



POSITION // NOVEMBER 2014

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



# Inhalt

	Seite
<b>1 Problemstellung</b>	<b>4</b>
<b>2 Wissenschaftliche Grundlagen</b>	<b>5</b>
<b>3 Vorschläge zur Etablierung einer untertägigen Raumordnung</b>	<b>6</b>
3.1 Im Raumordnungsgesetz explizit untertägige Fragestellungen ansprechen	6
3.2 Raumordnungsverordnung um weitere raumbedeutsame Vorhaben im Untergrund ergänzen	6
3.3 Der Raumordnung mehr Gewicht in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren verleihen	7
3.4 Im Bundesberggesetz klarstellen, wie Ziele der Raumordnung als öffentliche Interessen in Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen sind	8
<b>4 Vorschläge zur Stärkung des Umweltschutzes, der Bürgerbeteiligung und des Rechtsschutzes in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren</b>	<b>9</b>
4.1 Berücksichtigung der Umweltbelange im Bergrecht verbessern	9
4.2 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht etablieren	10
4.3 Garzweiler-Urteil umsetzen und Rechtsschutz verbessern	10
<b>5 Rohstoffabbau und Ressourcenschonung</b>	<b>11</b>
5.1 Das Bundesberggesetz zur Verbesserung des Ressourcenschutzes anpassen	11
5.2 Bedarfsplanung / Fachkonzept Rohstoffe weiter untersuchen	11
<b>6 Fazit und Ausblick</b>	<b>12</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>13</b>

# 1. Problemstellung

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

Aus diesem Grunde ist zu erwarten, dass unterschiedliche Nutzungsansprüche im Untergrund häufiger als bisher räumlich konzentriert auftreten. Diese auch konkurrierenden und gegenläufigen Einzelinteressen sind in einen gerechten Ausgleich zu bringen.

Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung sind die Gemeinwohlinteressen bei der Nutzung des Untergrundes stärker zu berücksichtigen. Das Ziel der nachhaltigen Entwicklung des Untergrundes beinhaltet zudem, vorausschauend auch zukünftige Nutzungsmöglichkeiten in den Blick zu nehmen und ausreichend Raum für deren Anwendung vorzuhalten. Dies gilt sowohl für den Abbau standortgebundener Rohstoffe als auch für die Nutzung unterirdischer Räume als Speicher oder Deponien. Für die Raumplanung eröffnet sich somit ein neues Betätigungsfeld.

Bergbau und andere Nutzungen des Untergrunds können mit erheblichen Umweltbelastungen einhergehen. Beispielhaft zu erwähnen sind die langfristige Inbeschlagnahme von Flächen, die Devastierung der Oberfläche, die Umwandlung gewachsener Kulturlandschaften in sog. Bergbaufolgelandschaften und die Veränderung des Grundwasserspiegels. Es treten regelmäßig Schäden an Wohngebäuden und gewerblichen Anlagen sowie technischen Infrastrukturen an der Oberfläche durch Rissbildungen infolge von Erschütterungen oder auch durch Tagbrüche auf. Auch

Lärm- und Staubbelastungen sind mit dem Bergbau verbunden.

Da die Nachfrage nach Rohstoffen aber auch anderen Untergrundnutzungen weiter wächst<sup>1</sup> und ergiebige, leicht zugängliche Rohstofflagerstätten – zumindest mit den konventionellen Verfahren – zunehmend ausgeschöpft sind, verlagert sich der Rohstoffabbau auf Vorkommen, deren Gewinnung aufwändiger ist und zum Teil auch technische Verfahren mit noch größeren Umweltrisiken erfordert. Auch Nutzungen des Untergrunds zur Speicherung oder Endlagerung sind nicht ohne Umweltrisiken.

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

Umso wichtiger ist es für eine nachhaltige Entwicklung, Umweltbelange als öffentliche Belange sowie private Interessen auch in Bezug auf nachfolgende Nutzungen frühzeitig und mit größerem Gewicht als bisher in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen. Im Rahmen von gemeinwohlorientierten Abwägungsentscheidungen sollten dabei auch die Interessen künftiger Generationen bedacht werden, die für ihren Wohlstand ebenfalls Rohstoffe benötigen werden.

