

Stellungnahme

**zu den Anträgen auf Änderung bzw. Anpassung des
Bundesberggesetzes (BBergG)**

**der Abgeordneten Rolf Hempelmann, Doris Barnett,
Klaus Barthel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
der SPD vom 09.05.2012, BT-Drs. 17/9560**

**der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Dorothee
Menzner, Ralph Lenkert, weiterer Abgeordneter und der
Fraktion DIE LINKE
vom 21.03.2012, BT-Drs. 17/9034,**

**der Abgeordneten Oliver Krischer, Stephan Kühn, Undi-
ne Kurth (Quedlinburg), weiterer Abgeordneter und der
Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14.12.2011,
BT-Drs. 17/8133**

**und zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Oliver
Krischer, Bärbel Höhn, Hans-Josef Fell, weiterer Ab-
geordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
vom 24.04.2012, BT-Drs. 17/9390**

von

**Rechtsanwältin Dr. Bettina Keienburg
Kümmerlein
Rechtsanwälte & Notare
Messeallee 2
45131 Essen**

A. Ausgangslage

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat mit Datum vom 14.12.2011 den Antrag „Ein neues Bergrecht für das 21. Jahrhundert“ gestellt. Die Fraktion DIE LINKE hat mit Datum vom 21.03.2012 den Antrag auf „Novelle des Bundesberggesetzes und anderer Vorschriften zur bergbaulichen Vorhabengenehmigung“ gestellt. Beide Anträge beinhalten grundlegende Änderungen des Bundesberggesetzes (BBergG) vom 13.08.1980 (BGBl I S. 1310), zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009 (BGBl I S. 2585).

Während die Fraktion DIE LINKE einen grundsätzlichen Ausschluss der Gewinnung von Bodenschätzen, die unter Siedlungen gelagert sind, vorschlägt, will die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Grundsatzfestlegung, dass Bergbau möglich ist, ohne räumliche Beschränkungen aufrecht erhalten und fordert eine Interessenabwägung zwischen positiven Wirkungen des Bergbaus und negativen Folgen für Menschen, Natur und Umwelt im jeweiligen Einzelfall. Übereinstimmend fordern beide Fraktionen die Aufhebung der bisherigen Trennung zwischen der Berechtsamsverleihung für bergfreie Bodenschätze in Gestalt von Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum auf der einen Seite und der öffentlich-rechtlichen Zulassung von Bergbaubetrieben durch Betriebsplanzulassung auf der anderen Seite sowie die Ersetzung des gestaffelten Betriebsplanzulassungsverfahrens durch ein Planfeststellungsverfahren, an dessen Ende ein Planfeststellungsbeschluss mit einer Maximallaufzeit von 10, in Ausnahmefällen 15 Jahren stehen soll. Diese Forderungen beinhalten eine grundlegende Änderung der Konzeption und der Weichenstellungen des BBergG. Weiterhin fordern beide Fraktionen die Aufhebung der bisherigen Trennung zwischen bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen, die zeitliche Begrenzung bisher unbefristeten aufrechterhaltenen Bergwerkseigentums und eine Förderabgabe des bisher abgabefreien aufrechterhaltenen Bergwerkseigentums. Damit gehen verfassungsrechtlich zu würdigende Eingriffe in bestandsgeschütztes Grund- und Bergwerkseigentum einher.

Die Fraktion der SPD hat mit Datum vom 09.05.2012 den Antrag auf „Anpassung des deutschen Bergrechts“ gestellt. Anders als die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE bestätigt die Fraktion der SPD die Notwendigkeit des Bergbaus für die Rohstoffversorgung und die positiven Effekte des Bergbaus für die wirtschaftliche Entwicklung. Die Fraktion der SPD schlägt daher keine grundlegende Veränderung des BBergG, sondern Anpassungen zur Verbesserung der Transparenz und des Umweltschutzes vor.

B. Stellungnahme

Die von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE angedachten Grundsatzänderungen des Bundesberggesetzes tragen nach Auffassung der Verfasserin der Bedeutung und den Besonderheiten des Bergbaus nicht hinreichend Rechnung und sind zudem insoweit, als sie in bestandsgeschütztes Eigentum eingreifen wollen, verfassungsrechtlich bedenklich.

