 KoalV S. 138.

sicher die Verfügbarkeit von geologischen Daten für Behörden und die breite Öffentlichkeit regeln. Es war folgerichtig für die Aufgabe der atomaren Endlagersuche, alle Daten über den geologischen Untergrund zugänglich zu machen, also auch bislang nur eingeschränkt verfügbare oder nicht öffentliche Daten im Privateigentum. Neben der Endlagersuche würde mit dieser Gesetzesinitiative auch ein weiteres Hemmnis für die Umsetzung einer flächendeckenden untertägigen Raumordnung beseitigt (vgl. Kapitel 2.1, 2.3).

Abgesehen von der aktuellen, fast ausschließlich auf Aspekte des Braunkohleausstiegs begrenzten Gesetzesinitiative, zeichnet sich unter der derzeitigen Regierungskonstellation eine umfangreichere Novellierung des BBergG nicht ab.³¹ Für Letztere hatte auch das Umweltbundesamt Vorschläge unterbreitet, die mit diesem Positionspapier weiterentwickelt und teilweise aktualisiert werden.

1.3 Forschungsübersicht des UBA im thematischen Kontext des Positionspapiers (Maßnahmen/Instrumente)

Das Umweltbundesamt arbeitet an möglichst passgenauen Maßnahmen und Instrumenten, um eine umweltschonendere und ressourceneffiziente Rohstoffversorgung in Deutschland und auf EU-Ebene zu fördern. Aufgrund der weitgehenden Importabhängigkeit der deutschen Industrie bei Metallrohstoffen insbesondere aus Entwicklungs- und Schwellenländern entwickeln wir zudem Handlungsempfehlungen für die Bundesregierung, um dort einen verantwortungsvollen Bergbau zu unterstützen. Dies beinhaltet u. a., dass negative soziale Auswirkungen der Rohstoffgewinnung reduziert und Anliegerinteressen und -rechte berücksichtigt werden, hinreichende Schutzstandards für Beschäftigte des Bergbausektors gewährleistet werden, anerkannte ökologische Standards verbindlich beachtet und umweltschonendere Technologien bei Gewinnung und Aufbereitung eingesetzt werden. Die öffentlichen Erlöse aus dem Bergbau sollten auch denen zu Gute kommen, die besonders von seinen negativen Auswirkungen betroffen sind. Zudem sollte die mit dem Bergbau in bestimmten Regionen verbun-

dene Finanzierung von bewaffneten Konflikten effektiver bekämpft werden. Im Zuge dessen forscht das UBA auch an der Weiterentwicklung geeigneter Governance-Instrumente, um Umwelt- und Sozialstandards der Rohstoffversorgung – insbesondere auch auf internationaler Ebene – zu fördern. Wir planen, die Erkenntnisse aus kürzlich abgeschlossenen und teilweise noch laufenden Vorhaben in einem weiteren Positionspapier aufzubereiten und als Teil II der Position „Politikempfehlungen für eine verantwortungsvolle Rohstoffversorgung Deutschlands als Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung“ zu veröffentlichen.

Um die Umsetzung der untertägigen Raumordnung fachlich zu unterstützen, haben wir Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler im Rahmen des Ressortforschungsplans damit beauftragt, evtl. vorhandene rechtliche Defizite sowie die Verfügbarkeit von geologischen Daten zu untersuchen und Handlungsvorschläge zu entwickeln.³² Dabei wurde auch auf die geologischen Voraussetzungen stockwerksweiser Untergrundnutzungen eingegangen. Im Auftrag des Umweltbundesamtes wurden zudem zwei maßgebliche Studien erstellt, die auch als fachliche Grundlage für die sich abzeichnende „Fracking“-Gesetzgebung des Jahres 2016 dienen. Diese führte vor allem aus Vorsorgegründen ein vorläufiges Verbot kommerzieller Vorhaben in bestimmten Schutzgebieten und geologischen Horizonten ein.³³ Zudem wurde mit der Expertenkommission Fracking ein wissenschaftliches Begleitgremium für Demonstrationsvorhaben gebildet, in dem neben anderen Fachinstitutionen auch das UBA vertreten ist.³⁴

Im Zuge unserer Arbeiten zu den Grundlagen der unterirdischen Raumordnung und zum Fracking haben wir insbesondere das BBergG als Zulassungsrecht für viele Nutzungen im Untergrund wie Bergbau, aber auch Vorhaben zu Deponierung und Speicherung von Stoffen näher untersucht und verfahrensrechtliche Hemmnisse bei der Umsetzung der unterirdischen Raumordnung identifiziert. In diese Phase fiel auch die Entscheidung des BVerfG zum Braunkohletagebau Garzweiler³⁵, die insbe-

31 Insoweit sind die Ausführungen des KoaV zur Fortschreibungsmaxime bei ProgRes „Freiwilligkeit vor Regulierung“ konsequent; Referentenentwurf des BMWi für ein Gesetz zur Sicherung des Kohleausstiegs im Bergrecht und andere bergrechtliche Änderungen zur Dekarbonisierung vom 19.11.2020.

32 Kahnt/et al. – UBA-Texte 11/2015; Schulze/et al. – UBA-Texte 57/2015; Keimeyer/et al. – UBA-Texte 27/2018; insbesondere Fokus auf Fallstudien zur praktischen Umsetzung der unterirdischen Raumordnung.

33 Meiners/et al. – UBA-Texte 61/2012; Dannwolf/et al. – UBA-Texte 53/2014.

34 Expertenkommission Fracking gemäß § 13a Absatz 6 WHG – <https://expkom-fracking-whg.de/>

35 1 BvR 3139/08; 1 BvR 3386/08 – Entscheidung vom 17.12.2013.

sondere bestätigte, dass ein effektiver Rechtsschutz im bergrechtlichen Verfahren nur gewährleistet ist, wenn in einem frühen Verfahrensschritt zur Genehmigung des Abbaubetriebes geschützte Eigentümerinteressen berücksichtigt werden. Zur Vorbereitung der Entscheidung hat das BVerfG auch das Umweltbundesamt um mündliche Stellungnahme zu den Umweltwirkungen des Tagebaus gebeten. Schließlich haben wir uns entschlossen, die Ergebnisse unserer Forschungen zur untertägigen Raumordnung und zum Bergrecht in einem Positionspapier³⁶ aufzubereiten, dass wir anlässlich einer Fachtagung in Kooperation mit der Universität Kassel mit breiter Beteiligung von Stakeholdern vorstellten und diskutierten.

Die fachlichen Beiträge der Veranstaltung und die wesentlichen Ergebnisse der Podiumsdiskussion zu einer Rohstoffbedarfsplanung haben wir in einem Tagungsband veröffentlicht.³⁷

In einer kürzlich veröffentlichten Studie wurden die fachlichen Aspekte der UBA-Positionen und Diskussionsbeiträge zu den rechtlichen Grundlagen einer untertägigen Raumordnung und zur Weiterentwicklung des BBergG aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes weiter vertieft. Dem Projekt wurde ein externer Beirat beratend zur Seite gestellt und zudem wurden Befragungen von anerkannten BergrechtsexpertInnen aus Behörden und Wissenschaft, PraktikerInnen sowie Umweltverbänden durchgeführt.³⁸ Die Ergebnisse bilden im ganz wesentlichen Maße auch die rechtswissenschaftliche Grundlage für die in diesem Positionspapier niedergelegten Reformvorschläge für ein modernes BBergG.

Ein weiterer Forschungsschwerpunkt widmet sich der Weiterentwicklung von ProgResS. Ziel ist es, dass die neu angedachten oder anzupassende Maßnahmen und Instrumente möglichst aktivierend zugunsten einer Transformation zu nachhaltigeren und ressourcenschonenden Lebens-, Arbeits-, Konsum und Wirtschaftsweisen wirken. Zu nennen sind hier insbesondere die Vorhaben der PolResS-Reihe³⁹ mit Schwerpunkt auf Governanceentwicklung sowie die Projekte zur Modellierung von ressourcensparsamen Transformationspfaden in ein treibhausgasneutrales

Deutschland im Jahr 2050.⁴⁰ In diesem Rahmen wurden auch rechtswissenschaftliche Vorhaben durchgeführt, um fachrechtliche Anknüpfungspunkte für die Implementierung des Ressourcenschutzes zu identifizieren sowie Eckpunkte für ein übergreifendes, konsistentes Ressourcenschutzrecht des Bundes auszuformulieren.⁴¹ Damit Politikinstrumente wirksam und richtungssicher ausgestaltet und ihr Vollzug aussagekräftig evaluiert werden können, arbeitet das UBA zudem an der Fortentwicklung von Ressourcenindikatoren.

1.4 Themenübersicht der UBA-Positionierung

Nach diesen einleitenden Erwägungen zu Hintergründen, Motivation und ausgewählten thematischen Arbeitsschwerpunkten des Umweltbundesamtes im Bereich einer verantwortungsvollen und umweltschonenden Rohstoffversorgung möchten wir einen kurzen Überblick über die Inhalte dieses Positionspapiers geben.

Kapitel (2) widmet sich der untertägigen Raumordnung und nimmt eine kurze Standortbestimmung vor, was erreicht wurde und welche weiteren rechtlichen Schritte zur Umsetzung aus Sicht des UBA noch erfolgen sollten. In Kapitel (3) stellen wir unsere Empfehlungen an den Bundesgesetzgeber zur Reform des BBergG aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes vor. In Kapitel (4) ziehen wir ein erstes Fazit zum Instrument der Rohstoffbedarfsplanung vor allem aus rechtlicher und institutioneller Sicht. Das Positionspapier schließt mit einem übergreifenden Fazit und kurzen Ausblick in Kapitel (5).

36 s. Fußnoten 51, 52.

37 Roßnagel/et al. – UBA-Texte 107/2015.

38 Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019.

39 <http://www.ressourcenpolitik.de/>

40 UBA-Climate Change 07/2014 – Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050; Günther – Den Weg zu einem treibhausgasneutralen Deutschland ressourcenschonend gestalten, 2. Auflage 01/2019.

41 Insbesondere zu nennen: Hennicke/Kristof – Materialeffizienz und Ressourcenschonung (MaResS) (<https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/225/>); Sanden/Schomerus/Schulze – Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes in UBA-Berichte 1/2012; Domke – Ressourcenschutzrecht (UBA-Position 12/2013).

2. Untertägige Raumordnung

2.1 Umweltpolitische Herausforderung

Raum, in den vom Menschen bewohnbaren Grenzen des Erdökosystems, ist grundsätzlich eine endliche, nicht erneuerbare natürliche Ressource.⁴² Insbesondere in Deutschland und in weiten Teilen Europas wurde dies deutlich sichtbar mit Einsetzen der Industrialisierung. Diese wurde begleitet von einem rasanten technisch-medizinischen Fortschritt, der ein dynamisches Bevölkerungswachstum erst ermöglichte. Wanderungsbewegungen aus den ländlich geprägten Regionen in die industriellen städtischen Zentren mit hohem Arbeitskräftebedarf waren die Folge und stellten die Städte vor bislang nicht gekannte Herausforderungen bei der Bereitstellung von Wohnraum, Ver-, Entsorgungs- sowie Verkehrsinfrastrukturen. Mit dem Zusammenwachsen kleiner Ortschaften und Städten zu Ballungszentren entstand die Idee der überörtlichen Gesamtplanung, die institutionell mit der Gründung der ersten Planungsverbände im Rhein-Ruhr-Gebiet und in Berlin kurz nach Beginn des 20. Jahrhunderts einherging.⁴³

Die Raumordnung hat zunächst den Anspruch, dass sie sich mit der Ordnung von Nutzungsinteressen auf der Erdoberfläche beschäftigt, also mit der möglichst konfliktarmen Anordnung baulicher Anlagen und Infrastrukturen zueinander und im Verhältnis zu Wald-, Landwirtschafts- sowie Natur- und Erholungsflächen. Jedoch der darüber hinaus dreidimensionale Charakter der Raumordnung lässt sich bereits der Definition des Wortlauts „Raum“ entnehmen und manifestiert sich nicht nur an der Flächeninanspruchnahme baulicher Anlagen. Raumplanerisch spielen auch die Anlagenhöhe und deren Wirkungen in den umliegenden Raum eine wichtige Rolle, die bspw. in Vorgaben zur Belichtung, zu einzuhaltenden Abstandsflächen oder Frischluftbahnen berücksichtigt wird. Konsequenterweise muss sich der raumordnungsrechtliche Gestaltungsauftrag damit auch auf den oberflächennahen und tieferen Untergrund beziehen, soweit er als Medium für raumbedeutsame Nutzungen in Anspruch genommen werden kann (bspw. Trinkwassergewinnung, Rohstoff-, Wärme- und Energiegewinnung sowie zu Ablagerungs- und

Speicherzwecken), was auch im rechtswissenschaftlichen und planerischen Diskurs nicht ernsthaft bestritten wird.⁴⁴

Faktisch steht der Umsetzung einer deutschlandweiten untertägigen Raumordnung im Vergleich zu oberirdischen Planungshorizonten noch die eingeschränkte Datenlage über die geologische Beschaffenheit des Untergrundes entgegen. Erschwerend kommt hinzu, dass die meisten vorhandenen und qualitativ hochwertigeren geologischen Daten nach bisheriger Rechtslage für die staatliche Raumplanung nicht nutzbar sind, da sie ganz überwiegend privatwirtschaftlichen Bergbauunternehmen gehören. Denn bislang versteht die Bundesregierung die Sicherung der Versorgung mit mineralischen Industrierohstoffen als originäre Aufgabe der rohstoffgewinnenden und -nachfragenden Wirtschaft. Für sich selbst definiert die Bundesregierung eine unternehmensunterstützende Funktion im Rahmen ihrer Rohstoffpolitiken, die bspw. rohstoffpolitische Förderinstrumente, Forschungsförderung, Lagerstättenverfügbarkeits- und rohstoffbezogene Kritikalitätsbewertungen aber auch bilaterale Rohstoffpartnerschaften mit rohstoffexportierenden Entwicklungs- und Schwellenländern beinhalten.⁴⁵ Zudem stellt die Bundesregierung klar, dass sie nicht beabsichtige, im Bereich der Rohstoffwirtschaft selbst unternehmerisch tätig zu werden und damit auch keine breiter angelegten staatlichen Explorationsprogramme zur wissenschaftlichen Erforschung des Untergrundes unterstützen werde.⁴⁶ Ein im Jahr 2013 aufgelegtes Explorationsförderprogramm für privatwirtschaftliche Rohstofferkundungen im In- und Ausland wurde mangels Nachfrage bereits 2015 wieder eingestellt.⁴⁷

42 UBA – Glossar zum Ressourcenschutz v. 17.01.2012.

43 Kegel – Landesplanung Mitteldeutschland, Arbeitsberichte der ARL von 2015.

44 Erbguth – Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, ZUR 2011, S. 121 ff.; Ernst – in Ernst/Hoppe, Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Auflage 1981, § 1 Rn. 7; Raumordnungsbericht der BReg von 1968, S. 65 – „Zulassung von Bergbautätigkeiten soll sich stärker an raumordnerischen Vorgaben orientieren“; § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG adressiert unmittelbar die Rohstoffgewinnung und lässt damit Rückschluss auf Gesetzgebungswillen zur Einbeziehung des Untergrundes in Raumordnung zu.

45 Rohstoffstrategie der Bundesregierung – Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung Deutschlands mit nicht-energetischen mineralischen Rohstoffen von 10/2010, S. 7–8.

46 Rohstoffstrategie der BReg, S. 8.

47 Aktualisierte Rohstoffstrategie der BReg v. 15.01.2020, S. 4.

Aus umweltpolitischer Sicht stellt sich die Frage nach dem „Ob“ einer untertägigen Raumordnung nicht mehr. Sie ist erforderlich, da künftig mit neuen Nutzungsansprüchen zu rechnen ist und auch eine Zunahme des Nutzungsdrucks nicht ausgeschlossen werden kann. Typische Nutzungen (Trinkwassergewinnung, Rohstoffgewinnung, Energiespeicherung, Deponien) entwickeln sich weiter und es treten im Zuge der fortschreitenden technischen Umsetzung der Energiewende weitere Nutzungen hinzu, wie bspw. die Synthesegasspeicherung in Salzkavernen (z. B. Wasserstoff, Methan), Wärmegewinnung und -speicherung (Geothermie), Energieerzeugung in Untertage-Pumpspeicherkraftwerken, Nutzung von Grundwasser zur Gebäudekühlung, unterirdische Leitungen und logistische Transport- und Verteilnetze sowie ggf. die dauerhafte Speicherung von Kohlendioxid (als Teil der CCS-Prozesskette).⁴⁸ Stärker noch als für Nutzungen an der Erdoberfläche gilt für den Untergrund, das den meisten Nutzungsoptionen dort eine strikte Standortgebundenheit immanent ist, d. h. bestimmte Nutzungen können nur in bestimmten Gebieten mit besonderen geologischen Strukturen oder in abgeschlossenen geologischen Horizonten durchgeführt werden. Aus Gründen einer möglichst effektiven Risiko- und Schadensvorsorge für Mensch und Umwelt sind daher auch im Untergrund Nutzungsansprüche, die sich gegenseitig technisch und geologisch ausschließen oder sich negativ beeinflussen können, räumlich zu trennen und mit hinreichenden Sicherheitsabständen zu versehen. Insbesondere oberflächennahe Nutzungen, bspw. zur Wärmegewinnung und -Speicherung, werden dezentral und vorrangig in urbanen Räumen in der Nähe der zu versorgenden Haushalte realisiert werden.⁴⁹ Dies stellt auch zusätzliche Anforderungen an die kommunale Flächennutzungs- und Bebauungsplanung, die vorausschauend geeignete Wohnbauflächen zusammen mit potentiell geeigneten Wärmegewinnungs- und Speicherhorizonten zu Versorgungszwecken in den Blick nehmen muss, um eine klimaschonende Stadtentwicklung zu fördern.

Handlungsleitend für die Einführung einer „echten“ untertägigen Raumordnung sollte aus Sicht des Umweltbundesamtes sein, inwieweit die Ordnung von unterirdischen Nutzungspotentialen zur nachhaltigen Entwicklung unserer Gesellschaft beitragen und wie der Untergrund zudem selbst möglichst nachhaltig entwickelt und genutzt werden kann. Dafür gilt es, künftige Nutzungsansprüche frühzeitig in den Blick der Planung zu nehmen und geeignete Nutzungsräume zu sichern. Sich abzeichnende Nutzungskonkurrenzen und abwägungsrelevante Belange sollten in Planungs- und Genehmigungsverfahren – transparent in ihrer Gewichtung – abgewogen werden. Dabei sollten nicht nur wirtschaftliche und soziale Belange, sondern auch das Ziel einer möglichst umwelt- und ressourcenschonenden Nutzung des Untergrunds beachtet werden und seine Integrität und seine ökologischen Funktionen geschützt werden.

Im Hinblick auf die sparsame Inanspruchnahme von endlichen Rohstofflagerstätten stellt sich zudem die Frage, wie sichergestellt werden kann, dass deren Ausbeutung nachhaltiger erfolgt, so dass heutige Generationen nicht zu Lasten künftiger Generationen Raubbau betreiben und zukünftige Entwicklungsmöglichkeiten dadurch unverhältnismäßig eingeschränkt werden. Wir haben daher in unseren Forschungsaufträgen auch ein Machbarkeitskonzept einer Rohstoffbedarfsplanung entwickeln lassen, die in der Regionalplanung verankert werden könnte, um die normativ-fachlichen Entscheidungsgrundlagen für eine im Sinne des Gemeinwohls verantwortungsvolle Rohstoffgewinnung vorzubereiten (vgl. Kapitel 4 – Rohstoffbedarfsplanung).