<sup>1</sup> Explorationsförderprogramm der Bundesregierung 2014; Preisindex der BGR: [http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min\\_rohstoffe/Produkte/MPI/MPI\\_PDF.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=11](http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Produkte/MPI/MPI_PDF.pdf?__blob=publicationFile&v=11); Bundesverband Geothermie (GtV): weitere 47 in Bau befindliche oder geplante Vorhaben der Tiefengeothermie (Stand 2014)

Es ist vordringlich, die bereits in den Wirtschaftskreislauf eingespeisten Rohstoffe möglichst effizient einzusetzen und nach Gebrauch einzusammeln, aufzubereiten und einer neuen Verwendung zuzuführen. Dies sollte den Druck zur Erkundung neuer und zum Abbau bereits bekannter Lagerstätten verringern und Spielräume öffnen, Rohstoffvorräte – auch im Interesse künftiger Generationen – zu schonen. In diesem Papier werden daher erste Überlegungen vorgestellt, inwieweit Rohstoffvorräte im Untergrund bewirtschaftet und ihr Abbau ressourcenschonend gesteu-

ert werden könnte und sollte. Hier besteht allerdings noch weiterer Forschungsbedarf.

## 2. Wissenschaftliche Grundlagen

Wir haben einschlägige Literatur gesichtet und überdies eine Reihe von Forschungsvorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplans durchführen lassen, Eigenforschung betrieben und die Ergebnisse ausgewertet (vgl. Literaturliste in der Langfassung des Positionspapiers<sup>2</sup>).

Neben Ansätzen zur Optimierung des Raumordnungsrechts hat das UBA auch die Defizite des Bergrechts im Hinblick auf die Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung und der Umweltbelange, die Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit sowie einen effektiven Rechtsschutz aufgearbeitet. Außerdem haben wir erste Überlegungen dazu angestellt, inwieweit das Bergrecht auch im Hinblick auf die Bewirtschaftung von Ressourcen weiterentwickelt werden könnte, und welche fachkonzeptionellen Voraussetzungen dafür geschaffen werden müssten.

Auf der Basis dieser Forschungsarbeiten, der Literaturlauswertung und eigener Überlegungen haben wir in der Langfassung des Positionspapiers „**Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung: Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht**“ konkrete Vorschläge für Gesetzesänderungen zur Etablierung einer untertägigen Raumordnung und zur besseren Berücksichtigung der Belange der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Ressourcenschutzes bei bergrechtlichen Entscheidungsverfahren unterbreitet. Des Weiteren wird ein Ausblick auf das Thema „Ressourcenschonung“ durch Bewirtschaftung von Rohstoffvorräten gegeben.

<sup>2</sup> Umweltbundesamt - UBA: Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung - Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht: UBA-Positionspapier (Langfassung). Dessau-Roßlau, 2014.



## 3. Vorschläge zur Etablierung einer untertägigen Raumordnung

Auf politischer Ebene stellt sich die Frage des „Ob“ einer untertägigen Raumordnung nicht mehr. Im aktuellen Koalitionsvertrag<sup>3</sup> haben die Regierungsparteien beschlossen, die Grundlagen für eine untertägige Raumordnung zu schaffen.

### 3.1 Im Raumordnungsgesetz explizit untertägige Fragestellungen ansprechen

In der wissenschaftlichen Fachdiskussion besteht Konsens, dass das Raumordnungsrecht auch heute schon den Untergrund adressiert. In der Praxis gibt es Fälle, z.B. im Rahmen der Raumordnung des Bundes in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) oder in einigen Raumordnungsplänen der Länder, in denen auch heute schon Nutzungen im Untergrund festgelegt werden.

Für die einfachere Handhabung der Raumordnung mit Bezug auf untertägige Nutzungen sollte der Gesetzgeber im Raumordnungsgesetz jedoch ausdrücklich klarstellen, dass der Untergrund und seine nachhaltige Nutzung Gegenstand der Raumordnungsplanung sind und auch in Raumordnungsplänen zum Untergrund alle bekannten Planungsinstrumente, z.B. die Festlegung von Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebieten anwendbar sind.

Darüber hinaus halten wir einige wenige Erweiterungen des Instrumentariums des Raumordnungsgesetzes für erforderlich. So sollte:

- ▶ die Möglichkeit geschaffen werden, im Untergrund auch stockwerksweise Nutzungen festlegen zu können, z.B. wenn sich mehrere nutzbare geologische Formationen vertikal überlagern,
- ▶ die Ausweisung von Ausschlussgebieten, zumindest für die untertägige Anwendung, auch nach Bundesrecht ermöglicht werden,
- ▶ im Raumordnungsrecht die Festlegung von befristeten Zwischennutzungen vorgesehen werden, sofern eine Zwischennutzung gewünschte Folgenutzungen nicht beeinträchtigt oder dauerhaft ausschließt.