I. Sachgesetzlichkeiten des Bergbaus

Bergbau ist durch vier Besonderheiten gekennzeichnet:

- Bergbau dient der Rohstoffversorgung und stellt damit einen wesentlichen Faktor zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit dar. Dies kommt in der amtlichen Begründung des BBergG klar zum Ausdruck und gilt auch heute – 30 Jahre nach Inkrafttreten des BBergG – unverändert. Auf die amtliche Begründung kann Bezug genommen werden, wenn dort ausgeführt wird: *„Bodenschätze gehören mit zu den lebenswichtigen Grundlagen einer Volkswirtschaft. Sie sind als Rohstoff und Betriebsmittel für weite Bereiche unserer wirtschaftlichen Produktion unentbehrlich.“*¹ Ohne Bergbau können keine Rohstoffe gewonnen werden.
- Bergbau ist abhängig von den geogenen Lagerstätten. Bergbau ist daher aufgrund der natürlichen Gegebenheiten ortsgebunden. Anders als sonstige Betriebe kann Bergbau seinen Standort nicht frei und unter vollständiger Umgehung empfindlicher oder schutzwürdiger Gebiete wählen, sondern muss sich den lagerstättengebundenen Örtlichkeiten anpassen. Außerhalb von Lagerstätten ist Bergbau nicht möglich.
- Rohstoffvorkommen sind – abgesehen ggf. von der als Bodenschatz fingierten Erdwärme – endlich. Bodenschätze sind nicht reproduzierbar. Dies gebietet eine möglichst optimale Ausnutzung der Lagerstätten.
- Bergbaubetriebe, die auf Aufsuchung und Gewinnung gerichtet sind, stellen dynamische Betriebe dar. Sie verharren, anders als sonstige Betriebe, nicht an einem Standort, sondern bauen eine Lagerstätte ab und bewegen sich damit in der Lagerstätte fort. Dies erfordert eine kontinuierliche Anpassung der Betriebsführung an den planmäßigen Fortschritt und auch an mögliche Besonderheiten der jeweiligen Lagerstätte, die erst während der Abbauführung erkennbar werden; der bergmännische Satz: „Vor der Hacke ist es duster“ ist nach wie vor zutreffend.

¹ BT-Drs. 8/1315, S. 67.

II. Konzeption des BBergG

Diesen Besonderheiten trägt das gültige BBergG aus dem Jahre 1980, in Kraft getreten zum 01.01.1982, Rechnung. Eine Überalterung des Gesetzes, wie von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN impliziert, ist auch angesichts der kontinuierlichen Anpassungen des BBergG an Rechtsentwicklungen auf Europäischer Ebene, nicht zu verzeichnen.

Eine Veränderung der Grundsätze des Bergrechts wäre – unter der Prämisse, dass Bergbau zum Zwecke der Rohstoffversorgung weiterhin fortgeführt und ermöglicht werden soll – nicht zielführend. Im Einzelnen:

1. Differenzierung zwischen bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen

Das BBergG führt die von ihm erfassten Bodenschätze in § 3 Abs. 3 u. 4 BBergG enumerativ auf und unterscheidet zwischen bergfreien Bodenschätzen (§ 3 Abs. 3 BBergG) und grundeigenen Bodenschätzen (§ 3 Abs. 4 BBergG). Bodenschätze, die nicht in § 3 Abs. 3 u. 4 BBergG aufgeführt sind, sind sogen. Grundeigentümerbodenschätze, deren Abbau sich nicht nach BBergG richtet, sondern landesrechtlich in speziellen Abtragungsgesetzen oder den Bauordnungen geregelt ist.

Die Trennung zwischen bergfreien Bodenschätzen auf der einen und grundeigenen Bodenschätzen auf der anderen Seite wurde im BBergG ausweislich der amtlichen Begründung nach dem „*Grad der Bedeutung, die einem Rohstoffvorkommen für die Volkswirtschaft zukommt oder zukommen kann*“ vorgenommen.² Bodenschätze, denen nach Auffassung des Gesetzgebers eine relevante Bedeutung für die Volkswirtschaft zukommt, wurden in § 3 Abs. 3 BBergG als bergfreie Bodenschätze klassifiziert, die nicht Teil des Grundeigentums sind und damit nicht der Verfügungsgewalt des jeweiligen Grundeigentümers unterliegen, sondern über von dem Grundeigentum getrennte Berechtigungen einer der Volkswirtschaft dienenden Nutzung zugänglich gemacht werden können.