Der Handlungsdruck zur Beplanung des Untergrunds über die heute bereits praktizierte regionale Rohstoffsicherungs- und Abgrabungsplanung hinaus wurde auch von der Bundesregierung erkannt und im Koalitionsvertrag der 18. Legislaturperiode im Handlungsauftrag zur Schaffung der Grundlagen für eine Raumplanung im Untergrund verankert.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. Kahnt/et al., 2015 – UBA-Texte 11/2015, S. 15; Wagner – Rohstoffe für NRW, S. 85 in ZfB 2019; z. B. führt die RAG Machbarkeitsstudien zur Nutzung der ehemaligen Bergbauinfrastruktur zur Energieerzeugungs- und Speicherungszwecken durch.

⁴⁹ Vgl. hierzu Forschungsvorhaben ANGUS II – Auswirkungen der Nutzung des geologischen Untergrundes als thermischer, elektrischer oder stofflicher Speicher – Integration unterirdischer Speichertechnologien in die Energiesystemtransformation am Beispiel des Modellgebietes Schleswig-Holstein (Projektkoordination CA-Universität Kiel, gefördert durch BMWi im Rahmen der Förderinitiative „Energiespeicher“ der BReg).

⁵⁰ Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD – 18. Legislaturperiode, S. 14.

2.2 Handlungsvorschläge des Umweltbundesamtes und Umsetzungsstand

Im Positionspapier „Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung“ des Umweltbundesamtes vom November 2014⁵¹, haben wir auf Grundlage ausgewerteter einschlägiger Fachliteratur, von uns initiiertes Forschungsvorhaben im Rahmen des Ressortforschungsplans des Bundesumweltministeriums sowie eigenen Forschungsarbeiten konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen auf der Ebene des Bundes zur Umsetzung einer untertägigen Raumordnung vorgestellt. Diese Vorschläge waren vor allem darauf gerichtet, die Raumplanungspraxis mit teilweise klarstellenden Regelungen zum Raumordnungsrecht vom Begründungsaufwand für die untertägige Raumordnung zu entlasten. Auf diese Weise sollten unsere Vorschläge die Handhabbarkeit der Regelungen für die Praktikerinnen und Praktiker verbessern. Orientiert haben wir uns dabei an der Verfahrenslogik zur Aufstellung von Raumordnungsplänen und Durchführung von Raumordnungsverfahren sowie an den Schnittstellen der Raumordnung zum Fachrecht, insbesondere auch zum Bundesberggesetz (BBergG), das für viele Vorhaben zur Nutzung des Untergrundes einschlägig ist.

Einer der zentralen Vorschläge, nämlich eine qualifizierte Raumordnungsklausel⁵² ins BBergG einzufügen und damit die Beachtung der Vorgaben der Raumordnung bei bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen verbindlich zu regeln, wurde begleitend zur Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) von 2017⁵³ umgesetzt. In dem Papier hatten wir uns zudem auch dafür ausgesprochen, im ROG die Möglichkeit für bedingte Festlegungen verbunden mit zeitlich befristeten Zwischennutzungen analog § 9 Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB) zu eröffnen, was der Gesetzgeber zwischenzeitlich ebenfalls aufgegriffen hat. Dies gibt den Raumordnungsträgern die nötige Flexibilität, um Nutzungskonflikte zu lösen.

Der Bundesgesetzgeber sollte jedoch noch weitere essentielle Fragen – die untertägige Raumordnung betreffend – klären, die nachstehend erläutert werden.

2.3 Weiterer Anpassungsbedarf bzgl. des raumordnungsrechtlichen Instrumentariums und der Verfügbarkeit von geologischen Daten für die untertägige Raumplanung

Das Umweltbundesamt empfiehlt in § 1 ROG klarzustellen, dass sich der raumordnungsrechtliche Gestaltungsauftrag auch auf den Untergrund bezieht. Dabei wird nicht bestritten, dass sich dieser Auftrag auch bei Auslegung von Sinn und Zweck der Regelung unter Berücksichtigung des mutmaßlichen Willens des Gesetzgebers folgern ließe. Unsere Erwägungen sind vielmehr vollzugserleichternder Art. Wir erwarten durch eine klarstellende Regelung eine gewisse Initialzündung für die Planungspraxis, die idealerweise auch dazu führt, personelle Ressourcen für die untertägige Raumplanung bereitzustellen. Flankierend empfehlen wir dafür den Wirtschaftsgrundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4 ROG zu erweitern und neben der vorsorgenden Rohstoffsicherung auch den Planungsgrundsatz der „... räumliche Voraussetzungen ... für die nachhaltige Entwicklung und Nutzung des Untergrundes zu schaffen und Nutzungskonflikte zu lösen“ einzufügen.

Im Gegensatz zu den flächenhaften Gebietsfestlegungen für Nutzungen auf der Erdoberfläche kann es für die unterirdische Raumplanung ergänzend erforderlich sein, nutzbare geologische Strukturen, die übereinanderliegend mehrere Nutzungen ermöglichen, textlich und zeichnerisch in den Plänen adäquat darzustellen. Wir schlagen daher vor, die Regelungen zur Raum- und Gebietsstruktur in den §§ 7, 13 ROG klarstellend, um die Möglichkeit zur Ausweisung von stockwerksweisen Nutzungen⁵⁴ (z. B. Angaben zu Teufen) zu ergänzen.

Wie bereits unter 2.1 angedeutet, benötigt die untertägige Raumplanung notwendigerweise Daten über die Beschaffenheit des Untergrundes. Diese Daten sind jedoch meist im Eigentum privater Bergbauunternehmen. Untersuchungen zur Rechtslage

51 UBA-Position – Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht (Langfassung), 11/2014; UBA-Position „Umweltverträgliche Untergrundnutzung (Kurzfassung)“ 11/2014, S. 6–21.

52 Vgl. Schulze/et al., S. 305 in UBA-Texte 57/2015; ARL – Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrundes, Positionspapier, S. 9ff., 2012.

53 Vgl. Gesetzentwurf der BRG zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 18.01.2017.

54 Übereinander liegende nutzbare geologische Strukturen mit ggf. Barriereformationen, die zeitgleich oder aufeinanderfolgend mehrere Nutzungen erlauben.

haben ergeben, dass weder das Lagerstättengesetz (LagerStG) noch das BBergG, Informationsfreiheits- und Umweltinformationsgesetz (IFG, UIG) oder das Geodatenzugangsgesetz (GeoZG) hinreichend rechtssichere Grundlage für die öffentliche Bereitstellung und Verwendung dieser Daten für die Raumplanung geben.⁵⁵ Die Bundesregierung hat sich daher entschlossen, die Verfügbarkeit geologischer Daten für hoheitliche Aufgaben des Bundes und der Länder sowie deren öffentlichen Verfügbarkeit grundlegend neu zu regeln und dafür das LagerStG von 1934 durch das Geologiedatengesetz (GeolDG) abzulösen.⁵⁶ Der Kabinettsentwurf der Bundesregierung vom 19.02.2020 orientiert sich an der niederländischen Bergrechtsgesetzgebung.⁵⁷ Er sieht vor, dass öffentlich und privat erhobene geologische Daten, d. h. Nachweisdaten, Fach- und Bewertungsdaten, den nach dem Gesetz zuständigen Behörden zur dauerhaften Speicherung und Sicherung zu übermitteln sind. Alle Daten sollen für die im Gesetz genannten öffentlich-rechtlichen Zwecke, wie bspw. die Endlagersuche oder die unterirdische Raumordnung, den zuständigen staatlichen Stellen auf Antrag zur Verfügung gestellt werden. Nach einer gestuften Fristenregelung (uneingeschränkte Veröffentlichung von Nachweisdaten 3 Monate nach Übermittlung, eingeschränkte Veröffentlichung von Fachdaten nach Ablauf von 5 Jahren, grds. keine Veröffentlichung von Bewertungsdaten oder nachträglich angeforderten Fachdaten) werden die Daten zudem öffentlich zugänglich gemacht. Der Gesetzentwurf wurde nach erster Lesung am 09.03.2020 im Bundestagsausschuss für Wirtschaft und Energie debattiert und am 23.04.2020 in geänderter Fassung⁵⁸ vom Bundestag beschlossen. Wesentliche Änderung zum Kabinettsentwurf ist der eingefügte § 35 GeolDG mit erweiterten Befugnissen zur Veröffentlichung von Daten im Standortauswahlverfahren, denen ursprünglich noch nicht vorgesehene Rechtsschutzmöglichkeiten für die Dateninhaber gegenübergestellt wurden. Der Bundesrat hatte am 15.05.2020 dem Gesetzentwurf zunächst nicht zugestimmt. Es gab auf der Sitzung auch keine Mehrheit dafür, den gemeinsamen

Vermittlungsausschuss anzurufen. Dies geschah auf Initiative der Bundesregierung am 20.05.2020, wobei sich Bundestag und Bundesrat bis zum 27.05.2020 auf einen beschlussfähigen Kompromiss einigen konnten.⁵⁹

Das Umweltbundesamt spricht sich schon seit längerem für eine möglichst umfassende Verfügbarkeit von aufbereiteten geologischen Daten und Informationsangeboten zur wissenschaftlichen und behördlichen Nutzung aus. Das zwischenzeitlich in Kraft getretene GeolDG setzt dieses Anliegen sehr weitreichend um, insbesondere erstreckt sich dessen Anwendungsbereich auch auf die alten – teilweise vor Jahrzehnten – explorierten Datensätze. Dies war besonders wichtig, da größere und flächendeckende Erkundungsmaßnahmen auf staatliche oder privatwirtschaftliche Veranlassung hin künftig nicht zu erwarten sind.⁶⁰ Insbesondere hoheitliche Aufgaben, wie die Endlagersuche oder nachhaltige untertägige Raumplanung rechtfertigen unseres Erachtens auch die, über die Übermittlungspflicht hinausgehende, Veröffentlichung aller erforderlichen Daten und die damit verbundenen verfassungsrechtlichen Eingriffe in Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12, 14 GG).⁶¹ Zudem wird durch die gestufte Fristenregelung, vor Öffentlichwerden von Nachweis- und Fachdaten sowie den grundsätzlich vor Veröffentlichung geschützten Bewertungsdaten, dem privaten Geheimhaltungsinteresse der Inhaber hinreichend genüge getan. Wir empfehlen zudem, den Entwurf insoweit anzupassen, dass alle gewerblichen Bewertungsdaten von der geologischen Landesaufnahme erfasst werden und damit der Übermittlungspflicht der Dateninhaber unterliegen. Die im Entwurf enthaltene Kann-Regelung, dass bestimmte Fach- und Bewertungsdaten nur auf begründete Anforderung der zuständigen Körperschaft zu übermitteln sind, widerspricht der gesetzlichen Zwecksetzung. Es liegt im überwiegenden Gemeinwohlinteresse, alle geologischen Informationen zu erfassen und dauerhaft für die im Gesetz genannten öffentlich-rechtlichen Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

55 Vgl. Referentenentwurf des BMWi „Gesetz zur amtlichen geologischen Landesaufnahme sowie zur Übermittlung, Sicherung, öffentlichen Bereitstellung und Zurverfügungstellung geologischer Daten (GeolDG)“ vom 20.03.2019; Schulze/et al., S. 285 f. in UBA-Texte 57/2015.

56 Koalitionsvertrag von CDU, CSU, SPD vom 12.03.2018, S. 141 – im KoV wird noch der Gesetzestitel Geowissenschaftsdatengesetz verwendet, der mittlerweile zum Geologiedatengesetz geändert wurde.

57 BT-Drs. 19/17285; Mining Act of the Netherlands (Mijnbouwwet) mit Stand v. 01.01.2019, Art. 123 ff.

58 Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie – BT-Drs. 19/18751 v. 22.04.2020.

59 BT-Drs. 19/19550 vom 27.05.2020.

60 Die untertägigen Erkundungsmaßnahmen zum Zwecke der Standortsuche für die Endlagerung von Atommüll dürften sich auf einige besonders geeignete Potentialgebiete beschränken.

61 Rossi – Rechtsgutachten GeolDG-E, 03/2020 – Gutachter sieht verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit durch die öffentliche Bereitstellung von Bewertungsdaten als nicht mehr gewahrt und geht zudem von der Verletzung der Gewähr effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG aus.

3. Recht der Rohstoffgewinnung

3.1 Entwicklungsperspektiven des Bergrechts in Deutschland aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes

Der inländische Bergbau befindet sich in einem stetigen Wandel, der sich – im Unterschied zu anderen Industrie- und Dienstleistungsbranchen nur langsam und für eine breitere Öffentlichkeit weitgehend unmerklich – vollzieht. Er reagiert bspw. auf sich ändernde Bedarfe der inländischen, wie auch der globalen Rohstoffmärkte und richtet sich an langfristigen energie- und versorgungssicherheitspolitischen Weichenstellungen der Politik aus. Entsprechend dieser mehrheitsfähigen politischen Leitlinien zur Rohstoffversorgung definiert der Gesetzgeber mit dem Bergrecht, das sich in das BBergG des Bundes, die bergrechtlichen Regelungen der Länder (u. a. Abtragungsgesetze) sowie untergesetzliche Regelwerke untergliedert, den rechtlichen Rahmen für die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen sowie für die Wiedernutzbarmachung der ehemals bergbaulich genutzten Flächen.

Die Empfehlung der Kohlekommission, dass Deutschland bis spätestens 2038 aus Klimaschutzgründen vollständig auf Kohleverstromung verzichten solle, beruht auf einer politischen Neubewertung der langfristigen Perspektive für die Weiternutzung der Braunkohle in Deutschland. Mit der bevorstehenden Verabschiedung des Kohleausstiegsgesetzes der Bundesregierung wird ein langfristiger Strukturwandelprozess in den Braunkohleregionen eingeleitet und damit die politisch gewollte Beendigung der Gewinnung von Kohle in Deutschland für verbindlich erklärt.⁶²

Nach Schließung der letzten beiden Steinkohlezechen im Jahr 2018, sich perspektivisch erschöpfenden Erdgas- und Erdöllagerstätten im norddeutschen Becken und in der Nordsee, könnte nun angenommen werden, dass der Bergbau hierzulande einer gewissen Bedeutungslosigkeit entgegenseht. Konsequenterweise könnte dann auch hinterfragt werden, warum

es einer Reform des bergrechtlichen Instrumentariums, wie es in diesem Kapitel vorgeschlagen wird, dann überhaupt noch bedarf.

Das Bundesberggesetz in seinem heutigen Wortlaut und Systematik wurde seit Anfang der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts diskutiert und trat schließlich 1982 in einer angespannten Phase des Ost-West-Konflikts in Kraft. Industriepolitisch ist es nach wie vor von dieser Zeit geprägt, indem es im Gesetzeszweck der Sicherung der Rohstoffversorgung, als öffentlichem Interesse von besonderem Gewicht, einen klaren Vorrang vor anderen Gemeinwohlbelangen einräumt. Die Stellung der dem Bergbau entgegenstehenden Belange wie bspw. Natur- und Landschaftsschutz oder die Rechte von betroffenen Grundeigentümern war demgegenüber in den bergrechtlichen Genehmigungsverfahren limitiert. Umweltaspekte wurden mit der Begründung, dass es sich schließlich nur um zeitlich befristete Eingriffe handele, weitgehend auf die sich dem Rohstoffabbau anschließende Nachsorge- und Wiedernutzbarmachungsphase verlagert. Der Rechtsschutz von Bergbaubetroffenen war weitgehend auf Entschädigungsansprüche nach dem Bergschadens- und Grundabtretungsrecht beschränkt.

Wesentlicher Treiber der Fortentwicklung des BBergG in den vergangenen 38 Jahren seines Bestehens waren auch aus Sicht des Umweltschutzes vor allem die höchstrichterliche Rechtsprechung und zwingend umzusetzende europarechtliche Vorgaben bspw. die Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung in das bergrechtliche Zulassungsverfahren. Der Bundesgesetzgeber hat dagegen, bis auf wenige kleinere Anpassungen, von notwendigen Klarstellungen im Gesetzeswortlaut oder einer umfassenderen Reform hin zu einem modernen Planfeststellungsrecht bis heute abgesehen, im Wesentlichen mit der pauschalen Begründung der „Sondergesetzmäßigkeit“ des Bergbaus.

Unabhängig davon, ob die Bundesregierung die Empfehlungen zu einem beschleunigten Kohleausstieg 1:1 umsetzt, werden die geöffneten Braunkohletagebaue, wenn auch wahrscheinlich in verkleinerten Dimensionen, noch über Dekaden im Abbaubetrieb sein und über einen weiteren, mehrere

⁶² Gesetzentwurf der Bundesregierung „Kohleausstiegsgesetz“ – BT-Drs. 19/17342 v. 24.02.2020; Gesetzentwurf der Bundesregierung „Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen“ – BT-Drs. 19/13398 v. 23.09.2019.

Jahrzehnte andauernden, Zeitraum gesichert und rekultiviert werden müssen. Die damit verbundenen technischen und naturfachlichen Herausforderungen nehmen daher weiter an Bedeutung zu, so dass das BBergG künftig auch stärker hierauf auszurichten wäre. Eine neue Schwerpunktsetzung sollte daher auf die dauerhafte, rechtliche und finanzielle Absicherung sowie langfristige Überwachung der bergbaulichen Folgenbewältigung bei gleichzeitig sukzessiver Beendigung von großen Gewinnungsvorhaben unter und über Tage gerichtet sein.

Die hierzulande angestrebte Dekarbonisierung von Wirtschaft und Konsum wird langfristig die Gewinnung von fossilen Rohstoffen vor allem zur Strom- und Treibstoffherstellung weitgehend überflüssig machen. Parallel dazu erhöht sich infolge der Technologiewende hin zu erneuerbaren Energien kurz- und mittelfristig die Nachfrage nach Metall- und Industrierohstoffen deutlich.⁶³ Auch in Deutschland gibt es bzgl. dieser Minerale einige Explorationsvorhaben, neue Abbauvorhaben könnten bereits in wenigen Jahren realisiert werden.⁶⁴ Hier liegt auch eine Chance für Deutschland, als einer der global größten Importeure von Metallrohstoffen. Mit Vorhaben im Inland könnte im internationalen Vergleich

demonstriert werden, dass Bergbau unter Beachtung hoher Umweltstandards wirtschaftlich möglich ist und das Umweltschadenspotential unserer Rohstoffversorgung nicht zwangsläufig ins Ausland verlagert werden muss. Ein aktiver Bergbau in Deutschland erhält zudem bergtechnisches Know-how vor Ort und sichert damit bspw. die Ausbildung von Bergbauingenieuren sowie die Weiterentwicklung von umwelt- und ressourcenschonenderen Gewinnungsmethoden auf international anerkannt hohem Niveau.⁶⁵

Auch Vorhaben zur Nutzung von Erdwärme und zur Speicherung von Wärme und von EE-Energieträgern, die zulassungsrechtlich ebenfalls unter das BBergG fallen, werden an Bedeutung gewinnen.

Aus Sicht des Umweltbundesamtes ist es daher dringend erforderlich, das BBergG für die skizzierten Herausforderungen fit zu machen. Es sollte konsequent von einem weitgehend gewerblichen „Abbauförderungsrecht“ zu einem verlässlichen Ordnungsrahmen für eine nachhaltige Nutzung des Untergrundes mit angemessener Berücksichtigung der Rohstoffgewinnung und langfristiger Bergbaufolgenbewältigung weiterentwickelt werden. In den sich anschließenden Unterkapiteln stellen wir daher

63 <https://www.umweltbundesamt.de/rescue/kurzfassung>
64 Rohstoffstrategie Sachsen a. a. O.

65 <https://eitrawmaterials.eu/eit-rm-academy/>



einige Stellschrauben vor, wie das bergrechtliche Instrumentarium aus Sicht des vorsorgenden Umwelt- und Ressourcenschutzes weiterentwickelt werden sollte.