Während der erste und dritte Vorschlag selbsterklärend sind, liegen dem zweiten Vorschlag folgende Überlegungen zugrunde:

Da die Informationen über die Beschaffenheit des Untergrunds und seine Nutzungsmöglichkeiten oft nicht oder nur unvollständig vorliegen oder nur zeitaufwändig und zu hohen Kosten beschafft werden können, begegnet die Bepanung des Untergrunds größeren praktischen Schwierigkeiten. Um in bestimmten Gebieten bestimmte Nutzungen – z.B. mit Rücksicht auf Schutzgüter oder empfindliche Nutzungen an der Oberfläche – bis auf Weiteres sicher ausschließen zu können, ist es nach dem geltenden Raumordnungsrecht des Bundes erforderlich, im Planungsraum an anderer Stelle ein Eignungsgebiet festzulegen, das diese Nutzungen erlaubt. Im Untergrund dürfte die Festlegung von Eignungsgebieten jedoch oft nicht möglich sein, weil Informationen über geeignete Gebiete nicht vorliegen. Um in begründeten Fällen bestimmte Nutzungen auch dann ausschließen zu können, wenn diesen Nutzungen kein Eignungsgebiet zugewiesen werden kann, sollte dies zumindest für die untertägige Anwendung auch nach Bundesrecht ermöglicht werden. In den Landesplanungsgesetzen einiger Bundesländer ist bereits die Festlegung von Ausschlussgebieten möglich.

### 3.2 Raumordnungsverordnung um weitere raumbedeutsame Vorhaben im Untergrund ergänzen

Damit Nutzungen überhaupt Gegenstand einer Raumordnungsplanung sein können, müssen sie raumbedeutsam sein, d.h. sie müssen hinreichend große Räume beanspruchen oder ihre Auswirkungen müssen hinreichend große Räume beeinflussen, so dass sie u.U. auf diese Weise in Konflikt mit anderen raumbedeutsamen Nutzungen kommen. Vorhaben, die in der Regel raumbedeutsam sind, sind in der Raumordnungsverordnung (RoV) aufgelistet. Derartige Vorhaben sind bei Antragstellung jeweils im konkreten Einzelfall auf ihre Raumbedeutsamkeit zu prüfen und im positiven Fall ist ein Raumordnungsverfahren einzuleiten. Diese Liste enthält bereits diejenigen Vorhaben des Bergbaus und der Geothermie, die UVP-pflichtig sind.

<sup>3</sup> Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (18. Legislaturperiode), S. 14

Wir schlagen vor, diese Liste um weitere raumbedeutsame Vorhaben zur Nutzung des Untergrundes mit überörtlicher Bedeutung zu erweitern. Dies sollten Vorhaben sein, die entweder direkt Räume beanspruchen, um die Nutzungskonkurrenzen bestehen können, oder die durch ihre Auswirkungen, z.B. durch die Veränderung des hydrostatischen Drucks oder der Temperatur, Räume beeinflussen. Hierfür geben wir in der Langfassung<sup>4</sup> Kriterien an.

Raumordnungsverfahren setzen derzeit erst zu einem sehr späten Zeitpunkt der bergrechtlichen Zulassungskaskade an, nämlich dann, wenn ein Planfeststellungsverfahren für bergrechtliche Rahmenbetriebspläne eingeleitet wird. Zu diesem Zeitpunkt steht das „Ob“ des Vorhabens nicht mehr zur Debatte, sondern nur noch das „Wie“. Auch das „Wo“ steht bereits weitgehend fest. In dieser Situation ist die Steuerungs- und Ordnungsfunktion der Raumordnung kaum noch vorhanden.

Deshalb schlagen wir vor, dass bei raumbedeutsamen Vorhaben ein erstes Raumordnungsverfahren bereits zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Zulassungskaskade einsetzen sollte, sofern damit irreversible Entscheidungen verbunden sind. Dies ist infolge von § 12 Abs. 2 Bundesberggesetz (BBergG) insbesondere dann der Fall, wenn eine Aufsuchungserlaubnis zu gewerblichen Zwecken nach Bodenschätzen oder geeigneten Speicherformationen beantragt wird. Bereits zum Zeitpunkt vor der eigentlichen Aufsuchung der Bodenschätze sollte die Raumordnung deshalb in die Lage versetzt werden, im Sinne des Gemeinwohls wichtige öffentliche Belange zu ermitteln und einzubringen und damit Leitplanken für die Nutzung des Untergrundes zu errichten.

### **3.3 Der Raumordnung mehr Gewicht in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren verleihen**

Die Verfahrensentscheidungen des Bergrechts sind gebundene Entscheidungen, d. h. nur solche Umstände sind zu beachten, deren Vorliegen oder Fehlen Genehmigungsvoraussetzung sind. Dies hat zur Folge, dass die zuständigen Bergbehörden in vielen bergrechtlichen Zulassungsverfahren die Ziele, Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung nicht beachten müssen.

- ▶ Wir schlagen deshalb vor, in das Bundesberggesetz eine qualifizierte Raumordnungsklausel einzufügen, um zumindest die Beachtung der Ziele der Raumordnung zur Zulassungsvoraussetzung in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren zu machen. Denn Ziele der Raumordnung sind das Rückgrat der Raumplanung. Vor ihrer Festlegung durchlaufen sie ein aufwändiges Verfahren, in dem sie mit allen übrigen relevanten öffentlichen und privaten Belangen abgeglichen werden. Wenn selbst Ziele der Raumordnung unbeachtlich bleiben können, wird Raumplanung sinnlos.
- ▶ Des Weiteren schlagen wir vor, bergrechtliche Entscheidungen zur Übertragung von Rechten am Bodenschatz in das pflichtgemäße Ermessen der zuständigen Behörde zu stellen und so eine Abwägung und damit auch die Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu ermöglichen. Ähnliche Regelungen gibt es heute schon bei Entscheidungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz. Dies erscheint uns besonders dringlich bei der Erteilung der Aufsuchungserlaubnis, weil hier die Steuerungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume besonders hoch sind und noch keine Fakten oder Rechtspositionen durch hohe Investitionen von Betrieben oder die Verleihung von Bergwerkseigentum an Betriebe geschaffen wurden.
- ▶ Um auch Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung in der Abwägung bei der Ausübung des Ermessens mehr Gewicht zu verleihen, schlagen wir vor, die Zweckbestimmung des Bergrechts um den Schutz des Gemeinwohls zu ergänzen.

<sup>4</sup> Umweltbundesamt - UBA: Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung - Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht: UBA-Positionspapier (Langfassung). Dessau-Roßlau, 2014

### 3.4 Im Bundesberggesetz klarstellen, wie Ziele der Raumordnung als öffentliche Interessen in Entscheidungsverfahren zu berücksichtigen sind

Auch wenn durch die oben vorgeschlagenen Änderungen im Prinzip die Pflicht zur Beachtung der Ziele der Raumordnung sowie zur Berücksichtigung der Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung in Ermessensentscheidungen hergestellt würde, fehlten weiterhin Anknüpfungspunkte, um diese – jenseits einer vollständigen Untersagung eines Vorhabens – in der bergrechtlichen Entscheidung zur Übertragung von Rechten zu berücksichtigen.

Dies gilt für die Entscheidungskaskade von der Erteilung der Aufsuchungserlaubnis über die Gewinnungsbewilligung bis zur Verleihung von Bergwerkseigentum. Zwar ist in den Zulassungsvoraussetzungen des § 11 BBergG geregelt, dass überwiegende öffentliche Interessen die Aufsuchung nicht im gesamten Feld ausschließen dürfen. Es gibt aber keinerlei Hilfestellung im Bundesberggesetz, dass und wie – außer einem Totalverbot des Vorhabens, wenn überwiegende öffentliche Belange tatsächlich im gesamten Feld eine Aufsuchung ausschließen – eine räumliche Begrenzung eines Vorhabens im Einklang mit öffentlichen Interessen erfolgen kann.

Unter anderem schlagen wir daher eine Änderung der §§ 11 und 16 BBergG vor, so dass bei der Berücksichtigung öffentlicher Interessen im Entscheidungsverfahren der räumliche Bezug zum gesamten beantragten Feld relativiert wird, d. h. entgegenstehende überwiegende Interessen nicht mehr im gesamten Feld wirken müssen, sondern bereits die teilweise Betroffenheit des Feldes reicht, um den Belang in der Entscheidung zu berücksichtigen. Zudem wird ermöglicht, dass Erlaubnis-, Bewilligungs- und Bergwerksfelder abweichend vom Antrag festgesetzt werden können, um dadurch eine positive Entscheidung der Bergbehörden ohne Beeinträchtigung entgegenstehender überwiegender Interessen zu ermöglichen.

Die Bedingungen zur Zulassung von Betriebsplänen im Dickicht der §§ 48 und 52 ff. BBergG bedürfen vor allem einer Klarstellung. Hier sind die öffentlichen

Interessen noch nicht einmal in den Zulassungsvoraussetzungen des § 55 BBergG explizit genannt, sondern sie wurden in den § 48 BBergG ausgelagert, weshalb die Bergbehörden lange verunsichert waren, ob sie diese öffentlichen Interessen im Zulassungsverfahren überhaupt im Rahmen einer gebundenen Entscheidung berücksichtigen dürfen. Es bedurfte erst höchstrichterlicher Entscheidungen<sup>5</sup> um klarzustellen, dass sie zu berücksichtigen sind.