3.2 Zentrale Bausteine der Positionierung des Umweltbundesamtes in 2014 und Änderung des Bergrechts seither

Im Positionspapier „Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung“⁶⁶ hat sich das Umweltbundesamt schwerpunktmäßig mit Vorschlägen zur rechtlichen Umsetzung der untertägigen Raumordnung an der wissenschaftlich und zunehmend auch umweltpolitisch geprägten Debatte⁶⁷ beteiligt. Es enthält zum Teil sehr konkrete Formulierungsempfehlungen hinsichtlich des einschlägigen raumordnerischen und bergrechtlichen Instrumentariums und skizzierte die rechtlichen Grundlagen der untertägigen Raumordnung, im Sinne der nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten, eines vorsorgenden Umweltschutzes sowie sparsamer Inanspruchnahme von untertägigen Räumen und Ressourcen vor.⁶⁸ Darüber hinaus haben wir dort auch eine erste rechtswissenschaftliche Standortbestimmung in Form eines Diskussionsbeitrags zur Weiterentwicklung des BBergG vorgenommen, der zeigen sollte, wie die Belange des Umweltschutzes, Transparenz der bergrechtlichen Verfahren für die Öffentlichkeit sowie das umweltfachliche Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung im BBergG und damit bei der Zulassung und Überwachung von Bergbaubetrieben gestärkt werden können.⁶⁹

Im Kern sprachen wir uns für eine Neuausrichtung des Gesetzeszweckes aus. § 1 BBergG betont in seinem bisherigen Wortlaut die Aufgabe des BBergG als Ordnungsrahmen zur Förderung der Rohstoffgewinnung mit dem Ziel, die Rohstoffversorgung in Deutschland sicherzustellen. Die damit verbundene, richtungsgebende Leitentscheidung des Gesetzgebers, der bis auf die sog. Bodenschutzklausel keine

Vorsorgeklausel zum Schutz von Gesundheit und Umwelt gegenübergestellt wurde, überprägt einseitig zugunsten der Rohstoffgewinnung die Gesetzesanwendung der Bergbehörden. Sie entfaltet ihre nicht zu unterschätzende Wirkung bspw. als Auslegungshilfe für die Anwendung materiell-rechtlicher Vorschriften, unbestimmter Rechtsbegriffe und – soweit vorhanden – gesetzlicher Ermessensspielräume.

Der Gesetzgeber hielt es zusätzlich für erforderlich, den bergbaulichen Belangen im Konflikt mit entgegenstehenden Vorschriften, bspw. des Umwelt- und Naturschutzes, mittels einer sog. Rohstoffsicherungsklausel besonderes Durchsetzungsvermögen zu verleihen. Im ursprünglichen Regierungsentwurf war die Klausel noch nicht enthalten und der Gesetzgeber führte in seiner Begründung lediglich aus, dass alle bestehenden und künftigen Schutzvorschriften mit der Wirkung aufrechterhalten werden, dass Beschränkungen und Untersagungen von Bergbauvorhaben sich nach deren Maßgaben zu richten haben.⁷⁰ Im weiteren Gesetzgebungsverfahren müssen sich dann die Bedenken durchgesetzt haben, dass diese allgemeine Unberührtheitsklausel zu weit gehe und diese vorsorglich entschärft werden müsse. Mangels Begründung zur Ergänzung und Bedeutung der Rohstoffsicherungsklausel in den Gesetzesmaterialien, war ihr Regelungsgehalt daher zunächst umstritten.⁷¹ Erst die Rechtsprechung verortete sie dahingehend, dass dem Belang der Rohstoffgewinnung zwar kein absoluter Vorrang vor anderen Gemeinwohlbelangen zukäme, dieser jedoch ein im Verhältnis zu außerbergrechtlichen Belangen besonders starkes Gewicht habe.⁷²

Die Befürchtung, dass insbesondere eine „Flut“ von neugeschaffenen Umweltschutzvorschriften den Bergbau signifikant hemmen könnte, hat sich in der Genehmigungspraxis der vergangenen Jahrzehnte nicht bestätigt. Auch die „abgeschwächte“ Rohstoffsicherungsklausel hat sich ersichtlich nicht hemmend auf die Anzahl zugelassener Bergbauvorhaben ausgewirkt, außer in Gebieten, in denen ihnen sog. absolute Verbote ohne Ausnahmemöglichkeit entgegenstanden.⁷³ Um mögliche Rechtsunsicherheiten

⁶⁶ Vgl. Kapitel 2.2.

⁶⁷ Vgl. Sanden/et al. – Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, S. 524 ff., UBA-Berichte 1/12; Roßnagel/Hentschel – Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 99 ff., UBA-Texte 23/2017; Teßmer (2009): Rechtsgutachten – Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts; Antrag Bündnis90/die Grünen-Bundestagsfraktion: Ein neues Bergrecht für das 21. Jahrhundert v. 14.12.2011, BT-Drs. 17/8133; Antrag SPD-Bundestagsfraktion: Anpassung des deutschen Bergrechts v. 09.05.2012, BT-Drs. 17/9560; BZR Arnsberg: Vorschläge zur Änderung des Bergrechts 2011; u. a.

⁶⁸ UBA-Position – Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht, 11/2014 (Langfassung), S. 6–21.

⁶⁹ UBA-Position 11/2014 (Langfassung), S. 22–32.

⁷⁰ Gesetzentwurf der BReg, BT-Drs. 8/1315 v. 09.12.1977, S. 104.

⁷¹ Hoppe, DVBL 1987, S. 757; Peters, DVBL 1988, S. 228.

⁷² BVerwGE 81, S. 329; OVG Koblenz, ZfB 2007, S. 283; VGH Mannheim, NuR 1989, S. 134; BVerwGE 74, S. 315.

⁷³ BMWi – Bergwirtschaft und Statistik 2016 – 68. Jahrgang, S. 127 ff.; Ministerium für Wirtschaft (NRW) – Jahresbericht 2018 der Bergbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen.

der Regelung aufgrund des missverständlichen Wortlautes, hinsichtlich des Verhältnisses von bergrechtlichen Belangen und außerbergrechtlichen Schutzvorschriften, zu beseitigen, empfehlen wir die Streichung der Rohstoffsicherungsklausel.

Wir empfehlen zudem, in der zentralen Zulassungsvorschrift des § 55 BBergG explizit Anforderungen zur grundsätzlichen Prüfpflicht von dem Vorhaben entgegenstehenden Umweltbelangen, als besonders geschützte öffentliche Interessen, zu verankern. Der Bundesgesetzgeber sollte prüfen, wie der Katalog des § 55 darüber hinaus sinnvoll zu erweitern wäre. Die gesetzessystematisch misslungene Regelung des § 48 BBergG und die kontroversen Diskussionen⁷⁴ über dessen Regelungsgehalt und Prüfumfang im gestuften Betriebsplanverfahren, könnte dadurch weitgehend entschärft werden. Die Regelung hätte dann letztlich nur noch Auffang- und Ergänzungscharakter oder könnte ggf. ganz wegfallen.

Zudem sprachen wir uns dafür aus, eine verbindliche, frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in die Berechtigungsverfahren einzuführen. Auch wenn die geplanten Abbauvorhaben bei der Berechtsamtsvergabe noch wenig konkret sind, wird dort jedoch zu einem sehr frühen Zeitpunkt über die eigentumsrechtliche Zuordnung des bergfreien Bodenschatzes zugunsten des Antragstellers entschieden und damit eine grundlegende Vorentscheidung auch bzgl. der späteren Durchführung des Vorhabens getroffen. Damit kommt ihr eine erhebliche Bedeutung im gestuften bergrechtlichen Genehmigungsverfahren zu, die eine vorherige öffentliche Erörterung rechtfertigt.

Wir haben zudem vorgeschlagen, die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verordnung Bergbau (UVP-V Bergbau) zu ergänzen. Besonders mit Blick auf die sich damals abzeichnende „Fracking-Gesetzgebung“ empfehlen wir die Ausweitung der UVP-Pflicht auf weitere Bohrungsvorhaben und regten eine grundsätzliche Überprüfung der Mengen- und Schwellenwerte in der Verordnung an, die eine UVP und eine Vorprüfung auslösen.

Damit die Erfüllung der Anforderungen aus § 55 BBergG an den Abbaubetrieb, insbesondere die Vorsorge für die anschließende Wiedernutzbarmachung auch monetär sichergestellt werden kann, liegt es im Ermessen der Bergbehörden, nach § 56 Abs. 2 BBergG eine Sicherheitsleistung zu verlangen. Diese wurden in der Vergangenheit gerade bei größeren Vorhaben, z. B. Braunkohletagebaubetreiber regelmäßig mit der Begründung nicht verlangt, dass diese auskömmliche bilanzielle Rückstellungen tätigen würden und grundsätzlich als dauerhaft zahlungskräftig galten.⁷⁵ Vor dem Hintergrund eines vollständigen Kohleausstieges sollte nach Auffassung des Umweltbundesamtes eine Neubewertung erfolgen.⁷⁶ Wir empfehlen den § 56 Abs. 2 BBergG zu ändern, so dass insolvenzfeste Sicherheitsleistungen auch bei laufenden Betrieben künftig verbindlich nachgefordert werden. Dies würde auch die praktizierte Ungleichbehandlung zu Lasten von kleinen und mittelständischen Bergbauunternehmen beenden.

Der Bundesgesetzgeber hat mit zwei Gesetzesnovellen in Form von Artikelgesetzen auch bergrechtliche Vorschriften angepasst. Mit der sog. Frackingnovelle⁷⁷ wurden Vorhaben dieser Art in bestimmten Schutzgebieten und geologischen Horizonten, bis auf die Möglichkeit einer sehr begrenzten Anzahl von Vorhaben zu Forschungszwecken, zunächst verboten. Der Bundestag wird 2021 über die Aufrechterhaltung des Verbotes erneut entscheiden. Im Zuge dieser Novelle wurden auch untergesetzliche Regelwerke wie die UVP-V Bergbau angepasst und die UVP auf weitere Tiefbohrungen ausgeweitet.

Die Raumordnungsnovelle⁷⁸ von 2017 brachte auch die vom Umweltbundesamt und anderen geforderte qualitative Raumordnungsklausel in § 48 BBergG, die verbindlich klarstellt, dass zumindest Ziele der Raumordnung bei der Zulassung von bergrechtlichen Betriebsplänen zu beachten sind.

74 Teßmer – Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, 2009; SRU – Verantwortung in einer begrenzten Welt, Umweltgutachten 2012; Roßnagel/Hentschel – Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017 S. 99 ff.; Sanden/Schomerus/Schulze – Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, S. 524 ff.; Ludwig, ZUR 9/2014, S. 451 ff.; Kühne – Drei Jahrzehnte BBergG – Entwicklungslinien und Ausblick, 2012, S. 118 ff.; BVerwG – Urte. v. 04.07.1986 (4 C 31/84).

75 Wronski – Finanzierung der Braunkohle-Folgekosten in Nordrhein-Westfalen, 2017; Pao-Yu Oei – Klimaschutz und Betreiberwechsel: Die ostdeutsche Braunkohlewirtschaft im Wandel, DIW-Wochenbericht 6/7-2017.

76 Vgl. zur Erforderlichkeit von Sicherheitsleistungen auch Frenz – in Frenz, BBergG-Kommentar § 56 Rn. 91–96; v. Hammerstein – in Boldt/Weller, BBergG-Kommentar 2. Auflage 2016, § 56 Rn. 29 ff.; Abschlussbericht Kohlekommission v. 26.01.2019 S. 83.

77 BT-Drs. 18/4713 v. 23.04.2015, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wasser- und naturschutzrechtlicher Vorschriften zur Untersagung und zur Risikominimierung bei den Verfahren der Fracking-Technologie“.

78 BT-Drs. 18/10883 v. 18.01.2017, „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften“.

3.3 Handlungsvorschläge und weiterer Forschungsbedarf

In einem kürzlich abgeschlossenen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben⁷⁹ haben wir ausgehend von unseren Vorschlägen⁸⁰ zur rechtlichen Umsetzung der unterirdischen Raumordnung sowie der Diskussionsbeiträge für eine weitergehende Reform des BBergG vor allem mögliche Stellschrauben im bergrechtlichen Instrumentarium für eine effektive Berücksichtigung von Belangen des Umwelt- und Ressourcenschutzes untersuchen lassen. Das Vorhaben wurde über die gesamte Laufzeit von einem Beirat aus Vertretern des Bundesumweltministeriums, Bundeswirtschaftsministeriums, der BGR, Landesabgrabungsplanung, Bergbehörden, Wissenschaft sowie Rechtsanwaltskanzleien mit ausgewiesener Mandatspraxis bzgl. Bergbauunternehmen und Bergbaubetroffene begleitet.

Empirisch ergänzt wurde die vorrangig rechtswissenschaftliche Untersuchung durch Interviews mit Wissensträgern aus der Bergbaupraxis, wie Unternehmen, Berg-, Planungs- und Wasserbehörden sowie Umwelt- und Naturschutzverbänden, um die vorläufigen Schlussfolgerungen der Autoren, zu ermittelten rechtlichen Defiziten und möglichen Änderungsansätzen im berg- und raumordnungsrechtlichen Instrumentarium, mit den Erfahrungen aus der Praxis abzugleichen.

3.3.1 Gesetzeszweck ergänzen

Trotz teilweise entgegenstehender Auffassungen der beteiligten Akteure⁸¹ zur vorgeschlagenen Erweiterung des Gesetzeszwecks in § 1 BBergG halten wir unsere Empfehlung (vgl. Kapitel 3.2) aufrecht, ihn um die übergeordneten Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes zu ergänzen und gleichzeitig die Ordnungsfunktion des Gesetzes für die nachhaltige Nutzung des Untergrunds zu betonen.⁸² Andere Fachgesetze, insbesondere auch solche aus dem Wirtschaftsverwaltungsrecht (z. B. § 1 Abs. 1 BImSchG, § 1 Abs. 1 EnWG)⁸³ haben diese Entwicklung bereits vollzogen. Vor dem

Hintergrund sich künftig ändernder Anforderungen an das Bergrecht, wie die intensivere Nutzung des Untergrundes nicht nur zum Zwecke der Rohstoffgewinnung, die sukzessive Stilllegung und Nachsorge der Braunkohletagebaue und die effektive Umsetzung des nach Einführung des BBergG ergänzten Staatsziels Umweltschutz in Art. 20a GG, wäre dies ein konsequenter Reformschritt. Dieser wurde mit der höchstgerichtlichen Rechtsfortbildung zur Berücksichtigung von Umweltbelangen über Jahrzehnte vorbereitet und würde verbleibende Rechtsunsicherheiten mindern. Zudem verleiht die Integration der genannten Belange den folgenden Handlungsempfehlungen für das bergrechtliche Normengefüge gesetzessystematische Plausibilität. Die vorgeschlagene Ergänzung des Gesetzeszwecks würde unserer Auffassung nach auch nicht zu einer kompetenzrechtlichen Neuordnung führen, was ein nachträgliches Abweichungsrecht der Länder und damit die Gefahr von weiterer Rechtszersplitterung zur Folge haben könnte.⁸⁴

3.3.2 Bergbauberechtigungen in die Vorhabengenehmigung integrieren

Das Berechtigungswesen im BBergG ist ein öffentlich-rechtliches Konzessionssystem und dem Umstand geschuldet, dass der Gesetzgeber bestimmte Bodenschätze (vgl. § 3 Abs. 3 BBergG) als sog. bergfreie eingestuft hat und diese damit nicht dem Grundstückseigentum zugerechnet werden. Sie gelten als herrenlos und werden über die Berechtigungsverfahren natürlichen oder juristischen Personen erst mit einer grundsätzlichen Nutzungsbefugnis zugeordnet. Die Bergbauberechtigung trifft noch keine Bestimmung darüber, wie und unter welchen Voraussetzungen der Inhaber die Berechtigung ausüben darf. Sie steht unter dem Vorbehalt, dass erst noch über die erforderlichen Betriebspläne entschieden wird, in welchem Umfang sie konkret ausgeübt werden kann.⁸⁵ Im mehrstufigen Verfahren des BBergG markiert die Bergbauberechtigung den ersten Schritt auf dem Weg zur eigentlichen Gewinnungstätigkeit in einem Bergbaubetrieb. Ihr materieller Prüfumfang in Abgrenzung zum nachfolgenden Betriebsplanver-

79 Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht, Abschlussbericht Teil I des FuE Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung (INSTRO), UBA-Texte 71/2019.

80 Vgl. UBA-Position a. a. O.

81 Stellungnahme BVEG v. 17.10.2018 – grds. zustimmend bei Beibehaltung des Aspektes der „Förderung“ der Rohstoffgewinnung; so auch LBGR Brandenburg; ablehnend bspw. BMWi, Sächsisches Oberbergamt.

82 Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – INSTRO-Abschlussbericht, UBA-Texte 71/2019, S. 41, 42; Wasielewski – ZUR 2014, 385.

83 Vgl. auch § 1 KSPG, Art. 2 BayAbgrG.

84 Vgl. BVerfGE 97, 228 (251 f.) – auch wenn mehrere Kompetenzbereiche in Betracht kämen, ist insoweit auf den Schwerpunkt der Gesamtregelung abzustellen. Eine Ergänzung hätte daher nicht die kompetenzrechtliche Einordnung des BBergG als Raumordnungs- oder Naturschutzmaterie mit der Wirkung zur Folge, dass die Länder gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG abweichende Regelungen erlassen könnten.

85 Pottschmidt – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, § 6 Rn. 2.

Abbildung 1

Begriffliche Systematik der Bodenschätze

Quelle: Öko-Institut e. V.

fahren und damit verbundene etwaige Vorwirkungen waren und sind dennoch Gegenstand von Diskussionen in Wissenschaft und Praxis.⁸⁶

Abbildung 1 zeigt die bergrechtliche Zuordnungssystematik für Bodenschätze und zudem die Fälle, an die der Gesetzgeber das Erfordernis von Bergbauberechtigungen geknüpft hat.

Zweck des Berechtsamsverfahrens ist es, die Aufsuchung und Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen zu steuern, indem es exklusive Rechte am jeweiligen Bodenschatz in einem sog. Aufsuchungs- oder Gewinnungsfeld dem Berechtsamsinhaber zuordnet und damit andere potentielle Bergbautreibende ausschließt. Dabei erweist sich die auf fünf Jahre befristete Aufsuchungserlaubnis, mit über die Jahre steigenden Sätzen bei der vom Erlaubnisinhaber zu entrichtenden Feldesabgabe, als kluge Regelung mit vor allem beschleunigender Wirkung für die Erkundung des Untergrundes. Leider hat der Gesetzgeber bei der Gewinnungsbewilligung und beim Bergwerkseigentum auf eine Befristungshöchstgrenze verzichtet und orientiert sich bei der Fristbemessung weitgehend an den vom Bergbau-

unternehmen im Bewilligungsantrag genannten Zeitlinien für die Durchführung des Vorhabens. Da die rechtliche Wirksamkeit von Bewilligung und Bergwerkseigentum rechtlich nicht zwingend davon abhängig gemacht werden muss, dass innerhalb eines bestimmten Zeitraums zumindest auch ein Antrag auf Betriebsplanzulassung im betreffenden Feld gestellt wird, kann eine missbräuchliche Nichtausnutzung dieser Berechtsame nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Auf diese Weise können potentielle Konkurrenten über lange Zeiträume von der wirtschaftlichen Verwertung von Lagerstätten ausgeschlossen werden.

Ob das Vorhaben auch materiell im beantragten Umfang durchgeführt werden kann, soll hingegen auf der nachfolgenden Verfahrensstufe, der Betriebsplanzulassung, entschieden werden. Mit der Erteilung der Aufsuchungserlaubnis oder der Gewinnungsbewilligung wird ein eigentumsgleiches Recht übertragen, dessen Ausnutzung allerdings wesentlichen Anforderungen und Beschränkungen unterworfen ist.⁸⁷ Es vermittelt dem Inhaber jedoch auch ein Anwartschaftsrecht, dass bei Entscheidungen in späteren Verfahrensstufen zu berücksichtigen ist.

⁸⁶ Vgl. zur Rechtsdogmatik und Diskussionsstand auch Würheide – Die Bergbauberechtigungen nach dem Bundesberggesetz, Diss., Uni Köln, 2014.