Nebenbestimmungen zur Sicherstellung der Entscheidungsvoraussetzungen des § 55 BBergG können zwar gemäß § 5 BBergG in Verbindung mit § 36 VwVfG erlassen werden. Hilfreich könnte aber eine Klarstellung im Bundesberggesetz selbst, bspw. in § 56 BBergG sein, wie öffentlichen Interessen und insbesondere auch den Zielen der Raumordnung bei der Zulassung eines Betriebsplans durch Beschränkungen, Verbote oder Auflagen Rechnung getragen werden kann.

Zur besseren praktischen Berücksichtigung von öffentlichen Belangen und insbesondere auch der Ziele der Raumordnung schlagen wir deshalb einige wenige klarstellende Formulierungen in den §§ 55, 56 und 57a BBergG vor, die dem Anwender verdeutlichen, wie Ziele der Raumordnung und sonstige öffentliche Interessen konkret in bergrechtliche Zulassungsentscheidungen einfließen können und sollen. Denn gesetzliche Regelungen sind nur dann vollziehbar, wenn sie so gefasst sind, dass sie auch rechtssicher angewendet werden können. Weitere Vorschläge haben wir in der Langfassung<sup>6</sup> aufgeführt.

5 z.B. BVerwGE 74, 315; BVerwG U. v. 29.06.2006 - 7 C 11.05

6 Umweltbundesamt - UBA: Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung - Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht: UBA-Positionspapier (Langfassung). Dessau-Roßlau, 2014



## 4. Vorschläge zur Stärkung des Umweltschutzes, der Bürgerbeteiligung und des Rechtsschutzes in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren

### 4.1 Berücksichtigung der Umweltbelange im Bergrecht verbessern

Maßnahmen zum Schutz von Umwelt, Natur und Landschaft sollten möglichst frühzeitig – d. h. bereits vor Beginn der eigentlichen Arbeiten zur Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen – geplant und umgesetzt werden. Hierunter fallen insbesondere Maßnahmen zum Ausgleich des Eingriffs in Natur und Landschaft und die Wiedernutzbarmachung.

Das BBergG selbst bietet derzeit nur wenige Anknüpfungspunkte zur vorsorgenden Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes. Es gebietet zwar in seiner Zweckbestimmung, dass bei bergbaulichen Tätigkeiten mit Grund und Boden schonend umzugehen ist, verpflichtet allerdings den Bergbautreibenden konkret nur dazu, Vorsorge für die anschließende, qualitativ im Verhältnis zum ursprünglichen Zustand meist geringerwertige Wiedernutzbarmachung des verwüsteten Areals zu treffen. Es wird also eine sog. Bergbaufolgelandschaft angestrebt, wobei es sich beim Tagebau meist – neben der Planierung und Verdichtung und Bedeckung von Abraumhalden – auch darum handelt, ein künstliches Gewässer herzustellen.

Wir schlagen daher vor, die Zweckbestimmung des Bundesberggesetzes (§ 1 BBergG) um eine Vorsorgeklausel zum schonenden Umgang mit Umweltmedien und Naturgütern zu erweitern. Um den Umweltbelangen zudem die notwendige frühzeitige Berücksichtigungspflicht in der materiellen Entscheidungskaskade des Bergrechts zu verschaffen, sollte flankierend bereits bei den Voraussetzungen zur Aufsuchungserlaubnis (§ 11 Nr. 10 BBergG) klargestellt werden, dass die *„der Aufsuchung entgegenstehenden überwiegenden öffentlichen Interessen“* auch erhebliche Auswirkungen des folgenden Aufsuchungs- und Abbauvorhabens auf Umwelt, Natur und Landschaft sein können. Die gleiche Klarstellung sollte bei der Zulassung von Betriebsplänen (§ 55 BBergG) vorgenommen werden.

Des Weiteren sollte der Prüfungskanon der Bergbehörden bei der materiellen Zulassungsprüfung (§ 55 BBergG) um den Aspekt der vorhabenbegleitenden Renaturierung des Geländes erweitert werden, was über die derzeitigen rechtlichen Anforderungen (nachträgliche Wiedernutzbarmachung) qualitativ und zeitlich deutlich hinausgeht. Wir schlagen daher vor, die Zulassungsvoraussetzungen der Betriebspläne zu präzisieren und das folgende Stufenverhältnis zu etablieren. Es soll vorrangig eine Renaturierung der in Anspruch genommenen Flächen erfolgen und soweit dies nicht möglich oder zumutbar ist, eine Wiedernutzbarmachung des Geländes durchgeführt werden. Zudem soll die Maßnahme möglichst schon vorhabenbegleitend durchgeführt werden.