⁸⁷ Franke – in Boldt/Weller, BBergG-Kommentar, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 16, § 8 Rn. 20.

Aus Sicht eines vorsorgenden Umwelt- und Ressourcenschutzes stellt sich die Frage, auf welcher Verfahrensstufe diese Belange geprüft werden sollten, um weitestgehend effektiv zu sein. Auf der frühen Stufe der Berechtigungen sind Vorhaben in der Regel noch wenig konkret, da zunächst mit den durchzuführenden Erkundungstätigkeiten ermittelt werden soll, ob eine Gewinnungstätigkeit überhaupt wirtschaftlich durchgeführt werden kann. Vertreter von Bergbehörden und Bergbauunternehmen betonen daher die untergeordnete Rolle der Berechtigungen dahingehend, dass sie zwar umfassenden Konkurrentenschutz vermitteln, aber im Hinblick auf die späteren Zulassungsentscheidungen keine Aussagen treffen oder Vorwirkungen entfalten. Dem kann entgegnet werden, dass der Gesetzgeber mit § 11 Nr. 10 BBergG eine Regelung geschaffen hat, mit der bereits öffentliche Interessen (z. B. Umweltschutz, Eigentum Dritter), die eine Aufsuchung oder Gewinnung im gesamten Feld ausschließen, geprüft werden müssen. Dadurch soll sichergestellt werden, dass keine Berechtigungen übertragen werden, die von vornherein und unter keinen Umständen später ausgeübt werden können.

Dieses frühe Eingangstor zur Prüfung von öffentlichen Interessen ist Vor- und Nachteil zugleich. Gesetzessystematisch und aus Gründen der Verfahrensökonomie sollen Doppelprüfungen in gestuften Verfahren vermieden werden, so dass materielle Anforderungen an ein Vorhaben grundsätzlich nur einmal oder abgeschichtet überprüft werden. Dieses Stufungsverhältnis ist bereits im Berechtigungsverfahren angelegt, indem die Gewinnungsbewilligung nach erteilter Aufsuchungserlaubnis nur noch aus Gründen versagt werden darf, die nach der Erlaubniserteilung auftreten.⁸⁸ Alle zum Zeitpunkt der Aufsuchungserteilung bereits bekannten und ggf. unberücksichtigten entgegenstehenden Tatsachen können auf der späteren Verfahrensstufe nicht mehr berücksichtigt werden. Die geltende Rechtslage stellt sich insoweit defizitär dar, da sie nicht sicher gewährleisten kann, dass bspw. dem Vorhaben entgegenstehende Umwelt- und Ressourcenschutzbelange erschöpfend geprüft werden oder überhaupt Prüfungsgegenstand in den Entscheidungsverfahren des BBergG sind.

Das bergrechtliche System der Voraberteilung von Berechtigungen ist im sonstigen Fachplanungsrecht ohne Beispiel und bezieht sich auch nicht auf andere, grundeigene Bodenschätze.⁸⁹ Auch im internationalen Vergleich ist die Systematik des deutschen BBergG, frühzeitig Konzessionen zu vergeben, ebenfalls unüblich.⁹⁰ Das Hauptargument für ihre Erforderlichkeit, nämlich der Konkurrentenschutz, lässt sich auch über wesentlich einfachere Mechanismen wirksam sicherstellen. Die zuständige Behörde könnte z. B. gegenüber dem zeitlich ersten Antragssteller verbindlich feststellen, dass bis zum Abschluss des betrieblichen Zulassungsverfahrens für das begehrte Aufsuchungs- oder Gewinnungsfeld kein späterer Antrag zum Zuge kommt. Dargelegt wurde ebenfalls, dass die frühzeitige Berechtigungserteilung sich nachteilig oder sogar präjudizierend auf eigentlich ergebnisoffene, nachgelagerte Zulassungsentscheidungen auswirken kann.⁹¹ Auch kann nicht ausgeschlossen werden, dass im Rahmen des Berechtigungsverfahrens über bestimmte – dem Vorhaben entgegenstehende – Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes abschließend und mit Bestandskraft entschieden wird, ohne dass der Entscheidung eine angemessene Prüfung dieser Belange zugrunde liegt.

Gleichwohl wird eine vollständige Abschaffung des Rechtsinstituts Bergbauberechtigung nicht von uns vorgeschlagen. Es ist durchaus sinnvoll, volkswirtschaftlich besonders relevante Bodenschätze als Gemeingüter einer staatlichen Bewirtschaftung zu unterstellen und nicht von vornherein privatwirtschaftlichen Partikularinteressen zu überlassen. Das Instrument ermöglicht es bspw. über Feldes- und Förderabgaben Gemeingutrenten für die Gesellschaft abzuschöpfen und, sofern man es möchte, die Rohstoffgewinnung auch stärker an staatlichen Zielen einer nachhaltigen Entwicklung i. S. d. Art. 20a GG auszurichten. Davon zu trennen ist die Frage, zu welchem Zeitpunkt und unter welchen rechtlichen Voraussetzungen über Bergbauberechtigungen entschieden werden sollte.

⁸⁸ Vgl. § 12 Abs. 2 BBergG.

⁸⁹ In sonstigen Fachplanungsrechtsmaterien, wie dem WHG, WaStrG, BImSchG, KrWG, EnWG, FStrG, AEG, BauGB, BNatSchG, ist die Erteilung von Nutzungsrechten vorab der Vorhabengenehmigung nicht vorgesehen.

⁹⁰ Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019, S. 75.

⁹¹ Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019, S. 76.

Wir empfehlen daher, die Entscheidung über die Zuordnung von Rechten am bergfreien Bodenschatz in das Vorhabengenehmigungsverfahren gemäß §§ 52 ff. BBergG zu integrieren und erst zusammen mit der jeweiligen Entscheidung über die Zulassung eines Aufsuchungs- oder Gewinnungsbetriebes ergehen zu lassen.⁹²

3.3.3 Feldes- und Förderabgaben neuordnen

Für das ausschließliche Recht, einen bergfreien Bodenschatz aufzusuchen und sich eingeschränkt anzueignen, erheben die sog. Bergbauländer Feldesabgaben, die als öffentlich-rechtliche Verleihungsgebühren ausgestaltet sind.⁹³ Zusätzlich wird grundsätzlich eine Förderabgabe als Ausgleich für den vermögenswerten Vorteil des Rechts der Aneignung eines marktfähigen bergfreien Rohstoffes erhoben.⁹⁴

Die Einnahmen aus den Förderabgaben beliefen sich bundesweit 2017 auf 255,9 Mio. €, wobei der größte Anteil auf die niedersächsische Erdöl- und Gasförderung entfiel. Dagegen fallen die Einnahmen aus den Feldesabgaben mit ca. 600.000 € kaum ins Gewicht.⁹⁵ Aufgrund der überschaubaren Summen, ist die Lenkungswirkung der Abgaben in tatsächlicher Hinsicht gering, was auch daran liegen dürfte, dass Inhaber alter Rechte von der Abgabepflicht befreit wurden (vgl. § 151 Abs. 2 Nr. 2 BBergG). Dies gilt bspw. für alle aktuell betriebenen Braunkohletagebaue, was einem Einnahmeausfall von rund 284 Mio. € pro Jahr entspricht. Auf diese Weise subventioniert Deutschland die Braunkohlegewinnung zulasten klimaschonenderer Energieträger wie bspw. Naturgas, dass mit einem erhöhten Abgabesatz iHv. durchschnittlich 30 % des Marktwertes belastet wird.⁹⁶ Der Zweck und die Höhe der Abgaben sind darauf gerichtet, Bergbau zu ermöglichen und stetige Einnahmen für die öff. Haushalte daraus zu generieren. Sie bieten jedoch bislang keinen Ansatz, um auch die bergrechtliche Zielsetzung eines sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden zu unterstützen. Allenfalls aus der Regelung in § 32 Abs. 2 S. 1 BBergG, „...zur Verbesserung der Ausnutzung von Lagerstätten ...“ könnte ein Lenkungsbezug

zum Ressourcenschutz gefolgert werden, wenn bspw. gesenkte oder erlassene Abgaben dazu beitragen, dass das Betreiberunternehmen eine ansonsten unwirtschaftliche Lagerstätte dennoch vollständig ausfördert, bevor es eine neue Lagerstätte öffnet.

Der Vollzug bei der Erhebung von Feldes- und Förderabgaben stellt sich in der Praxis höchst heterogen dar, nicht zuletzt aufgrund der den Ländern übertragenden, sehr weitreichenden, Ausnahme- und Abweichungskompetenzen in § 32 BBergG. Dies wurde auch von den befragten Akteuren übergreifend kritisch gesehen, so sei bspw. der bundesrechtliche Spielraum von einigen Ländern bereits überschritten worden.⁹⁷

Auch aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes ist eine möglichst vergleichbare Anwendung der Vorschriften zur Erhebung von Feldes- und Förderabgaben in den Ländern wünschenswert. Wir empfehlen daher, dass sich die Vollzüge in den Ländern enger abstimmen und einander annähern.⁹⁸ Um dies umzusetzen, sollten wesentliche Vorgaben, wie bspw. die Festsetzung der Marktwerte, in einer bundesrechtlichen Verordnung getroffen werden und bestehende Ausnahmen und Abweichungsmöglichkeiten überprüft und auf das notwendige Maß verringert werden. Empfohlen wird zudem, dass der Bundesgesetzgeber die Befreiungen von der Abgabepflicht aufgrund übergeleiteter alter Rechte und Verträge möglichst schnell beendet, von der insbesondere auch Fehlanreize für die klimaschädliche Weiterverwendung von Braunkohle ausgehen.⁹⁹

Außerdem schlagen wir vor, zusätzlich zum Kompensationscharakter von Feldes- und Förderabgabe als Gegenleistung für die Verleihung von exklusiven Nutzungsrechten an Gemeingütern, eine umwelt- und ressourcenschonende Lenkungswirkung¹⁰⁰ gesetzlich zu verankern.

92 Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019, S. 78 – primärer Handlungsvorschlag, hilfsweise werden zwei alternative Optionen vorgeschlagen: a) gesetzliche Klarstellung, dass Berechtigter keine Bindungswirkung auf nachfolgende Entscheidungen entfaltet, b) Streichung von § 11 Nr. 10 BBergG.

93 Sladek – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, vor §§ 30–32 Rn. 9–10.

94 BVerwG, Urt. v. 19.02.2004 (7 C 9.03).

95 D-EITI – 2. Bericht 2017, Stand 12/2019, S. 54, 55.

96 Köder/Burger – Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, UBA-Broschüre 12/2016, S. 25; D-EITI S. 43, 47.

97 Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019, S. 82; Roßnagel/Hentschel – UBA-Texte 23/2017, S. 116.

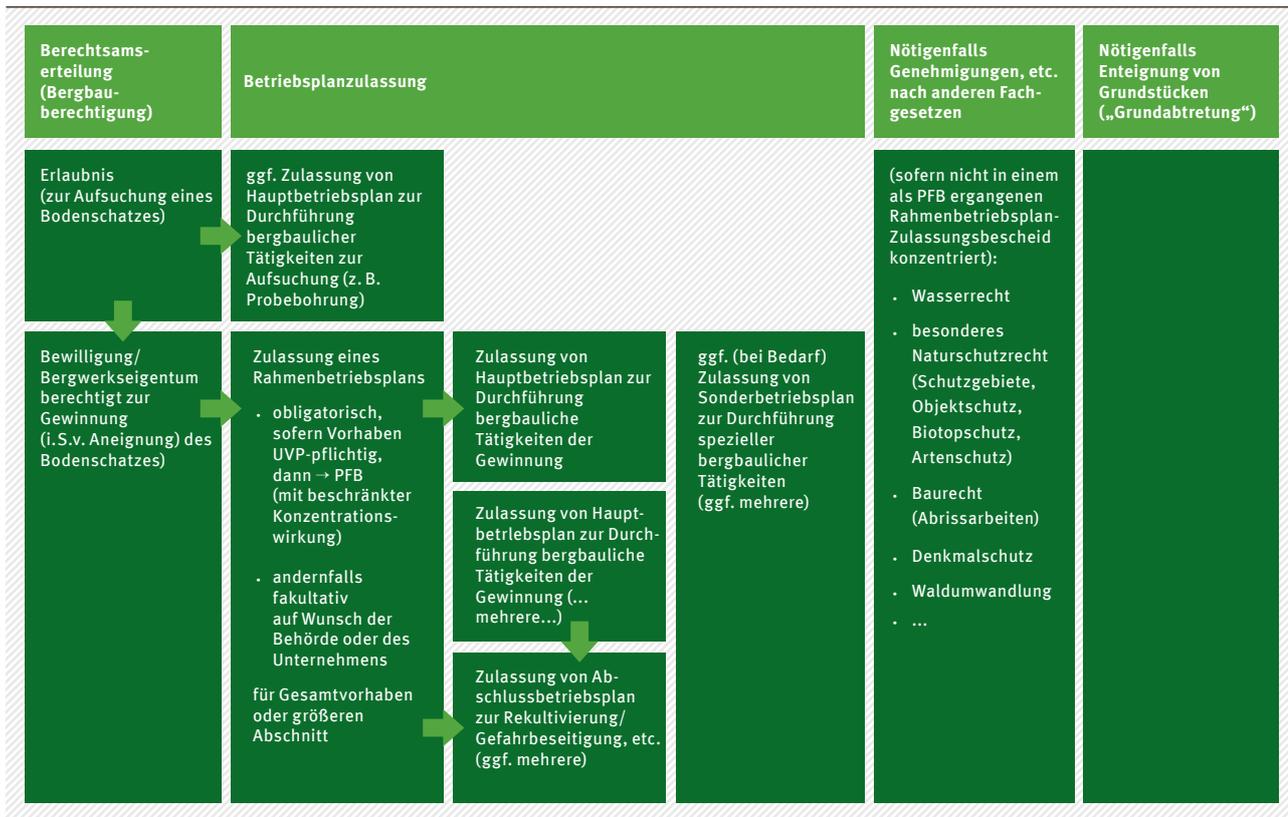
98 Die Koordinierung sollte über den Bund-Länder-Ausschuss Bergbau (LAB) erfolgen: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/bund-laender-ausschuss-bergbau-lab.html>.

99 Vgl. Giesecke – Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG, Gutachten WD BT, 2011; kritisch vgl. Mann – in Boldt/Weller, BBergG-Kommentar 2. Auflage 2016, Vorbem. §§ 30–32 Rn. 14.

100 Vgl. zu weiteren Lenkungszwecken neben der Einnahmegerzielung auch Gersch – in Klein/Gersch, Abgabenordnung-Kommentar, 14. Auflage 2018, § 3 Rn. 9; König – AO-Kommentar, 3. Auflage 2014, § 3 Rn. 24; UBA-Positionspapier zur Primärbaustoffsteuer 08/2019, S. 2–3 – zusätzlich wird eine zweckgebundene Einnahmeverwendung zur Förderung von Ressourceneffizienzmaßnahmen vorgeschlagen.

Abbildung 2

Systematik der Zulassungen im BBergG



Quelle: Dirk Teßmer / Öko-Institut e. V.

3.3.4 Betriebsplanverfahren reformieren

3.3.4.1 Echtes Planfeststellungsverfahren für erstmalige Genehmigungsentscheidung einführen

Die Vorschriften über den Betriebsplan unterwerfen die bergbaulichen Tätigkeiten und Einrichtungen einer Genehmigungspflicht in einem besonderen Verfahren (Betriebsplanpflicht). Es dient dazu, zu klären, ob die konkreten bergbaulichen Tätigkeiten und Einrichtungen zulässig sind, also vor allem die in den §§ 55 und 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG enthaltenen Anforderungen erfüllt sind.¹⁰¹ Es gibt mehrere Betriebsplanarten im BBergG mit unterschiedlichen Funktionen. Für die Durchführung eines bergbaulichen Vorhabens ist aber regelmäßig ein Hauptbetriebsplan gemäß § 52 Abs. 1 BBergG in Abständen von zwei bis fünf Jahren zuzulassen und, soweit das Vorhaben UVP-pflichtig ist, zusätzlich ein obligatorischer Rahmenbetriebsplan nach §§ 52 Abs. 2a i. V. m. 57a ff. BBergG aufzustellen.

Für die Zulassung des obligatorischen Rahmenbetriebsplans ordnet das BBergG die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens an, für das grundsätzlich die Regelungen in §§ 72 ff. VwVfG Anwendung finden. Dies gilt allerdings nur, soweit die §§ 57a, bzw. 55 und 48 Abs. 2 S. 1 BBergG keine abweichenden Regelungen enthalten. Nach herrschender Ansicht in Literatur und Rechtsprechung handelt es sich bei der bergrechtlichen Planfeststellung auch weiterhin um eine gebundene Entscheidung, die gerade nicht durch die typischen planerischen Abwägungs- und Ermessensspielräume gekennzeichnet ist.¹⁰² Mit Ausnahme von wasserrechtlichen Entscheidungen, entfaltet sie jedoch grundsätzlich Konzentrationswirkung, die sich nicht nur auf parallele Entscheidungen von z. B. Umweltbehörden¹⁰³ erstreckt, sondern gemäß § 57a Abs. 5 BBergG auch grundsätzlich nachfolgende Betriebsplanzulassungen einbezieht. Aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes ist es von

101 von Hammerstein – in Boldt/Weller, BBergG-Kommentar, 2. Auflage 2016, Vorbem. §§ 50–57c Rn. 9.

102 Kühne – in Boldt/Weller, BBergG-Kommentar 2. Auflage 2016, vor § 1 Rn. 76; BVerwG v. 15.12.2006 (7 C 1/06).

103 Erfasst werden auch Entscheidungen von Bau-, Immissionsschutz-, Forst- und Denkmalschutzbehörden.

Nachteil, wenn diese Belange nur im Rahmen einer gebundenen, auf die Zulassung eines Bergbauvorhabens ausgerichteten Entscheidungsmatrix als unspezifizierte „öffentliche Interessen“ behandelt werden und dadurch planerisches Ermessen bei der Entscheidung, ob das Vorhaben durchgeführt werden kann oder zu versagen ist, verloren ginge.¹⁰⁴

Abweichend vom Planfeststellungsverfahren stehen die übrigen Betriebsplanzulassungsverfahren eigenständig neben den sonst noch für das Vorhaben erforderlichen Entscheidungen von Fachbehörden. Letztere werden entweder unmittelbar über die Bergbehörde in die Vorhabenzulassung einbezogen oder werden auf Antrag des Bergbauunternehmens, bspw. hinsichtlich einer naturschutzrechtlichen Befreiung, aktiv. Da das BBergG in den §§ 11 Nr. 10, 48 Abs. 2 S. 1, 35, und 79 nur unzureichenden Anhalt gibt, ob und wie weitgehend sich eine bergbehördliche Prüfung auf die dem Vorhaben potentiell entgegenstehende Belange zu erstrecken habe, liegt die Einschätzung darüber de facto allein bei der Bergbehörde. Insbesondere in unklaren Fallkonstellationen, ob umweltfachgesetzliche Entscheidungen, wie bspw. naturschutzrechtliche Verbote, im Rahmen der Vorhabenprüfung überhaupt einschlägig sind, könnte dies zu einem Berücksichtigungsdefizit führen, auch wenn die bergbehördliche Einschätzung im Streitfall gerichtlich voll überprüfbar bleibt.

Sobald eine fachgesetzliche Genehmigung oder Stellungnahme vorliegen, entfalten diese für die Bergbehörde keine umfassende Bindungswirkung. Sie muss die Entscheidung zwar berücksichtigen, kann sich deren Beurteilungsgehalt entweder selber im Betriebsplanverfahren zu eigen machen, jedoch auch begründet davon abweichen. Die vor allem größere Vorhaben betreffende Komplexität und zeitlich oftmals nicht synchron ablaufenden bergrechtlichen und außerbergrechtlichen Zulassungsverfahren können damit aus Perspektive eines effektiven Umweltschutzes hemmend wirken. Dies wird auch von der Bergbaupraxis nicht bestritten und grundsätzlich mit den Besonderheiten und sog. Sachgesetzlichkeiten des Bergbaus gerechtfertigt.¹⁰⁵

Damit ist zu konstatieren, dass Umweltschutz- und Ressourcenschutzbelange im für die Genehmigung von Bergbauvorhaben zentralen Betriebsplanverfahren nur unzureichend geregelt wurden. Weder finden sich konkrete Prüfanforderungen in den §§ 55 und 48 BBergG, noch ist klar geregelt, auf welcher Verfahrensstufe und in welchem Detaillierungsgrad Umweltbelange zu prüfen sind. Auch die bergrechtlichen Schnittstellen zum Fachrecht nebst dazugehörigen Beteiligungsverfahren können nicht sicherstellen, dass öffentliche Interessen (bspw. Umweltschutz), die dem Vorhaben entgegenstehen können, qualitativ und quantitativ angemessen vor Aufnahme der Gewinnungstätigkeiten berücksichtigt werden.

Wir schlagen daher vor, einige grundlegende Stell-schrauben im Betriebsplanverfahren neu zu justieren.

Für größere Vorhaben sollte die erste Entscheidung über die Zulassung des Abbaubetriebes¹⁰⁶ nicht als gebundene, sondern als echte Abwägungsentscheidung im Ermessen der Genehmigungsbehörde liegen. Es wäre noch zu prüfen, welche Vorhaben dies im Einzelnen beträfe. Abgrenzungskriterien könnten bspw. das Maß der räumlichen Ausdehnung, der Umfang von Massenbewegungen, das Ausmaß betroffener Aquifere, die Flächenversiegelung, die Abbau- und Fördermenge, aber auch potentiell durch das Vorhaben betroffene besonders schutzwürdige Interessen, wie bspw. das Interesse der angrenzenden Wohnbevölkerung oder das des Umwelt- und Naturschutzes sein. Ein geeigneter Orientierungsrahmen könnte insoweit die Liste der UVP-pflichtigen Vorhaben in § 1 UVP-V-Bergbau sein, die ohnehin schon nach aktueller Gesetzeslage dem obligatorischen Rahmenbetriebsplanverfahren mit weitgehendem Charakter eines Planfeststellungsverfahrens unterliegen. Die weitere Durchführung der Vorhaben soll dabei auch künftig in der bekannten abschnittsweisen Zulassung durch die jeweiligen Betriebspläne erfolgen, um der bergbaulichen Besonderheit eines sich sukzessive örtlich verändernden Betriebes hinreichend Rechnung zu tragen.

¹⁰⁴ Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019, S. 115.

¹⁰⁵ Vgl. Stevens, ZUR 2012, S. 338 (347f.); Keimeyer/Sanden/Schomerus/Teßmer – UBA-Texte 71/2019, S. 133 ff.

¹⁰⁶ Für Gewinnungsbetrieben vorgelagerte Aufsuchungsvorhaben mit fehlenden oder geringen Eingriffsintensitäten in Bezug auf rechtlich geschützte Güter besteht hingegen kein Bedarf für eine umfangreiche behördliche Abwägungsentscheidung.

Entgegenstehende Auffassungen argumentieren dahin, dass die Abkehr von einer gebundenen Entscheidung im BBergG für eine dem Wirtschaftsverwaltungsrecht zuzurechnende Materie der Genehmigung privatnütziger Vorhaben systemfremd wäre. Sie verweisen insoweit auch auf das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, dass trotz seiner zwischenzeitlich starken Überprägung durch Umweltaspekte dennoch eine gebundene Entscheidungskaskade vorsehe.¹⁰⁷ Dem kann entgegengehalten werden, dass das BImSchG-Verfahren zwar „gebunden“ ist, mittlerweile jedoch mit sehr weitgehenden Abwägungselementen versehen wurde. Im Gegensatz zur rein privatnützigen Anlagengenehmigung rechtfertigt unseres Erachtens der Zugriff auf Güter der Allgemeinheit, insbesondere bergfreie Bodenschätze die von uns vorgeschlagene Verfahrensänderung. Der Staat hat als Sachwalter von nicht vermehrbaren Allmendegütern ein herausragendes Interesse an der nachhaltigen Bewirtschaftung des Untergrundes und seiner Lagerstätten, schon aus Gründen einer sicheren Versorgung des Marktes mit Rohstoffen und zur Energiesicherung. Insbesondere bei den strategisch wichtigen Rohstoffen muss auch im Hinblick auf die Endlichkeit von Lagerstätten darüber diskutiert werden, ob ein gebundener Rechtsanspruch auf eigentumsrechtliche Übertragung dieser Bodenschätze und Zulassung ihrer Gewinnung berechnete normative Steuerungsmöglichkeiten zu weitgehend verkürzt. Dass es einer frühzeitigen Abwägung aller für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange – zumindest für Großvorhaben – bedarf, ergibt sich auch aus der Garzweiler-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.¹⁰⁸

Eine bereits angesprochene Besonderheit dieser noch einzuführenden „echten“ bergrechtlichen Planfeststellung wäre, dass innerhalb ihres Geltungsrahmens weitere, zeitlich gestufte Genehmigungsentscheidungen zu treffen sind. Bei den mit Fortführung des Vorhabens in regelmäßigen Abständen erforderlichen Hauptbetriebsplänen wäre daher jeweils zu prüfen, ob sich das Vorhaben i. S. e. vorläufigen positiven Gesamturteils auch weiterhin im Rahmen der Planfeststellung bewegt. Wenn infolge einer geänderten

Sach- oder Rechtslage zur Fortführung des Betriebes in erheblichem Maße von den Festlegungen des Planfeststellungsbeschlusses abgewichen werden müsste, wäre vor Genehmigung des Weiterbetriebs zwingend eine erneute umfassende Abwägungsentscheidung zu treffen. Eine obligatorische Befristung des Geltungszeitraums der Planfeststellungsentscheidung ab Beginn des Vorhabens auf bspw. 15 Jahre halten wir daher nicht zwingend für erforderlich.¹⁰⁹

Anders als bspw. im BImSchG-Genehmigungsverfahren bzgl. ortsfester Anlagen, bringt die fortschreitende Bergbautätigkeit es mit sich, dass hinreichend sichere Prognosen über die relevante Sach- und Rechtslage nur sehr eingeschränkt oder überhaupt nicht möglich sind. Allerdings wäre auch dieses prognostische Genehmigungselement dann keine Besonderheit des BBergG¹¹⁰, sondern auch das atomrechtliche Genehmigungsverfahren in § 18 AtVfV und letztlich auch das BImSchG in § 8 kennen die Feststellung der vorläufigen Genehmigungsfähigkeit des Gesamtvorhabens hinsichtlich der vorgezogenen Teilgenehmigung einer Anlage oder eines Anlagenteils.

3.3.4.2 *Betreibergrundpflichten einführen*

Wir empfehlen, sog. Betreibergrundpflichten – wie sie im Anlagenbetrieb nach § 5 BImSchG seit längerem fest etabliert und auch breit akzeptiert sind – auch für Bergbautreibende einzuführen. Bereits während der Diskussionen und in den Entwurfsfassungen zur Einführung eines Umweltgesetzbuchs sollten Grundpflichten in einem UGB-Allgemeiner Teil umfassend etabliert werden.¹¹¹

Betreibergrundpflichten konkretisieren die weitgehend abstrakten Schutzanforderungen aus dem künftig noch zu erweiternden Gesetzeszweck in § 1 BBergG (vgl. Vorschlag Kap. 3.3.1). Sie sind damit Teil eines fortlaufenden, dynamischen Schutzkonzepts, dass den Betreiber unmittelbar zu Maßnahmen verpflichtet, deren fortgesetzte Einhaltung dann ihrerseits Voraussetzung für die Genehmigung des Bergbaubetriebes ist.¹¹² Ein großer Vorteil aus Sicht eines effektiven Umwelt- und Ressourcenschutzes

107 BVEG – Stellungnahme vom 17.10.2018, S. 4; ablehnend bzgl. Abwägungsentscheidung auch BMWi; Sächsisches Oberbergamt – Fachgespräch INSTRO vom 24.09.2018.

108 BVerfG – 1 BZR 3139/08, Urteil vom 17.12.2013.

109 Vgl. Ludwig – Gesamt abwägung ins BBergG, ZUR 9/2014, S. 454.

110 Vgl. Beckmann – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, § 57b Rn. 76.

111 Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch (UGB-KomE, § 83), 1998; Ref-Entwurf UGB I v. 04.12.2008, § 53 – Eine Vorschrift vergleichbaren Inhalts sollte ins BBergG übertragen werden (entsprechend § 5 Abs. 1 und 3 BImSchG); so auch Keimeyer/et al. – UBA-Texte 71/2019 S. 147.

112 Schmidt-Kötters – in BeckOK UmweltR, 52. Edition, § 5 BImSchG Rn. 2, 3.

ist der dynamische Charakter von Grundpflichten. Bergbaubetriebe müssen unmittelbar einen geänderten Stand der Technik umsetzen, ohne dass es dafür weiterer behördlicher Anordnungen bedarf.¹¹³ Im Zuge der Fracking-Novelle wurde 2016 auch die ABergV angepasst und die Einhaltung des Standes der Technik für Tiefbohrungen unter Verwendung der Fracking-Technologie eingeführt. Für den Bohrlochbergbau wurde bereits zuvor ein höherer Standard festgelegt als im übrigen Bergbau.¹¹⁴ Dies gilt ebenfalls für die Verwendung von Bergbauabfällen zur Sammlung, Lagerung und zur Ablagerung, die zur Umsetzung der Vorgaben der europarechtlichen Bergbauabfallrichtlinie einem gesonderten Zulassungsverfahren für Abfallentsorgungsanlagen in § 22a Abs. 3 ABergV unterstellt wurden.¹¹⁵ Der Vorschlag würde insoweit ein sog. level-playing-field aller Bergbauvorhaben etablieren.

3.3.4.3 Genehmigungsvoraussetzungen unter Einbeziehung von Belangen des Umweltschutzes konkretisieren

Flankierend zu den Regelungen der Betreibergundpflichten empfehlen wir, auch die Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes sowie Drittbetroffener in die bergrechtliche Anforderungssystematik zu integrieren und damit auch die materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Schnittstellen zu den außerbergrechtlichen Anforderungen des Umweltfachrechts weiter zu konkretisieren. Dies könnte etwa durch klarstellende Formulierungen und Erweiterung der Voraussetzungen in § 55 BBergG umgesetzt werden. Denkbar ist auch auf der Ebene von Rechtsverordnungen des Bundes oder der Länder, insbesondere auf Grundlage des § 66 i. V. m. § 68 BBergG (bspw. ABergV), die umwelt- und ressourcenfachlichen Gefahrenvorsorgeanforderungen nicht nur in Bezug auf den Schutz der Beschäftigten während des Abbaubetriebes, sondern auch hinsichtlich von Anwohnerinnen und Anwohnern und der Umwelt sowie hinsichtlich der Anforderungen an die anschließende Wiedernutzbarmachungsphase weiter zu spezifizieren. Die Rechtsgrundlage in § 66 Satz 1 Nr. 8 BBergG ermöglicht es, den gesamten Bereich von Vorsorge- und Durchführungsmaßnahmen zur

Wiedernutzbarmachung der Oberfläche zu adressieren und umweltfachliche Leitplanken verbindlich für den Ländervollzug des BBergG zu regeln.

3.3.4.4 Öffentlichkeitsbeteiligung stärken und Einvernehmen der Gemeinden einführen

Bergbauvorhaben sehen sich mittlerweile auch in Deutschland mit zunehmenden Widerständen nicht nur von unmittelbar durch die Vorhaben betroffenen Anwohner/innen konfrontiert. Auch Kommunalpolitik, Bürgerschaft, Umweltverbände und andere zivilgesellschaftliche Gruppen setzen sich im zunehmenden Maße mit den Umweltwirkungen des Bergbaus, auch vor dem Hintergrund der Klimaschutzdebatte, kritisch auseinander.

Die Antworten der in unserem Auftrag befragten Vertreter/innen der Bergbehörden, Umweltverbände und der Vorhabenträger zu Beteiligungsrechten im BBergG ergeben ein durchaus gemischtes Bild. Während die Bergbehörden überwiegend den rechtlichen Status quo bzgl. Beteiligungsrechten im bergrechtlichen Verfahren als ausreichend ansehen, sehen die Umweltverbände vor allem ein Beteiligungsdefizit im Vorfeld der Zulassungsverfahren. Die Vorhabenplanung sei bspw. zum Zeitpunkt des Rahmenbetriebsplanverfahrens schon so weit fortgeschritten, dass man mit Einwendungen zu spät käme.¹¹⁶ Vorhabenträger sehen die Öffentlichkeitsbeteiligungsinstrumente, insbesondere die mit § 25 Abs. 3 LVwVfG i. V. m. § 5 BBergG auch im Bergbau etablierte (freiwillige) frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung als gewisse Chance, um höhere Transparenz und auch mehr Akzeptanz für die geplanten Vorhaben zu erzielen. Die Beteiligungsrechte sollten jedoch besser „reglementiert“ sein, so dass es auch möglich sei, die Verfahren in angemessenen Zeiträumen zu Ende zu führen.¹¹⁷

Unbestritten sieht das BBergG im Verfahren der Berechtigungserteilung bzgl. bergfreier Bodenschätze eine Beteiligung der potentiell betroffenen Öffentlichkeit nicht vor. Da wir bereits an anderer Stelle in diesem Positionspapier vorgeschlagen haben, das Berechtigungsverfahren in das neu zu gestaltende

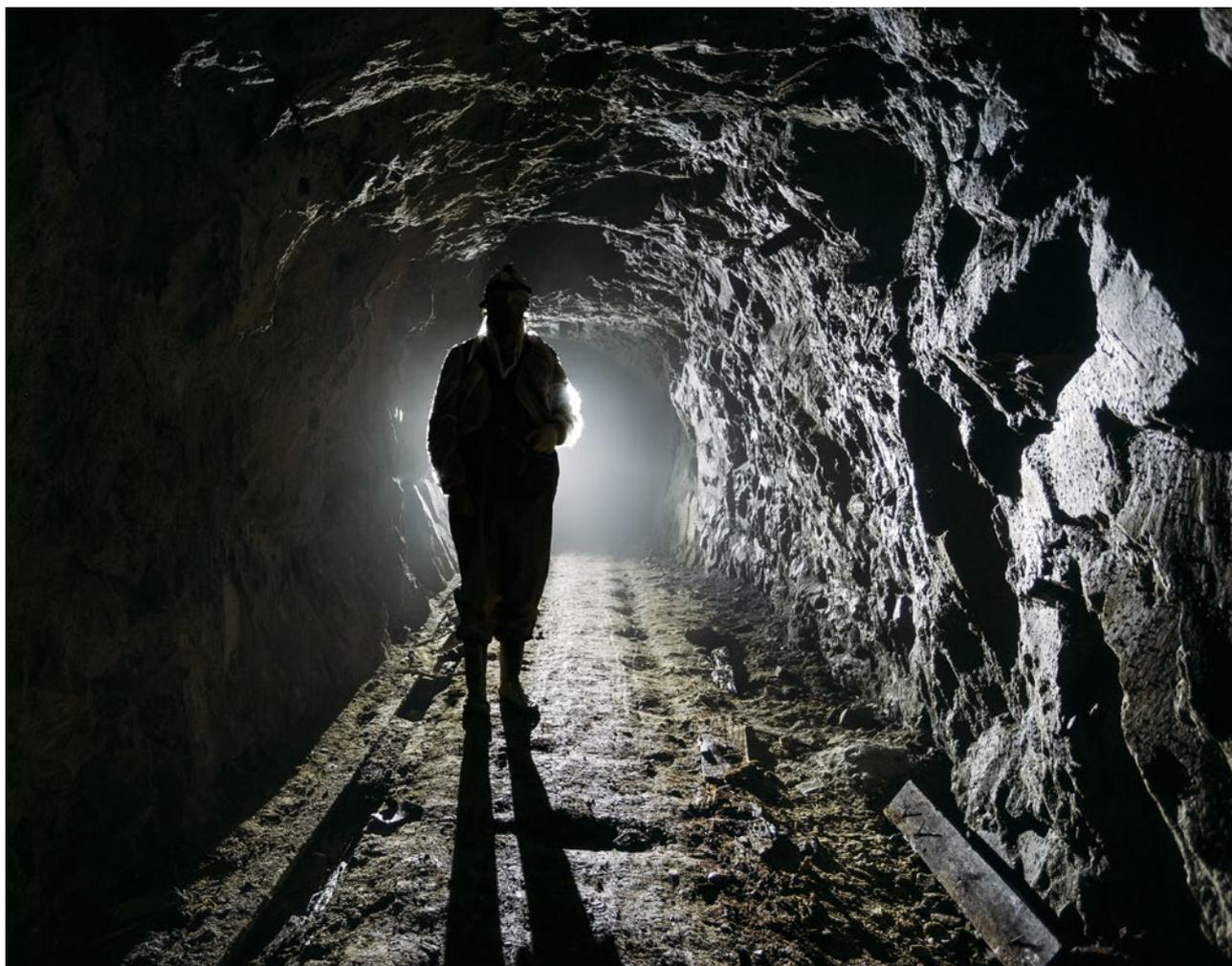
¹¹³ OVG Koblenz, Urteil v. 12.11.2009 – 1 A 11222/09.

¹¹⁴ Kirchner – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, §§ 65–67, S. 1027 Rn. 50.

¹¹⁵ Holzappel – Umweltrechtliche Anforderungen an die Verwertung mineralischer Abfälle in und auf dem Boden, 2014, S. 43; Richtlinie 2006/21/EG.

¹¹⁶ Keimeyer/et al., UBA-Texte 71/2019, S. 240, 241.

¹¹⁷ Keimeyer/et al., UBA-Texte 71/2019, S. 238, 239.



Genehmigungsverfahren zu integrieren, bedarf es insoweit hier keiner gesonderten Regelungen zur Beteiligung mehr.

Auch im für die Genehmigung von Bergbauvorhaben zentralen Betriebsplanverfahren finden sich mit § 54 BBergG als verfahrensregelnde Vorschrift nur rudimentäre Anforderungen. Erst in der Zusammenschau mit anderen Regelungen, bspw. des § 48 Abs. 2 Satz 3 BBergG (betroffenes Oberflächeneigentum), § 56 Abs. 1 sowie des § 57a BBergG, u. a., ergibt sich der Anforderungsrahmen zur Beteiligung von Behörden und betroffener Öffentlichkeit.¹¹⁸

Grundsätzlich sind Fachbehörden, deren Aufgabenbereich durch die im Betriebsplan vorgesehenen Maßnahmen berührt wird, zu beteiligen. Gleiches gilt für Gemeinden, wenn sie als Planungsträger,

betroffen werden. Durch das Vorhaben betroffene Dritte sind grds. bei der Zulassung von Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, zu beteiligen und in anderen Fällen nach Maßgabe des § 48 Abs. 2 Satz 3 BBergG nur vor dem Beginn des Vorhabens anzuhören.

Wir empfehlen, grundsätzlich bei allen – die Durchführung bergbaulicher Tätigkeiten gestattender – Entscheidungen die effektive Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit und von anerkannten Umweltvereinigungen vorzusehen. Die grundsätzliche Unterscheidung zwischen individuell Betroffenen und Verbänden, wie sie ursprünglich im deutschen Naturschutzrecht angelegt war und sich auch qualitativ auf die Ausgestaltung der Beteiligungsverfahren ausgewirkt hat, ist spätestens mit der Umsetzung der Aarhus-Konvention auf nationaler und europäischer

¹¹⁸ BVerfG, Urt. v. 17.12.2013 – 1 BVR 3139/08, 3386/08 – Das Gericht attestiert eine defizitäre Ausgestaltung der Verfahrensregeln im BBergG, denen spiegelbildlich materiell-rechtliche Unzulänglichkeiten gegenüberstehen.