Aber auch die Anforderungen an die Wiedernutzbarmachung selbst sollten weiter geschärft werden. Dazu sollte von der Verordnungsermächtigung in § 66 Nr. 8 BBergG Gebrauch gemacht werden. Im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Natur, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) sollten fachliche Kriterien für eine umweltgerechte und möglichst nachhaltige Wiedernutzbarmachung der Bergbauflächen festgeschrieben werden. Um sicherzustellen, dass die angedachten Maßnahmen dauerhaft finanziell abgesichert sind, sollte die Zulassung des Abbaubetriebes von einer obligatorischen Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden.

Die Bergbehörde benötigt für ihre Entscheidung umfassende Kenntnisse über die Auswirkungen des zu genehmigenden Vorhabens. Deshalb schlagen wir vor, die Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verordnung Bergbau (UVP-V Bergbau) um weitere „Vorhabentypen“ zu erweitern und in bestimmten Fällen auch schon für die Zulassung von Aufsuchungsvorhaben eine UVP anzuordnen.

Die UVP-V Bergbau sollte insbesondere Vorhaben zur Aufsuchung und Gewinnung unter Einsatz von Technologien erfassen, deren mittel- und langfristige Wirkungen auf die Umwelt und Gesundheit nur unzureichend erforscht sind (Fracking mit anschließender Verpressung des Flowback). Da Öffentlichkeitsbeteiligung und Verbandsrechtsschutz an die UVP-Pflichtigkeit eines Verfahrens anknüpfen, würde

eine Erweiterung der UVP-V Bergbau zugleich neue Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit und Klagerechte von Umweltverbänden schaffen.

## **4.2 Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung im Bergrecht etablieren**

Wir halten es für erforderlich, dass die Öffentlichkeit an allen bergrechtlichen Entscheidungsverfahren frühzeitig beteiligt wird. Auf diese Weise können Umweltbelange in die Entscheidungen so rechtzeitig eingebracht und präzisiert werden, dass sie auch noch berücksichtigt werden können. Das Bergrecht trägt dieser wichtigen Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung in seinem gestuften Verfahren nicht ausreichend Rechnung, wodurch die Chancen für eine bessere Entscheidungsfindung – aber auch für mehr Akzeptanz – ungenutzt bleiben. Denn gerade auf Ebene der Rechtevergabe an den Bodenschätzen, wo bereits entscheidende Weichen in Richtung auf deren späteren Abbau gestellt werden, findet eine Beteiligung der Öffentlichkeit bislang überhaupt nicht statt. Damit sich die Öffentlichkeit möglichst effektiv beteiligen kann, sollten darüber hinaus die Beteiligungsfristen – den konkreten Umständen der jeweiligen Entscheidung entsprechend – angemessen erweitert werden.

## **4.3 Garzweiler-Urteil umsetzen und Rechtsschutz verbessern**

Wir halten es für geboten, dass der Gesetzgeber die vom BVerfG<sup>7</sup> in der Garzweiler-Entscheidung aufgezeigten Defizite bei der Gewährung effektiven Rechtsschutzes in bergrechtlichen Entscheidungsverfahren beseitigt. Der Rechtsschutz der Eigentümer betroffener Grundstücke kommt zum Zeitpunkt des Grundabtretungsverfahrens (Enteignung) regelmäßig zu spät, um die Entscheidung der Bergbehörde im Hinblick auf die Durchführung eines bergbaulichen Vorhabens noch effektiv zu beeinflussen. Die Entscheidung zur Inanspruchnahme eines Wohngrundstücks wird bereits zu einem früheren Zeitpunkt bei der Zulassung der Betriebspläne oder im Falle des Braunkohletagebaubergbaus bereits bei der Aufstellung der

Braunkohlenpläne getroffen und später regelmäßig nicht mehr revidiert.

Die Rechte der Betroffenen sollten dadurch gestärkt werden, dass frühzeitig im gestuften bergrechtlichen Verfahren – bevor eine in Bezug auf die spätere Grundabtretung de facto endgültige Entscheidung ergeht – eine Gesamtabwägung aller für und gegen das Vorhaben stehenden öffentlichen und privaten Interessen vorgenommen wird und Grundstückseigentümer und Umweltverbände diese Entscheidung vollständig gerichtlich überprüfen lassen können.