Ebene nicht mehr zeitgemäß.¹¹⁹ Die Ausgestaltung der Beteiligungsformate sollte sich daher an den allgemeinen Beteiligungsregelungen in den §§ 25, 72 ff. VwVfG orientieren.

Zusätzlich sollte die Koordination mit den Gemeinden, auf deren Gebiet das Vorhaben geplant wird, verstärkt werden. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens sind alle betroffenen Belange, auch die der planenden Gemeinden, in die Abwägungsentscheidung einzubeziehen. Bei kleineren Vorhaben, die nur der Genehmigungspflicht nach dem Hauptbetriebsplan unterliegen, sollte die angemessene Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit über das noch einzuführende Erfordernis des gemeindlichen Einvernehmens sichergestellt werden.¹²⁰

3.3.5 Rohstoffsicherungsklausel streichen

Die bergrechtliche Rohstoffsicherungsklausel in § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG sollte gestrichen werden. Sie wurde durch die höchstrichterliche Rechtsprechung¹²¹ mittlerweile mehrfach relativiert und bringt lediglich zum Ausdruck, dass der Rohstoffgewinnung bei der Anwendung von dem Bergbau entgegenstehenden Vorschriften ein hohes Gewicht zukomme. Ein genereller Vorrang des Bergbaus sei der Klausel gerade nicht zu entnehmen. Die Klausel hat damit keinen über Sinn und Zweck des BBergG hinausgehenden Regelungsgehalt mehr und sollte auch aus Gründen der Klarstellung für die Gesetzesadressaten entfallen. Im Übrigen verweisen wir zur Begründung auf die Ausführungen in Kapitel 3.2.

3.3.6 Grundabtretung nach Garzweiler-Urteil überarbeiten

Die sog. Garzweiler-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts kann wohl als eine der folgenreichsten für den Vollzug des BBergG seit seinem Bestehen bezeichnet werden. Obwohl sich die Beschwerdeführer gegen die sie belastende Grundabtretungsentscheidung der Bergbehörde wandten, offenbarte bereits der mündliche Erörterungstermin, dass sich das BVerfG weit umfassender auch zum Verfahren und zum richtigen Zeitpunkt der Abwägung – der dem Bergbauvorhaben entgegenstehenden öffent-

lichen Belangen – äußern würde, damit ein den Vorgaben des Art. 19 Abs. 4 GG hinreichend effektiver Rechtsschutz gewährleistet ist.

Im Kern entschied das Gericht¹²², dass dem Beschwerdeführer als Eigentümer eines für den Braunkohletagebau benötigten Grundstücks nicht zuzumuten sei, mit seinem Rechtsschutzbegehren erst auf das Grundabtretungsverfahren verwiesen zu werden. Zu diesem späten Zeitpunkt sei erfahrungsgemäß eine ernsthafte Berücksichtigung seiner Belange vor dem Hintergrund eines seit Jahren oder sogar Jahrzehnten betriebenen Bergbaubetriebes nicht mehr zu erwarten. Es müsse daher auf einer früheren bergrechtlichen Entscheidungsstufe eine vollumfängliche Abwägung des Vorhabens auch mit den Grundstückseigentümerinteressen stattfinden.¹²³ Der Senat benannte zudem deutliche Defizite in den Regelungen der Grundabtretung, insbesondere in § 79 BBergG. Das Gericht legte die Vorschriften zwar noch verfassungskonform aus, zeichnete insofern jedoch den Handlungsauftrag an den Bundesgesetzgeber vor, die Regelungen anzupassen, den dieser jedoch bislang nicht aufgegriffen hat.

3.3.7 Verhältnis bergrechtliche Wiedernutzbarmachung und naturschutzrechtliches Ausgleichsgebot klarstellen

Der Bergbautreibende ist gemäß § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7, Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 4 Abs. 4 BBergG verpflichtet, die erforderliche Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung, d. h. die ordnungsgemäße Gestaltung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Oberfläche unter Beachtung des öffentlichen Interesses zu treffen. Die Wiedernutzbarmachung ist auf die Vorbereitung und Ermöglichung einer Folgenutzung gerichtet, die u. U. auch auf die Rekultivierung und damit Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes vor der bergbaulichen Inanspruchnahme gerichtet sein kann, jedoch nicht muss.

Daneben sind die Vorschriften in §§ 14 ff. BNatSchG anzuwenden, die sicherstellen sollen, dass der unvermeidbare Eingriff des Vorhabens in den Naturhaushalt vollumfänglich ausgeglichen wird. Soweit sich der Regelungsgehalt der genannten Vorschriften

¹¹⁹ Bunge – in Schlacke/Schrader/Bunge, Aarhus-Handbuch 2. Auflage 2019, S. 438f., Rn. 758f.

¹²⁰ Vgl. zum gemeindlichen Einvernehmen insbesondere Keimeyer/et al., UBA-Texte 71/2019; Dazert – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, § 54 Rn. 50, 58.

¹²¹ BVerwGE 81, 329; OVG Koblenz, ZfB 2007, 283.

¹²² BVerfG U. v. 17.12.2013 – 1 BVR 3139/08, 3386/08.

¹²³ Kritisch insoweit Dammert/Brückner – ZUR 2017, S. 477 ff. – die aufgrund der Entscheidung eingeführte nachvollziehende Gesamtabwägung bringe das bergrechtliche System eines phasenspezifischen Rechtsschutzes an praktische Grenzen.

überschneidet, ist von einer spezialgesetzlichen Vorrangwirkung der bergrechtlichen Vorschriften auszugehen.¹²⁴ Dies bestätigt auch § 1 Abs. 5 Satz 4 BNatSchG, der Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung in bestimmten Fällen mit dem naturschutzrechtlich gebotenen Ausgleich gleichsetzt.

Wir empfehlen für einen effektiveren Vollzug des naturschutzrechtlichen Ausgleichsgebots im BBergG oder auf dem Ordnungswege handhabbare Kriterien zu ergänzen, die die Bewertung von naturschutzrechtlichen Kompensationsdefiziten bei Maßnahmen zur Wiedernutzbarmachung vereinfachen. Keimeyer et al. schlagen hierzu vor, im Rahmen der Legaldefinition der Wiedernutzbarmachung in § 4 Abs. 4 BBergG einen grundsätzlichen Vorrang für naturschutzfachliche Kompensationsmaßnahmen zu verankern und Ausnahmen nur in begründeten Fällen zuzulassen. Zusätzlich soll in § 55 Abs. 1 Nr. 7 BBergG klarstellend ergänzt werden, „dass die Sicherstellung der Wiedernutzbarmachung unbeschadet der Verpflichtungen zu weitergehenden Maßnahmen aus § 15 BNatSchG zu erfolgen hat.“¹²⁵

3.3.8 Rechtszersplitterung im Bergrecht beenden

Ursprünglich war der Bundesgesetzgeber angetreten, mit der Einführung des BBergG den kaum noch zu überschauenden „Wildwuchs“ bergrechtlicher Regelungen in den Ländern zu beenden und alle wesentlichen, den Bergbau betreffenden Vorschriften in einem Rahmenwerk zusammenzufassen.¹²⁶ Es mag der langen Dauer von immerhin rund 12 Jahren von der ersten Entwurfsfassung bis zum Inkrafttreten des BBergG und der Komplexität der Aufgabe insgesamt geschuldet gewesen sein, dass die umfassende Rechtsvereinheitlichung letztlich nicht umgesetzt wurde. Die konkrete Gesetzesbegründung kann daher – vor dem Hintergrund des deutlich formulierten allgemeinen Vereinheitlichungswillens – auch nicht wirklich überzeugen. So habe man auf die Einbeziehung bestimmter, im Tagebau gewonnener, mineralischer Rohstoffe (z. B. Kiese und Sande) nur verzichtet, da einige Länder zwischenzeitlich neue Abtragungsgesetze oder ergänzende Vorschriften

u. a. in ihren naturschutzrechtlichen Regelwerken betreffend dieser sog. Grundeigentümergebilde geschaffen haben.¹²⁷

Aus Sicht des Umwelt- und Ressourcenschutzes war das sogar eher von Vorteil, da der Bundesgesetzgeber das Konfliktverhältnis zwischen Bergbau und dem Schutz der Umwelt als Regelungsmaterie weitgehend ausgeklammert hatte.¹²⁸ Aber auch im Verhältnis der bergrechtlichen Regelungen zu Vorschriften des Umwelt- und Naturschutzes sollte die zusätzlich eingefügte Rohstoffsicherungsklausel gewährleisten, dass dem Bergbau keine wesentlichen, außerbergrechtlichen Hürden entgegenstehen (vgl. 3.3.5).

Unter Berücksichtigung der Fortentwicklung des BBergG in den Jahrzehnten seines Bestehens, vor allem infolge der höchstrichterlichen Rechtsprechung, der Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben zur Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung und des Umgangs mit Bergbauabfällen sowie vorbehaltlich weiterer – auch in diesem Positionspapier skizzierten – noch umzusetzenden Gesetzesänderungen, bestehen keine Bedenken, die ursprünglich vorgesehene Rechtsvereinheitlichung endlich zu vollziehen. Die Vorteile der bundesgesetzlichen Vereinheitlichung¹²⁹, z. B. für eine bundesweit einheitliche Anwendung von Umweltstandards im Bergbau, insbesondere auch infolge der Bündelung der Vollzugsaufgaben bei den personell und fachlich gut aufgestellten Bergbehörden, liegen auf der Hand.

3.3.9 Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten stärken

Da der Bergbau, wie eingangs beschrieben, mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt verbunden ist, kommt insbesondere den nach § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) anerkannten Umweltverbänden eine wichtige Kontrollfunktion zu. Als professionelle Sachwalter von Umweltbelangen können sie sich bereits frühzeitig mit umwelt- und naturfachlichen

124 Frenz – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, § 55 Rn. 218.

125 Keimeyer/et al., UBA-Texte 71/2019, S. 166.

126 Vgl. Gesetzentwurf der BRReg v. 09.12.1977, BT-Drs. 8/1315, S. 67–69 – bspw. sah § 176 die Außerkraftsetzung von über 100 namentlich genannten Vorschriften vor.

127 Vgl. Gesetzentwurf der BRReg v. 09.12.1977, BT-Drs. 8/1315, S. 70.

128 Kühne – in Boldt/Weller, BBergG-Kommentar 2. Auflage 2016, vor § 1 Rn. 48.

129 Keimeyer/et al. prüfen drei Ansätze einer Rechtsvereinheitlichung: (1) Integration ins BBergG, (2) Schaffung eines Bundesabtragungsgesetzes und eine (3) Harmonisierung der Abtragungsvorschriften der Länder (ggf. durch Mustergesetz) und favorisieren im Ergebnis die Erweiterung des Anwendungsbereiches des BBergG durch Erfassung aller Grundeigentümergebilde als grundeigene Bodenschätze; vgl. auch BZR Arnsberg „Vorschläge zur Änderung des Bergrechts“ v. 18.02.2011, spricht sich grds. für eine Vereinheitlichung bzgl. Sand- und Kiesgewinnung aus, durch Herausnahme von Quarz/Quarzit aus § 3 Abs. 4 BBergG.

Stellungnahmen in behördliche Zulassungsverfahren einbringen und damit einen Beitrag dafür leisten, den Vollzug von Umweltvorschriften zu verbessern.

Insbesondere die Gesetzesnovelle des UmwRG von 2017¹³⁰ hat den zulässigen Rahmen für die Beteiligung und zur Einlegung von Rechtsbehelfen nochmals erheblich erweitert. Anerkannte Umweltverbände konnten bereits vor der Novelle gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 2 Abs. 4 Satz 1 UmwRG Bergbauvorhaben, die einer UVP-pflichtigen Genehmigungsentscheidung unterliegen, einer verwaltungsgerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle zuführen. Dies gilt sowohl für den obligatorischen Rahmenbetriebsplan als auch für dessen nachgelagerte Betriebspläne. Zusätzlich ergibt sich aus § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG nunmehr die Befugnis zur Einlegung von Rechtsbehelfen auch gegen Betriebsplanzulassungen, denen kein UVP-pflichtiges Vorhaben zugrunde liegt. Leider hat der Bundesgesetzgeber die begrüßenswerte Ausweitung von Rechtsbehelfsmöglichkeiten im Rahmen der parallel erfolgten Änderung des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVPG) – zumindest für Entscheidungen über SUP-pflichtige Pläne und Programme bzgl. Windenergie- und Rohstoffabbauflächen – mit der in § 48 Satz 2 UVPG etwas „versteckten Regelung“ gleich wieder zurückgenommen. Die Begründung dafür bleibt er schuldig. Wir empfehlen, § 48 Satz 2 UVPG zu streichen und Rechtsbehelfe von Umweltverbänden grundsätzlich auch für die genannten Raumordnungspläne zu ermöglichen.¹³¹

Keine Möglichkeit zur Beteiligung am Verwaltungsverfahren oder zur Einlegung von Rechtsbehelfen eröffnet sich auf der Stufe der Vergabe von Bergbauberechtigungen. Da es sich bei ihnen insoweit nicht um eine den Betrieb zulassende Entscheidung handelt, ist die Gewährung von Rechtsschutz für potentiell Drittbetroffene oder Umweltverbände ausgeschlossen.

Legt man eine Anpassung des BBergG auf der Grundlage unserer Vorschläge für das Genehmigungsverfahren zugrunde (vgl. 3.3.2), würde auch eine etwaige Schutzlücke zur Einlegung von Rechtsbehelfen mit

der Integration des Berechtigungsverfahrens in die Planfeststellung automatisch geschlossen. Unter der wahrscheinlichen Annahme, der Bundesgesetzgeber würde das Konzessionssystem in seiner jetzigen Form unangetastet lassen oder lediglich klarstellen, dass dieses für nachfolgende Entscheidungen keine rechtsverbindliche Wirkung entfaltet, gäbe es ebenfalls keinen Handlungsbedarf. Nur für den Fall, dass der Prüfkatalog für die Berechtigungsvergabe ausgeweitet würde und damit für die Vorhabengenehmigung verbindlichen Charakter hätte, wären dementsprechend auch auf dieser Stufe angemessene Beteiligungs- und Klagerechte gegenüberzustellen.

3.3.10 Bergschadensvermutung ausweiten und verbindliche Sicherheitsleistungen ermöglichen

3.3.10.1 Beweiserleichterung für alle Bergbaugeschädigten einführen

Die mit Bergbautätigkeiten verbundenen Schäden für die Umwelt und das Eigentum Dritter können zwar mittels weiterentwickelter Abbautechnik und Überwachungsmaßnahmen gemindert werden, können jedoch denkbare nicht völlig ausgeschlossen werden, ohne den Bergbau insgesamt zu verbieten. Wegen der Vielzahl der Schadensfälle sind insbesondere untertägige Vorhaben zu nennen, wie bspw. der ehemalige Steinkohlebergbau unter dem dicht besiedelten Ruhrgebiet, im Rheinland und im Saarland. Mit den Regelungen der §§ 114 ff. BBergG i. V. m. Einwirkungsbereichs-Bergverordnung wurde daher ein umfassendes Haftungsregime zur Entschädigung der Bergbaubetroffenen eingerichtet.

Mit der Bergschadensvermutung in § 120 Abs. 1 Satz 1 BBergG hat man zudem ein Instrument zur Beweiserleichterung für die potentiell Geschädigten integriert, um insbesondere die nachteiligen Wirkungen des Informationsgefälles zwischen dem schadensbetroffenen Grundstückseigentümer an der Oberfläche und dem darunter tätigen Bergbauunternehmen zu verringern. In einem Entschädigungsprozess führt dies dazu, dass der auf Schadensersatz klagende Oberflächeneigentümer zunächst davon entbunden ist, den für den Schaden an seinem Eigentum ursächlichen Geschehensverlauf darlegen und beweisen zu müssen.

¹³⁰ Gesetz zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben, BGBl. I 2017, S. 1298.

¹³¹ § 48 Satz 2 UVPG dürfte insoweit gegen völkerrechtliche Vorgaben eines möglichst weiten Zugangs zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten aus Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention verstoßen.

Diese Vermutungsregel galt lange Zeit nur für bestimmte untertägige Vorhaben und wurde mit den Änderungen des BBergG im Zuge der Fracking-Novelle 2016 auch auf den Bohrlochbergbau ausgeweitet. Die Diskussion darüber, ob eine Ausweitung auch auf Tagebaubetriebe erforderlich und möglich ist, wird bereits seit längerem kontrovers geführt.¹³²

Wir empfehlen – schon aus Gründen der Gleichbehandlung – eine Ausweitung der Vermutungsregel des § 120 BBergG auch auf Vorhaben im Tagebau. Die geringe Zahl möglicher Schadensfälle im Verhältnis zum Untertagebergbau kann insoweit kein überzeugendes Argument sein, zumal sich die Beweissituation der Geschädigten nicht anders darstellt.¹³³ Die Bundesregierung verweist zusätzlich darauf, dass eine technische Lösung gefunden werden müsse, um den Einwirkungsbereich typischer Schadensverläufe für Tagebaue festzulegen, bevor eine gesetzliche Ausweitung erfolgen könne.¹³⁴ Aus den Interviews mit Umweltverbänden und Bergbehörden lässt sich insbesondere für den Bereich der Braunkohle eine angemessene Lösung entnehmen. So wird vorgeschlagen, für die Festlegung des Einwirkungsbereichs Bodenabsenkungen von (x cm) vorzusehen. Die Abgrenzung könne aber auch anhand von geologischen Kriterien (Sicherheitsabstände zu anderen Einheiten wie z. B. Torfgebiete) erfolgen, insbesondere in Gebieten, in denen häufiger ungleichmäßige Bodenabsenkungen möglich sind und daher auch mit erheblichen Bergschäden gerechnet werden kann.¹³⁵

3.3.10.2 Sicherheitsleistungen verbindlich machen und Nebenbestimmungen auch nachträglich i. S. d. VwVfG ermöglichen

Sicherheitsleistungen im Bergbau sind, seit der Einigung der Bundesregierung mit den Kernkraftbetreiberunternehmen über die Finanzierung der Atommüllendlagerung, im Hinblick auf ihre möglichen langfristigen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte wieder ins Blickfeld von Politik und

Öffentlichkeit gerückt. Mit dem aus Klimaschutzgründen ebenfalls beschlossenen „Kohleausstieg“ stellt sich auch für die sukzessive Schließung der Braunkohletagebaue die Kostenfrage erneut.¹³⁶

Mit der Anordnung von Sicherheitsleistungen soll gewährleistet werden, dass die der Betriebsplanzulassung zugrundeliegenden gesetzlichen Anforderungen dauerhaft, also vom Beginn des Abbaubetriebes bis zum Ende der unternehmerischen Nachsorgepflicht erfüllt werden. Davon umfasst werden bspw. auch sog. Ewigkeitslasten (dauerhafte Grundwasserhaltung) und bergbauspezifische Umweltauswirkungen.¹³⁷

Die Sicherheit soll in einer angemessenen Höhe geleistet werden, so dass das Einspringen der öffentlichen Hand möglichst ausgeschlossen werden kann. Für den Bereich der mittlerweile ausgelaufenen Steinkohlegewinnung werden Ewigkeitsaufgaben von der RAG-Stiftung durchgeführt und langfristig finanziell abgesichert. Hinsichtlich der Finanzierung der Atommüllendlagerung hat man sich für eine Lösung über einen von den Unternehmen mit einer Einmalzahlung auszustattenden Fonds entschieden, der von der Bundesregierung in Form einer Stiftung¹³⁸ des öffentlichen Rechts betrieben wird.

Da die Sicherheitsleistung in § 56 Abs. 2 BBergG als Kann-Bestimmung ausgestaltet ist, hat die Bergbehörde eine Prognose über die künftige Leistungsfähigkeit des Unternehmens anzustellen. Ein nur latent vorhandenes Insolvenzrisiko sei jedoch nicht ausreichend, da dies schon aus Gleichbehandlungsgründen dazu führen würde, dass die Sicherheitsleistung dann von allen Bergbaubetreibern gefordert werden müsste.¹³⁹ Insbesondere im Hinblick auf die großen Braunkohletagebaubetreiber wurde bisher auf die Forderung von Sicherheiten verzichtet, vor allem auch mit dem Hinweis darauf, dass bereits hinreichend bilanzielle Rückstellungen getätigt würden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen in der deutschen Klimaschutzpolitik und auch aufgrund

¹³² Vgl. für die Ausweitung auch Antrag der SPD-Bundestagsfraktion vom 09.05.2012, BT-Drs. 17/9560; Bundesrat-Entschließungsantrag des Landes NRW, BR-Drs. 427/14; BZR Arnsberg v. 18.02.2011; kritisch: Stellungnahme des BMWi v. 10/2018 mit Verweis auf Antwort der BReg in BT-Drs. 18/4952 und BR-Drs. 354/16; VKS/VRB – Eckpunktepapier Bergrecht v. 03.09.2013; insbesondere könne das für den Untertagebergbau typische Schadensbild nicht auf den Tagebau übertragen werden, noch ein Einwirkungsbereich diesbzgl. festgelegt werden; vermittelnd insoweit Sächsisches Oberbergamt in Stellungnahme zu FuE INSTRO: eine Anpassung des § 120 BBergG mache Sinn, wenn typische Kausalverläufe durch Tagebaubergbau nachweisbar seien.

¹³³ BT-Drs. 18/4952, S. 2–3; BR-Drs. 354/16, S. 2 – BReg lehnt Entschließungsantrag des BR zur Änderung des § 120 BBergG und Einwirkungsbereichs-BergVO ab, aufgrund weniger diesbzgl. zu erwartender Fälle.

¹³⁴ BT-Drs. 18/4952, S. 5.

¹³⁵ Vgl. Keimeyer/et al., UBA-Texte 71/2019, S. 330–332.

¹³⁶ Schäuble – Folgekosten der Braunkohle – wer zahlt?, IASS Potsdam, 11/2018.

¹³⁷ Frenz – in Frenz, BBergG-Kommentar 2019, § 56 Rn. 70 ff., 103 f.; BVerwG U. v. 22.11.2018, 7 C 11.17.

¹³⁸ Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung v. 27.01.2017.

¹³⁹ Jäkel – Die Sicherheitsleistung zur Sicherstellung der Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche im Bergrecht, 2017, S. 215.

von Unternehmensumschichtungen sowie Verkäufen in der Energieversorgungsbranche muss eine Neubewertung erfolgen.

Auch aus Sicht der Durchsetzung des umweltrechtlichen Verursacherprinzips ist die in § 56 Abs. 2 BBergG als Ermessensvorschrift ausgestaltete Vorschrift unzureichend. Vergleichbare Regelungen in anderen fachgesetzlichen Materien wie bspw. § 12 Abs. 1 BImSchG für Abfallbehandlungsanlagen oder §§ 36 Abs. 3, 43 Abs. 4 KrWG für Deponien sind zumindest als Soll-Vorschriften oder sogar zwingend ausgestaltet, d. h. Ausnahmen sind nur in atypischen Fällen oder gar nicht möglich. Von Nachteil ist auch, dass nach derzeitiger Rechtslage, z. B. aufgrund einer geänderten Prognose des unternehmerischen Insolvenzrisikos (bspw. nach Verkauf), Sicherheitsleistungen bei bereits zugelassenen Betriebsplänen nachträglich nicht angeordnet werden können.¹⁴⁰ Es fehlen zudem konkrete Vorgaben über die Art der Sicherungsmittel, so dass auch nicht insolvenzfeste betriebliche Rückstellungen als Sicherungsmittel zulässig sind.

Wir hatten bereits in unserem Positionspapier von 2014 mit Empfehlungen zur Umsetzung einer untertägigen Raumordnung¹⁴¹ u. a. vorgeschlagen, über eine Änderung des § 56 Abs. 2 BBergG zu ermöglichen, dass Sicherheitsleistungen künftig zwingend angeordnet werden.¹⁴² Von den aktuellen Debatten in Wissenschaft und Politik sehen wir uns darin bestätigt und halten den Vorschlag aufrecht. Zudem sollte klargestellt werden, dass Sicherheitsleistungen auch nachträglich angeordnet werden sollen und sich diese auch auf öffentliche Belange i. S. d. § 48 Abs. 2 BBergG beziehen.¹⁴³ Zudem muss rechtlich abgesichert werden, dass Sicherheitsleistungen nur in insolvenzfester Form wirksam geleistet werden können.¹⁴⁴

Über diese möglichst zeitnah umzusetzenden Maßnahmen hinaus, sollte die Bundesregierung abgestimmt mit den „Braunkohleländern“ ermitteln, ob noch weitere langfristige finanzielle Risiken für die öffentliche Hand nach Beendigung der Braunkohlegewinnung und Verstromung bestehen und wie diese dauerhaft finanziell abgesichert werden können.¹⁴⁵

Bei der Zulassungsentscheidung bzgl. eines Betriebsplans handelt es sich um einen typischen Verwaltungsakt i. S. d. § 35 VwVfG. Da im BBergG eine Regelung zum Erlass von Nebenbestimmungen fehlt, hat die Bergbehörde gemäß § 5 BBergG auf die Vorschrift des § 36 VwVfG zurückzugreifen, der einen Kanon an möglichen Nebenbestimmungen enthält. Umstritten war bislang, ob § 36 VwVfG auch bei der nachträglichen Anordnung von Nebenbestimmungen im Rahmen des § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG greift. Dieser begrenzt nach seinem Wortlaut den nachträglichen Erlass von Nebenbestimmungen auf die Auflage.¹⁴⁶ In einer aktuellen Entscheidung gelangt das BVerwG¹⁴⁷ zu der Auffassung, dass es sich bei der Regelung um einen bewussten Vorbehalt des Gesetzgebers handelt, der den Rückgriff auf § 36 VwVfG sperrt. Im Ergebnis ist die Bergbehörde daher bei der Wahl von nachträglichen Steuerungsinstrumenten limitiert, insbesondere wenn man vergleichend die Anordnungsbefugnisse in § 17 BImSchG oder § 13 WHG heranzieht.

Wir schlagen vor, § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG anzupassen, so dass nachträgliche Anordnungen mindestens i. S. d. § 36 VwVfG von der zuständigen Behörde getroffen werden können. Um ein Konzept dynamischer Betreiberpflichten praktisch umsetzen zu können, braucht es angemessene Instrumente, um auch im laufenden Betrieb nachzusteuern.

¹⁴⁰ Vgl. Keimeyer/et al., UBA-Texte 71/2019, S. 333.

¹⁴¹ UBA-PP a. a. O., S. 26.

¹⁴² Für verpflichtende Sicherheitsleistungen auch BZR Arnsberg v. 18.02.2011.

¹⁴³ Anwendbarkeit vom BVerwG 7 C 11.17 bestätigt, dennoch sollte eine gesetzliche Klarstellung erfolgen.

¹⁴⁴ Dies könnte über eine Ergänzung in § 22a ABergV klargestellt werden.

¹⁴⁵ Folgekostengutachten betreffend Braunkohletagebaue wurden bspw. in Brandenburg und Sachsen beauftragt.

¹⁴⁶ Zum Teil wurde dies als Redaktionsversehen gedeutet und § 36 VwVfG sollte ergänzend anwendbar sein.

¹⁴⁷ BVerwG U. v. 22.11.2018, 7 C 11.17.

4. Rohstoffbedarfsplanung

4.1 Ein Instrument für den Ressourcenschutz?

Die globalen Rohstoffentnahmen haben von 27 Milliarden Tonnen im Jahr 1970 auf 92 Milliarden Tonnen in 2017 zugenommen.¹⁴⁸ Es wird erwartet, dass sich die weltweite Nachfrage nach Industriemetall- und Baurohstoffen schon bis 2035, Biomasse und fossile Brennstoffe mit eingerechnet bis 2060 verdoppeln wird.¹⁴⁹ Schwankungen bei der Rohstoffnachfrage stoßen immer wieder Zyklen von Exploration und Erschließung neuer Lagerstätten an. Einen derartigen sog. supercycle gab es von 2000 bis 2014. Aus Umweltsicht nachteilig ist, dass dadurch Anreize entstehen, Bergbau auch in bisher weitgehend

unberührte, geschützte und zum Teil ökologisch hochsensible Regionen auszudehnen. Hinzu kommen kumulative Effekte, wie steigende Massenbewegungen bei den Abbautätigkeiten aufgrund abnehmender Erzgehalte und – mit steigendem Aufkommen von Bergbauabfällen einhergehend – zusätzliche Eingriffe in Natur und Landschaft. Dabei sollte ebenfalls nicht außer Acht bleiben, dass die infrastrukturelle Erschließung abgelegener und bisher unberührter Gebiete, neben dem Bergbau, auch weitere flächenintensive Nutzungen zur Folge haben kann (z. B. Holzschlag, Wilderei, Landwirtschaft, Straßenbau, etc.).

Auch im dichtbesiedelten und vermeintlich rohstoffarmen Deutschland hat der Bergbau als Grundstoffindustrie am Anfang der Prozesskette eine große wirtschaftliche Bedeutung und blickt auf eine lange Tradition zurück. Neben der aktuell mengenmäßig bedeutsamsten Gewinnung von Baurohstoffen wie Steine, Kiese und Sande spielte insbesondere im 19. und 20. Jahrhundert die Gewinnung von Stein- und Braunkohle vor allem zur Erzverhüttung und Energieversorgung eine herausragende Rolle. Deutschland verfügt zudem über global relevante Lagerstätten von Kali und Salz und gewinnt Öl und Gas aus erschlossenen Lagerstätten im norddeutschen Binnenland und in der AWZ.¹⁵⁰ Insbesondere Stein- und Braunkohle werden jedoch im Zuge der technischen Transformation der Energieversorgungssysteme absehbar eine immer geringere Rolle spielen. So wurden in 2018 die letzten beiden noch in Betrieb befindlichen Steinkohlezechen in Nordrhein-Westfalen still gelegt.¹⁵¹ Zudem zeichnet sich mit den aktuellen Empfehlungen der Kohlekommission der Bundesregierung auch ein mittelfristiger Ausstieg aus der Braunkohlegewinnung und damit verbundenen Strom- und Wärmeversorgung ab.¹⁵² Dennoch wird es auch in Deutschland absehbar Bergbau geben, da zumindest mit gleichbleibender Nachfrage nach Baurohstoffen¹⁵³

148 UNEP – IRP, Global Resources Outlook 2019, S. 7.

149 Tiess – Rohstoffpolitik in Europa, 2009, S. 80; OECD – Global Material Resources Outlook to 2060, 2019, S. 19.



150 Vgl. BMWi – Der Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland – Bergwirtschaft und Statistik 2016, 68. Jahrgang.

151 Gesetz zur Finanzierung der Beendigung des subventionierten Steinkohlebergbaus zum Jahr 2018 (Steinkohlefinanzierungsgesetz) vom 20.12.2007; Am 21.12.2018 wurde die letzte Zeche Prosper Haniel in Bottrop geschlossen und damit die Steinkohlegewinnung in Deutschland beendet.

152 Vgl. Empfehlungen der Kohlekommission der Bundesregierung im Abschlussbericht: Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ von 01/2019, S. 64.

153 Hillebrand – Branchenanalyse Rohstoffindustrie von 03/2016, S. 70 ff.; nach Prognosen des Bundesverbandes Baustoffe – Steine, Erden e. V. wird Primärgewinnung bis 2035 mindestens stagnieren und bei moderatem BIP-Wachstum weiter zunehmen.

gerechnet wird und zudem wegen des Rohstoffbedarfs für Energiewendetechnologien alte Erzlagerstätten wieder an Attraktivität gewinnen.¹⁵⁴

Vor diesem Hintergrund forscht das Umweltbundesamt an geeigneten Maßnahmen und Instrumenten, um die Gewinnung von endlichen Rohstoffen entsprechend der Ziele des Art. 20a GG möglichst flächeneffizient, ressourcensparsam und umweltschonend zu gestalten. Ein mögliches Instrument könnte in diesem Kontext die Rohstoffbedarfsplanung sein, deren rechtliche Machbarkeit und konzeptionelle Verankerung in geeigneten Regelungsmaterien in mehreren Studien untersucht wurden.¹⁵⁵

Mit der Rohstoffbedarfsplanung im hier verstandenen Sinne wird nicht das Ziel verfolgt, ein alle Aspekte der Rohstoffnutzung über den gesamten Lebenszyklus umfassendes Konzept zu entwickeln. Vielmehr sollen Bedarfsfragen der Rohstoffnutzung auf planerischer Ebene adressiert werden und als abwägungsrelevanter Belang in nachgelagerten fachgesetzlichen Genehmigungsverfahren zur Gewinnung von Rohstoffen berücksichtigt werden. Im Unterschied zu mittelbar auf die Gewinnung und Produktion von Rohstoffen wirkenden Instrumenten, wie bspw. Ressourcensteuern (Primärbaustoffsteuer), die vor allem die Nutzung für den Endverbraucher verteuern und lenken sollen, adressiert die Rohstoffbedarfsplanung unmittelbar das für die regionalen Märkte verfügbare Angebot an Rohstoffen.

4.2 Konzeptionelle und rechtliche Machbarkeitsüberlegungen

Die konzeptionellen und rechtlichen Überlegungen, die wir nachfolgend vorstellen, sollen den interdisziplinären fachlich-technischen Diskurs zur Weiterentwicklung der Ressourceneffizienzpolitiken unterstützen. Insbesondere wollen wir den Blick auf Potentiale der bedarfsplanerischen Steuerung der Rohstoffgewinnung in Deutschland lenken.

Bedarf im hier verstandenen Sinne setzt sich aus zwei Bedeutungskomponenten zusammen. Zum einen umfasst er die durch Rohstoffmärkte induzierte

(mit Kaufkraft unterlegte) Nachfrage, d. h. welche Rohstoffe in einem bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Region tatsächlich käuflich erworben werden.¹⁵⁶ Zum anderen soll der Festlegung des Bedarfs an Rohstoffen auch eine politische Bewertung zugrunde liegen, die den Ressourcenschutz als Gemeinwohlaufgabe i. S. d. Art. 20a GG operationalisiert. Folglich muss ein auf diese Weise normativ festgestellter Bedarf¹⁵⁷ einerseits berücksichtigen, für welche Zwecke des Gemeinwohls Rohstoffe benötigt werden und andererseits auch berücksichtigen, ob und inwieweit der Verbrauch von Primärrohstoffen durch Suffizienz- und Substitutionspotentiale reduziert werden kann.

Zu überlegen ist zudem, welche Rohstoffe oder Rohstoffgruppen über die Bedarfsplanung sinnvoller Weise adressiert werden sollten. Überwiegend importierte Industriemetalle können schon aus Praktikabilitäts- und Verhältnismäßigkeitserwägungen nicht erfasst werden, da ein Regulierungsansatz die global vernetzten Rohstoffmärkte sowie internationale handels- und zollrechtliche Bestimmungen berücksichtigen müsste. Auch die weitgehend zur Energieerzeugung in Deutschland gewonnene Braunkohle soll hier nicht erfasst werden, da sie mittels der vorgelagerten Braunkohleplanung bereits einer gesonderten staatlichen Flächen- und Mengensteuerung unterliegt. Es bietet sich daher aus sachlichen Erwägungen an, zunächst die regional gewonnenen und verbrauchten Baurohstoffe (Kiese, Sande, Steine) über die Bedarfsplanung zu adressieren. Mit einer jährlichen Fördermenge von ca. 550 Millionen Tonnen stellen sie mengenmäßig die größte Gruppe gewonnener Rohstoffe in Deutschland dar.¹⁵⁸ Dieser Befund korreliert auch unmittelbar mit der Flächeninanspruchnahme durch Tagebau für Baumineralien und den damit verbundenen Eingriffen in den Naturhaushalt und das Landschaftsbild.¹⁵⁹

Für die Rohstoffbedarfsplanung wird mithin ein zweistufiges Konzept vorgeschlagen. Auf der ersten Stufe sollte eine informelle (unverbindliche) Bedarfs-

¹⁵⁴ Vgl. Sächsisches Oberbergamt – Übersicht Erlaubnisse und Bewilligungen bei Erz- und Spatvorkommen vom 28.01.2019 – https://www.bergbau.sachsen.de/download/2020_01_14_Tab_ErzeundSpate.pdf

¹⁵⁵ Sanden/Schomerus – Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung (INSTRO)/Teil 2: Rohstoffbedarfsplanung – Konzeptionelle Eckpunkte eines Instruments zur ressourcen- und flächensparenden Rohstoffgewinnung, UBA-Texte 72/2019; Köck/et al. – UBA-Texte 55/2017.

¹⁵⁶ Roßnagel/Hentschel – Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, UBA-Texte 23/2017 S. 57.

¹⁵⁷ Sanden/Schomerus – INSTRO/Teil 2 – Rohstoffbedarfsplanung, S. 31, Der Autor spricht in diesem Kontext von einem objektivierten Bedarf.

¹⁵⁸ BMVI/BBSR (Hrsg.) – Modellvorhaben der Raumordnung (MORO): Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, 2017, S. 10.

¹⁵⁹ Berechnungen des Umweltbundesamtes 2016: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/flaechenverbrauch-fuer-rohstoffabbau#textpart-4>

planung etabliert werden.¹⁶⁰ Diese sieht die Einrichtung sog. Rohstoffdialoge auf Ebene der Länder vor. Zu beteiligen wären neben den für die Rohstoffgewinnung und geologische Landesaufnahme zuständigen Fach- und Fachaufsichtsbehörden (Wirtschaftsministerien, Staatlich geologische Dienste, Bergbehörden, Landes- und Regionalplanungsbehörden) auch Umweltministerien und Naturschutzbehörden, Wasserbehörden sowie Abgrabungsunternehmen, Bauwirtschaft und deren Berufsverbände sowie auch betroffene Gemeinden. Auch regional tätige Umwelt- und Naturschutzvereinigungen sollten einbezogen werden. Institutionell könnten die Dialogforen bspw. durch landesraumordnungsrechtlichen Vertrag mit den Akteuren abgesichert werden. Die Rohstoffdialoge sind Teil eines zu erarbeitenden Rohstoffkonzeptes auf Landesebene, in dessen Rahmen sich die Akteure in Vorbereitung auf die spätere Aufstellung oder Änderung des Landesentwicklungsplans und der Regionalpläne über konflikträchtige Themen verständigen und übergeordnete Grundsätze und strategische Ziele formulieren. Die informelle Bedarfsplanung dient damit auch der Informationsgewinnung für die Landesplanungsbehörden und der Konfliktvermeidung im Vorfeld einer formellen, d. h. verbindlichen, Rohstoffbedarfsplanung.

Die formelle Rohstoffbedarfsplanung sollte auf Ebene der Regionalplanung angesiedelt werden, die dafür jedoch verstärkt mit personellen und sachlichen Ressourcen ausgestattet werden müsste. Die Regionalplanung sollte verpflichtend ein Rohstoffkapitel im Regionalplan oder einen gesonderten Rohstoffplan aufstellen.¹⁶¹ Diese Pläne sollten allgemeine Festlegungen – zu Zielen zur Minderung des Abbaus von Primärrohstoffen sowie konkrete Gebietsfestlegungen zur Zulässigkeit des Rohstoffabbaus – unter Nutzung der Instrumente zur Konzentrationszonenplanung enthalten. Informatorische Basis für die Planung sind die regelmäßig durchzuführenden Abbau-monitorings, die informellen Rohstoffkonzepte, demografische und ökonomische Aspekte sowie regionale Substitutionspotentiale mit Sekundärrohstoffen. Die Länder können flankierend landesweite Vorgaben (bspw. Abbauquoten) als Grundsätze der Raumordnung im Landesrohstoffplan oder in einem

zu erlassenden Landesrohstoffgesetz für verbindlich erklären. Um dem aus dem Rechtsstaatsgebot folgenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gerecht zu werden, wird empfohlen, bei bestimmten Rohstoffen bei der Bedarfsfestlegung von Unsicherheitszuschlägen Gebrauch zu machen. Als Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche werden 20 Jahre für Lockergesteine und 35 Jahre für Festgesteine für praktikabel gehalten, gekoppelt an eine Fortschreibungspflicht.¹⁶² Voraussetzung für die effektive Durchsetzung der Planungsvorgaben ist schließlich, dass diese über qualifizierte Raumordnungsklauseln im Fachrecht auch bei der Zulassung von privaten Bergbau- und Abgrabungsvorhaben zu beachten sind. Mit der Einführung der Raumordnungsklausel im § 48 Abs. 2 S. 2 BBERGG wurde hier ein wesentlicher Schritt für diejenigen Baurohstoffe getan, die unter die Ägide des BBERGG fallen.¹⁶³ Rechtlich stehen der Umsetzung einer Rohstoffbedarfsplanung damit für diese Rohstoffe keine Hemmnisse mehr entgegen, so dass es eher eine Frage von Aufwand und Nutzen unter Berücksichtigung alternativer Instrumente (z. B. Primärbaustoffsteuer) ist, ob eine Rohstoffbedarfsplanung in Angriff genommen wird.