Darüber hinaus sollte der Gesetzgeber die Regelungen zu den Enteignungsgründen in § 79 BBergG präzisieren, so dass es einer verfassungskonformen Auslegung dieser Vorschrift künftig nicht mehr bedarf. Dabei sollte auch gerade bei langfristigen Vorhaben wie bspw. einem Braunkohletagebau klargestellt werden, dass der Enteignungsgrund auch für die Dauer des Vorhabens (Tagebau teilweise bis zu 50 Jahre) tragen muss. So sollten die aktuellen Pläne zum Aufschluss neuer Tagebaue mit Laufzeiten bis zum Jahr 2050 und darüber hinaus – vor dem Hintergrund der Energiewende und damit der Transformation der Energieerzeugung hin zu erneuerbaren Quellen – genau auf ihre langfristige Erforderlichkeit und auf ihre Übereinstimmung mit den energiepolitischen Zielen Deutschlands überprüft werden.

Anerkannte Umweltverbände sollten gegen alle bergrechtlichen Entscheidungen klagen können, die sich auf die Belange des Umwelt- und Naturschutzes auswirken können, um die Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften gerichtlich überprüfen lassen zu können. Die Verbandsklage sollte daher auch in bergrechtlichen Verfahren ermöglicht werden, in denen keine UVP vorgeschrieben ist.

<sup>7</sup> BVerfG Urt. v. 17.12.2013 Az. 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08

## 5. Rohstoffabbau und Ressourcenschonung

Rohstoffe sind wesentliche Grundlage jeder industrialisierten Volkswirtschaft. Sie werden in großen Mengen zur Herstellung von Gütern benötigt oder zur Sicherung unserer Energieversorgung verbraucht. Die zunehmend dynamische Wirtschaftsentwicklung in den Schwellenländern heizt die Nachfrage nach Rohstoffen weiter an. Dies wird absehbar den Abbau bereits bekannter Lagerstätten und die Exploration neuer Vorkommen beschleunigen und auch Regionen erfassen, die bislang aufgrund schwer zugänglicher Lagen (Polregionen, Tiefsee) nicht wirtschaftlich auszubeuten waren.

Auch in Deutschland gibt es Bestrebungen der Bergbauindustrie, aufwändigere Verfahren zur Förderung von Rohstoffen (bspw. Fracking) einzusetzen. Die Zunahme des Rohstoffabbaus unter unzureichenden technischen, umweltfachlichen sowie rechtlichen Standards erhöht die Risiken für Umweltmedien und die Funktion von Ökosystemen. Zudem beschleunigt sich der Verbrauch endlicher Ressourcen. Diese Ressourcen stehen dann nachfolgenden Generationen nicht mehr zur Verfügung, deren Wohlstand dadurch massiv gefährdet wird.

### 5.1 Das Bundesberggesetz zur Verbesserung des Ressourcenschutzes anpassen

Der Bergbau muss aus den genannten Gründen einen substanziellen Beitrag zu mehr Ressourceneffizienz leisten. Das Bundesberggesetz als maßgebliches Vorhabenzulassungsrecht kann und sollte hierfür ertüchtigt und somit für eine Steuerung der Ressourcenbereitstellung geöffnet werden. Damit eine Steuerung des Rohstoffabbaus Wirkung entfalten kann, muss das Bergrecht eine räumliche Steuerung und Priorisierung des Rohstoffabbaus und anderer seinem Geltungsbereich unterliegender Untergrundnutzungen ermöglichen. Auch die bisherige Genehmigungspraxis nach dem „Windhundprinzip“ muss verändert werden, denn sie würde eine Bewirtschaftung von Rohstoffen und deren gesteuerten Abbau von Grund auf konterkarieren und damit wirkungslos machen.

Wir schlagen daher als ersten Schritt vor, in die Zweckbestimmung des Bundesberggesetzes eine sog. Ressourcenschonungsklausel einzufügen. Hierdurch wäre verdeutlicht, dass das Bundesberggesetz nicht ausschließlich die Rohstoffgewinnung fördern soll, sondern dass daneben bei allen Entscheidungsverfahren zur Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen auch auf den schonenden Umgang mit Ressourcen zu achten ist.

Zudem sollte geprüft werden, wie Gemeinwohlinteressen und insbesondere der Ressourcenschutz besser im Rahmen einer Gesamtabwägung bei der Zulassung von Bergbauvorhaben einfließen können.