Mit den dargestellten Untersuchungsergebnissen zur rechtlichen und institutionellen Machbarkeit einer Rohstoffbedarfsplanung allein können Schlussfolgerungen, ob und in welcher Form dieses Instrument umgesetzt werden sollte, nicht gezogen werden. Für eine abschließende Bewertung und bis zur Empfehlungsreife müssen neben rechtlichen Wirkungen auch ökonomische, soziale und umweltpolitische Aspekte der Bedarfsplanung näher untersucht werden. Alternative Steuerungsansätze, z. B. in Form ökonomischer Instrumente, müssen schon aus Gründen der Effektivität, Kosten-Nutzen-Erwägungen und der Verhältnismäßigkeit staatlicher Eingriffsinstrumente mit erwogen werden. Auch Instrumentenbündel sind dabei vorstellbar.

¹⁶⁰ Sanden/et al., UBA-Texte 72/2019.

¹⁶¹ Sanden schlägt vor, hierfür § 13 ROG zu ergänzen. Hilfsweise könnte die Moderationsfunktion der Regionalplanung hinsichtlich der Rohstoffsicherung als Teil der Daseinsvorsorge in § 14 ROG klarstellend genannt werden.

¹⁶² Sanden/et al., UBA-Texte 72/2019, S. 207.

¹⁶³ Vgl. ROG-Novelle 2017 a. a. O.

5. Fazit und Ausblick

Vorschläge zur Reform des BBergG wurden über die Jahre von unterschiedlichen Akteuren mit vielfältigen Zielrichtungen veröffentlicht, sei es aus der Politik, von der Rechtswissenschaft und aus der Rechtsprechung, von Vorhabenträgern und von den Berg- und Abgrabungsbehörden oder auch von Umwelt- und Naturschutzverbänden. Mit diesem Positionspapier reiht sich nun auch das Umweltbundesamt, als obere wissenschaftliche Umweltbehörde des Bundes, in diese Reihe ein.

Unser Hauptanliegen war es dabei, einen gangbaren Weg aufzuzeigen, wie die Genehmigungsverfahren von Betrieben unter dem Regime des BBergG gerade aus Sicht eines effektiven Umwelt- und Ressourcenschutzes weiterentwickelt werden könnten. Aus unserer Sicht werden diese Aspekte nach Beendigung der Steinkohlegewinnung und dem schrittweisen

Ausstieg aus der Braunkohle nicht nur in Bezug auf die Folgenbewältigung des Bergbaus an Bedeutung gewinnen. Für die erfolgreiche Durchführung künftiger Bergbauvorhaben wird es noch viel stärker als bisher darauf ankommen, einen möglichst breiten gesellschaftlichen Konsens zu schaffen. Mit der Gewinnung von Rohstoffen für die Energie- und Verkehrswende kann der Bergbau einen substanziellen Beitrag für die nachhaltige Transformation unserer Wirtschaftsweisen leisten. Umsetzen können dies nicht nur die Bergbautreibenden allein, sondern auch die Bergbauverwaltungen, Bürgerinnen und Bürger und nicht zuletzt auch der Gesetz- und Verordnungsgeber stehen in der Pflicht, nach zukunftsweisenden Lösungen zu suchen.

Dieses Positionspapier soll dazu einen Beitrag leisten.



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Begriffliche Systematik der Bodenschätze	S. 21
Abbildung 2: Systematik der Zulassungen im BBergG	S. 24

Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
a. a. O.	am anderen Orte
ABBergV	Allgemeine Bundesbergverordnung
AEg	Allgemeines Eisenbahngesetz
AO	Abgabenordnung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Aufl.	Auflage
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BauGB	Baugesetzbuch
BayAbgrG	Bayerisches Abgrabungsgesetz
BBergG	Bundesberggesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl. v.	Beschluss vom
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BIP	Brutto-Inlandsprodukt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BReg	Deutsche Bundesregierung
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVEG	Bundesverband Erdgas, Erdöl und Geoenergie e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BVerwGE	Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts
BZR	Bezirksregierung
CCS	Carbon Capture and Storage
DVBL	Deutsches Verwaltungsblatt
EE	Erneuerbare Energien
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EinwirkungsBergV	Einwirkungsbereichs-Bergverordnung
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
FStrG	Fernstraßengesetz
FuE	Forschung und Entwicklung
G20	Gruppe der 20 wichtigsten Industrie- und Schwellenländer
GeoIDG	Geologiedatengesetz
GG	Grundgesetz
GIZ	Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
IASS	Institute for Advanced Sustainability Studies
INSTRO	Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung
IRP	International Resource Panel (UNEP)
i. S. d.	im Sinne des
i. S. e.	Im Sinne einer/s
i. V. m.	in Verbindung mit
KoaV	Koalitionsvertrag
KOM	Europäische Kommission
KomE-UGB	Kommissionsentwurf eines Umweltgesetzbuches
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KSpG	Kohlendioxid-Speicherungsgesetz
LAB	Bund-Länder-Ausschuss Bergbau
LagerStG	Lagerstättengesetz
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie in Niedersachsen
LBGR	Landesamt für Bergbau, Geologie und Rohstoffe in Brandenburg
LMBV	Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft
MORO	Modellvorhaben der Raumordnung
MSG	Multi Stakeholder Group
MWIDE	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie (Nordrhein-Westfalen)
NuR	Natur + Recht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
PolRess	Forschungsreihe des Umweltbundesamtes: Ressourcenschutzpolitiken
PP	Positionspapier
ProgRess	Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung
RAG	Ruhrkohle AG

Refoplan	Ressortforschungsplan des Bundesumweltministeriums
Rn.	Randnummer
RO	Raumordnung
ROG	Raumordnungsgesetz
SGD	Staatliche Geologische Dienste
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SRÜ	Seerechts-Übereinkommen
SUP	Strategische Umweltprüfung
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN	Vereinte Nationen
UNEP	United Nations Environment Programme
UPR	Zeitschrift Umwelt- und Planungsrecht
Urt. v.	Urteil vom
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-V Bergbau	Umweltverträglichkeitsprüfungsverordnung Bergbau
VerwA	Verwaltungsabkommen
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VKS	Verband der Kali- und Salzindustrie e. V.
VRB	Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V.
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz
WD	Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages
WTO	World Trade Organization
ZfB	Zeitschrift für Bergrecht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Literatur- und Quellenverzeichnis

- ARL (2012):** Nutzungen im Untergrund vorsorgend steuern – für eine Raumordnung des Untergrundes, Positionspapier 2012, Hannover.
- Bahn-Walkowiak, Bettina/et al. (2014):** Evaluation des deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRess, Teilbericht, Texte 43/2019, Dessau-Roßlau.
- BDI (2017):** Rohstoffversorgung 4.0 – Handlungsempfehlungen für eine nachhaltige Rohstoffpolitik im Zeichen der Digitalisierung.
- Beckmann, Martin in Frenz, Walter (Hrsg.) (2019):** BBergG-Kommentar, § 57b Rn. 76, Berlin.
- Benndorf, Rosemarie/et al. (2014):** Treibhausgasneutrales Deutschland im Jahr 2050, Climate Change 07/2014, Dessau-Roßlau.
- Berkner, Andreas/et al. (2000):** ARL – Braunkohlenplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsens und Sachsen-Anhalts – Ergebnisse des Gesprächskreises Braunkohlenplanung.
- BGR (2019):** Deutschland – Rohstoffsituation 2018.
- BMWi (2018):** Der Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland – Bergwirtschaft und Statistik 2016, 68. Jahrgang, Berlin.
- Bunge, Thomas – in Schlacke, Sabine/et al. (2019):** Aarhus-Handbuch – Informationen, Beteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten, 2. Auflage 2019, Berlin.
- BVEG (2018):** Kommentierung der deutschen Erdöl- und Erdgas-Industrie (E&P-Industrie) einzelner Vorschläge im Entwurf der Handlungsempfehlungen des Gutachtens „Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung – INSTRO“, 17.10.2018, Hannover.
- BZR Arnsberg (2011):** Vorschläge zur Änderung des Bergrechts 2011, 18. Februar 2011, Düsseldorf.
- Dammert, Bernd/Brückner, Götz (2017):** Phasenspezifischer Rechtsschutz: Ansätze am Beispiel des Bergrechts, ZUR 2017, 469.
- Dannwolf, Uwe/et al. (2014):** 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, Texte 53/2014, Dessau-Roßlau.
- Dazert, Andreas in Frenz, Walter (2019):** BBergG-Kommentar, § 54 Rn. 50, 58, Berlin.
- D-EITI (2017):** 2. Umsetzungsbericht für Deutschland, Dezember 2019, Berlin.
- DERA (2010–2012):** Rohstoffinformationen, Hefte Nr. 1 bis 4.
- Erbguth, Wilfried (2011):** Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, ZUR – 22. Jahrgang 2011, 121 ff.
- Ernst, Werner/Hoppe, Werner (1981):** Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht, 2. Auflage 1981.
- Franke, Peter – in Boldt, Gerhard/Weller, Herbert (2016):** BBergG-Kommentar, 2. Auflage 2016, § 7 Rn. 16, § 8 Rn. 20, Berlin.
- Frenz, Walter (Hrsg.) (2019):** BBergG-Kommentar 2019, § 56 Rn. 91–96, Berlin.
- Gersch, Eva-Maria in Klein, Franz (2018):** Abgabenordnung Kommentar 14. Auflage 2018, § 3 Rn. 9, München.
- Giesecke, Bettina (2011):** Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG, WD – Dt. BT, 16.12.2011, Berlin.
- Günther, Jens/et al. (2019):** Den Weg zu einem treibhausgasneutralen Deutschland ressourcenschonend gestalten, 2. Auflage 2019, Dessau-Roßlau.
- Hartz, Andrea/et al. (2017):** Mittel- und langfristige Sicherung mineralischer Rohstoffe in der landesweiten Raumplanung und in der Regionalplanung, MORO Praxis-Berichte (Hrsg. BMVI/BBSR), Mai 2017, Berlin.
- Hennicke, Peter/Kristof, Kora (2010):** Materialeffizienz und Ressourcenschonung (MaRes), Oktober 2010, Wuppertal.
- Hillebrand, Elmar (2016):** Branchenanalyse Rohstoffindustrie, Study Nr. 315 – Hans-Böckler-Stiftung, März 2016, Düsseldorf.
- Hilpert, Hanns Günther/Mildner, Stormy Annika (2013):** Nationale Alleingänge oder internationale Kooperation? Analyse und Vergleich der Rohstoffstrategien der G20-Staaten, Berlin.
- Holzappel, Nadine (2014):** Umweltrechtliche Anforderungen an die Verwertung mineralischer Abfälle in und auf dem Boden – Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der Verfüllung von Tagebauen, Diss. 2014 – Universität Rostock.
- Hoppe, Werner (1987):** Die Einschränkung bergbaulicher Berechtigungen durch eine Nationalparkverordnung – am Beispiel des niedersächsischen Wattenmeeres, DVBL 1987, 757 ff.
- Jäkel, Nora Marie (2017):** Die Sicherheitsleistung zur Sicherstellung der Vorsorge für die Widernutzbarmachung der Oberfläche im Bergrecht, Diss. 2015 – Universität Göttingen.
- Kahnt, René/et al. (2015):** Unterirdische Raumplanung – Vorschläge des Umweltschutzes zur Verbesserung der über- und untertägigen Informationsgrundlagen, zur Ausgestaltung des Planungsinstrumentariums und zur nachhaltigen Lösung von Nutzungskonflikten, Abschlussberichte 2 Teilvorhaben, Texte 11/2015, 57/2015, Dessau-Roßlau.
- Kegler, Harald (2015):** Landesplanung Mitteldeutschland, Arbeitsberichte der ARL, Hannover.

- Keimeyer, Friedhelm/et al. (2018):** Unterirdische Raumplanung und nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung am Beispiel von ausgewählten Regionen, Texte 27/2018, Dessau-Roßlau.
- Keimeyer, Friedhelm/Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Teßmer, Dirk (2019):** Recht der Rohstoffgewinnung – Reformbausteine für eine Stärkung des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Berg-, Abgrabungs- und Raumordnungsrecht – Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung (INSTRO) – Teilbericht 1, Texte 71/2019, Dessau-Roßlau.
- Kirchner, Michael in Frenz, Walter (2019):** BBergG-Kommentar, §§ 65–67 Rn. 50, Berlin.
- Köck, Wolfgang/Bovet, Jana/Ludwig, Grit (2017):** Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz, Texte 55/2017, Dessau-Roßlau.
- König, Ulrich (2014):** Abgabenordnung Kommentar, 3. Auflage 2014, § 3 Rn. 24, München.
- Kühne, Gunther in Boldt, Gerhard/Weller, Herbert (2016):** BBergG-Kommentar, 2. Auflage, vor § 1 Rn. 76, Berlin.
- Kühne, Gunther (2013):** Drei Jahrzehnte Bundesberggesetz – Entwicklungslinien und Ausblick, Vortrag, Kölner Bergrechtseminar v. 04.12.2012, 118 ff.
- Ludwig, Grit (2014):** Gesamtabwägung ins Bundesberggesetz! Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG v. 17.12.2013, ZUR – 25. Jahrgang 2014, 451 ff.
- Mann, Thomas in Boldt, Gerhard/Weller, Herbert (2016):** BBergG-Kommentar, 2. Auflage, Vorbem. §§ 30–32 Rn. 14, Berlin.
- Meiners, H. Georg/et al. (2012):** Umweltauswirkungen von Fracking bei der Aufsuchung und Gewinnung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten – Risikobewertung, Handlungsempfehlungen und Evaluierung bestehender rechtlicher Regelungen und Verwaltungsstrukturen, Texte 61/2012, Dessau-Roßlau.
- MWIDE (2019):** Jahresbericht 2018 der Bergbehörden des Landes Nordrhein-Westfalen, November 2019, Düsseldorf.
- Oei, Pao-Yu/et al. (2017):** Klimaschutz und Betreiberwechsel: Die ostdeutsche Braunkohlewirtschaft im Wandel, DIW Wochenbericht 2017, Berlin.
- OECD (2019):** Global Material Resources Outlook to 2060: Economic Drivers and Environmental Consequences, OECD-Veröffentlichungen, Paris.
- Peters, Wolfgang (1988):** Nationalpark-Verordnung „Niedersächsisches Wattenmeer“ und bergbauliche Berechtigungen, DVBL 1988, 227 ff.
- Pottschmidt, Axel in Frenz, Walter (2019):** BBergG-Kommentar 2019, § 6 Rn. 2, Berlin.
- Roßnagel, Alexander/et al. (2015):** Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht – Dokumentation der Fachtagung am 25. November 2014 in Kassel, Texte 107/2015, Dessau-Roßlau.
- Roßnagel, Alexander/Hentschel, Anja (2017):** Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, Texte 23/2017, Dessau-Roßlau.
- Rossi, Matthias (2020):** Verfassungsrechtliche Fragen des Geologiedatengesetzes unter Berücksichtigung der Rechte der verpflichteten Unternehmen, Rechtsgutachten im Auftrag des BDI (u. a.), März 2020, Augsburg.
- Sanden, Joachim/Schomerus, Thomas/Schulze, Falk (2012):** Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/2012, Berlin.
- Sanden, Joachim/et al. (2019):** Rohstoffbedarfsplanung – Konzeptionelle Eckpunkte eines Instruments zur ressourcen- und flächensparenden Rohstoffgewinnung (INSTRO), Texte 72/2019, Dessau-Roßlau.
- Schäuble, Dominik (2018):** Folgekosten der Braunkohle – wer zahlt? – Sicherung der finanziellen Mittel zur Wiedernutzbarmachung der Braunkohletagebaue, IASS Discussion Paper, November 2018, Potsdam.
- Schmidt-Kötters in BeckOK (2019):** Beck’scher Onlinekommentar Umweltrecht, 53. Edition, § 5 BImSchG, 01. Oktober 2019.
- Sladek, Christian – in Frenz, Walter (2019):** BBergG-Kommentar 2019, §§ 30–32 Rn. 9–10, Berlin.
- SRU (2012):** Umweltgutachten – Verantwortung in einer begrenzten Welt, Juni 2012, Berlin.
- Stevens, Berthold (2012):** Bergrechtliche und umweltrechtliche Genehmigungen für Tagebaue, ZUR 2012, 338.
- Teßmer, Dirk (2009):** Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, Rechtsgutachten im Auftrag BT-Fraktion Bündnis90/Grünen, Juni 2009, Frankfurt a. M.
- Tiess, Günter (2009):** Rohstoffpolitik in Europa – Bedarf, Ziele, Ansätze, 1. Auflage Wien.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2018):** Die Nutzung natürlicher Ressourcen: Bericht für Deutschland 2018, Broschüre, November 2018, Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015):** Elemente einer erfolgreichen Ressourcenschonungspolitik, Position, Oktober 2015, Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2012):** Glossar zum Ressourcenschutz.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2019):** Positionspapier zur Primärbau-stoffsteuer, Position, August 2019, Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2013):** Ressourcenschutzrecht, Position, Dezember 2013, Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2016):** Umweltschädliche Subventionen, Broschüre, Dezember 2016, Dessau-Roßlau.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2014):** Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht, Position (Kurz- und Langfassung), November 2014, Dessau-Roßlau.

- UN Environment (2019):** Global Resources Outlook 2019 – Natural Resources for the Future We Want, 2019, Paris.
- UN Environment (2006):** Global Environment Outlook 6.
- VKS/VRB (2013):** Eckpunktepapier Bergrecht, 03. September 2013, Berlin.
- von Hammerstein, Fritz – in Boldt, Gerhard/Weller, Herbert (2016):** BBergG-Kommentar, 2. Auflage, § 56 Rn. 29 ff., Berlin.
- Wagner, Friedrich Wilhelm (2019):** Rohstoffe für NRW, ZfB – Band 160/2019.
- Wasielewski, Andreas (2014):** Das Bundesberggesetz – ein Fels in der Brandung, ZUR 2014, 385.
- Wörheide, Daniel (2014):** Die Bergbauberechtigungen nach dem Bundesberggesetz, Diss. 2014, Universität Köln.
- Wronski, Rupert/et al. (2017):** Finanzierung der Braunkohle-Folgekosten in Nordrhein-Westfalen – RWE-Umstrukturierung erhöht Risiken für die Deckung der Braunkohlerückstellungen, Gutachten 2017 im Auftrag von „Die Grünen“ im Regionalrat Köln, FÖS/GGSC Berlin.
- WTO (2010):** World Trade Report – Trade in natural resources, 2010, Genf.



► **Unsere Broschüren als Download**
Kurmlink: bit.ly/2dowYYI

-  www.facebook.com/umweltbundesamt.de
-  www.twitter.com/umweltbundesamt
-  www.youtube.com/user/umweltbundesamt
-  www.instagram.com/umweltbundesamt/