### 5.2 Bedarfsplanung / Fachkonzept Rohstoffe weiter untersuchen

Damit die Bergbehörden auf eine fachlich fundierte Grundlage für die Abwägungsentscheidung unter besonderer Berücksichtigung der Schonung von Ressourcen zurückgreifen können, ist darüber nachzudenken, ob das Instrument der Bedarfsplanung für bestimmte Rohstoffgruppen regional, national, europäisch oder global fruchtbar gemacht werden könnte. Hier besteht aus unserer Sicht noch weiterer Forschungsbedarf, da gerade eine Bedarfsplanung für auf den Weltrohstoffmärkten gehandelte Mineralien komplexe Variablen und Wirkungszusammenhänge berücksichtigen müsste. Es sollte daher zunächst untersucht werden, ob eine regionale Bedarfsplanung für bestimmte Rohstoffe, die regional nachgefragt und verbraucht werden, möglich und sinnvoll ist.

Politische Pläne und Programme auf Ebene des Bundes (bspw. ProgRess, Rohstoffstrategie der Bundesregierung) oder der Länder mit anspruchsvollen Zielen zur Verringerung des Ressourcenverbrauchs sollten weiter fortgeschrieben und zunehmend auch konkrete Instrumente und Maßnahmenvorschläge enthalten, wie der Rohstoffabbau möglichst ressourceneffizient gesteuert werden kann. Unterschiedliche Pläne und Programme mit ggf. gegenläufigen Zielen sollten dabei untereinander besser abgestimmt werden.

Zielführend ist es unseres Erachtens, Instrumente zur Bedarfsermittlung, zur Auswahl möglichst nachhaltiger Nutzungen, zur Priorisierung von Speicherstandorten und zur Sicherung von Lagerstätten für die Bedarfe künftiger Generationen weiterzuentwickeln.

## 6. Fazit und Ausblick

Der Erfolg der Energiewende wird mit davon abhängen, dass Untergrundnutzungen wie der klassische Bergbau und die Speicherung von Energieträgern aus erneuerbaren Energien besser aufeinander abgestimmt werden und Nutzungskonflikte jenseits von Gewinnerzielungsinteressen Einzelner im übergeordneten Interesse gelöst werden können. Dafür sind nach unserer Auffassung eine untertägige Raumordnung und ein damit harmonisiertes Bergrecht erforderlich.

Aber auch das Thema „Endlichkeit der Rohstoffvorkommen“ und die damit verbundene Notwendigkeit eines anspruchsvollen Ressourcenschutzes dringt immer stärker in das Bewusstsein der politischen Entscheidungsträger. Hierfür muss auch das einschlägige Fachrecht passgenaue Instrumente bereitstellen, um die gesteckten Ziele zur Einsparung beim Ressourcenverbrauch erreichen zu können.

Auf Basis des aktuellen Koalitionsvertrages hat sich die Bundesregierung entschlossen, die Grundlagen für eine untertägige Raumordnung zu schaffen. In dieser Legislaturperiode wird auch das Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) der Bundesregierung fortgeschrieben und konkretisiert. Zudem werden Vorschläge erarbeitet, wie das Wasserhaushaltsgesetz und die UVP-V Bergbau angepasst werden können, um aus Gründen der Vorsorge den Risiken und Unsicherheiten der Frackingmethode bei der Gasgewinnung aus Schiefer- und Kohleflözen angemessen gerecht zu werden.

Mit diesem Positionspapier wollen wir deutlich machen, dass das Bergrecht über die bereits in der politischen Diskussion befindlichen punktuellen Änderungen zum Umgang mit „Fracking“ hinaus geändert werden sollte, um eine untertägige Raumplanung unter weitgehender Berücksichtigung von Umweltaspekten zu ermöglichen, die vorausschauend alle öffentlichen und privaten Interessen bei der Nutzung des Untergrunds in Einklang bringt und gleichzeitig der Rohstoffgewinnung einen angemessenen Platz bei der Nutzung des Untergrundes unter Berücksichtigung der zu schützenden Gemeinwohlbelange einräumt.

Die in der Langfassung des Positionspapiers<sup>8</sup> enthaltenen Formulierungsvorschläge für Gesetzesänderungen sollen konkrete Möglichkeiten zur Umsetzung unserer Forderungen veranschaulichen und die politische Entscheidungsfindung unterstützen. Zudem sollen sie den fachlichen Diskurs mit weitergehenden Gedanken und Vorschlägen im Sinne einer möglichst nachhaltigen und umweltgerechten Nutzung von Rohstoffen bereichern.

---

<sup>8</sup> Umweltbundesamt - UBA: Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung - Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht: UBA-Positionspapier (Langfassung), Dessau-Roßlau, 2014



# Abkürzungen

AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BBergG	Bundesberggesetz
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
ProgRess	Ressourceneffizienzprogramm
RoV	Raumordnungsverordnung
UBA	Umweltbundesamt
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-V Bergbau	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz





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

 [www.facebook.com/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)  
 [www.twitter.com/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)