Ob die Unterteilung zwischen bergfreien Bodenschätzen und grundeigenen Bodenschätzen „überkommen“ und „sachlich nicht mehr gerechtfertigt“ ist, wie im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, S. 3, angeführt, entzieht sich hinsichtlich der Wertung einzelner Bodenschätze als volkswirtschaftlich bedeutsam oder nicht bedeutsam einer juristischen Würdigung. Unbestritten sein dürfte, dass jedenfalls volkswirtschaftlich bedeutsame Bodenschätze dem Grundeigentum und damit der kleinparzelligen Berechtigung der einzelnen Grundeigentümer entzogen sein müssen, um einen lagerstättenge-

² BT-Dr. 8/1315, S. 78.

rechten Abbau zu ermöglichen. Die Nutzbarmachung volkswirtschaftlich bedeutsamer Bodenschätze darf nicht von der Entscheidung der jeweiligen Grundeigentümer abhängen, sondern muss über die Verleihung vom Grundeigentum getrennter Berechtigungen einem volkswirtschaftlichen Nutzen, d.h. einem sinnvollen und planmäßigen Abbau zur Nutzbarmachung und damit zur Rohstoffversorgung zugeführt werden.

Dass es sich bei der Rohstoffversorgung um einen Belang des Allgemeinwohls handelt, hat das BVerwG bereits in seiner ersten Entscheidung zum Tagebau Garzweiler I vom 14.12.1990, 4 C 5/90, deutlich formuliert: „...von einer gesicherten Rohstoffversorgung hängt in einer Industriegesellschaft in hohem Maße die Funktionsfähigkeit und Stabilität der Volkswirtschaft und damit die Existenzgrundlage aller ab, und das begrenzte Vorkommen gebietet einen sorgsamem Umgang mit Bodenschätzen“³

Die Fraktion der SPD hat in ihrem Antrag die Bedeutung der Rohstoffgewinnung zur Rohstoffversorgung auch aus heutiger Sicht zutreffend betont.

Ohne mineralische Rohstoffe ist sowohl die Energieversorgung als auch die Erzeugung der überwiegenden Anzahl von Produkten nicht möglich. Energetische Bodenschätze wie Braunkohle und Steinkohle (§ 3 Abs. 3 S. 1 BBergG) sind der Verstromung und Veredlung zugänglich. Kohlenwasserstoffe (§ 3 Abs. 3 S. 1 BBergG) und damit Erdöl und Erdgas sowie die in § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 2b BBergG als Bodenschatz fingierte Erdwärme sind unmittelbare Energieträger und dienen der Energieversorgung; zudem handelt es sich bei Öl um einen unverzichtbaren Eingangsstoff vielfältiger produzierender Industrien. Nichtenergetische Bodenschätze, wie Salze, Kupfer, Erze etc. (§ 3 Abs. 3 S. 1 BBergG) stellen notwendige Grundstoffe aller produzierenden Industrien und Gewerbe dar.

Die Bedeutung der Rohstoffe für die Versorgung erfordert die Qualifizierung volkswirtschaftlich bedeutsamer Bodenschätze als bergfrei, d.h. vom Grundeigentum getrennt, da nur so ein zusammenhängender und damit lagerstättenschonender Abbau ermöglicht wird. Daran haben auch die Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE keine Zweifel, die über die bisherige Trennung zwischen bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen hinaus alle Bodenschätze – nach dem Antrag der Fraktion DIE LINKE auch Grundeigentümerbodenschätze, die dem BBergG bisher nicht unterfallen – als bergfreie Bodenschätze klassifizieren wollen. Dies beinhaltet eine Enteignung der bisherigen grundeigenen und Grundeigentümerbodenschätze, zu deren Rechtfertigung sich die Anträge der Fraktionen nicht verhalten und für die eine Rechtfertigung nicht ersichtlich ist, es sei denn, die volkswirtschaftliche Bedeutung der bisher grundeigenen und Grundeigentümerbodenschätze sei heute eine andere, nämlich bedeutsamere, als zum Zeitpunkt der Verabschiedung des BBergG im Jahre 1980.

³ BVerwGE 87, 241, 250.

2. Berechtigung zur Aufsuchung und Gewinnung bergfreier Bodenschätze

Die Berechtigung zur Gewinnung grundeigener Bodenschätze resultiert als Ausfluss des Grundeigentums aus dem Grundeigentum. Einer gesonderten behördlichen Konzession bezüglich dieser Bodenschätze bedarf es nicht; eine solche Konzession wäre auch nicht möglich, da der Grundeigentümer Berechtigter ist. Die aus dem Grundeigentum resultierende Berechtigung zur Gewinnung grundeigener Bodenschätze ist durch Veräußerung des Grundeigentums oder die Einräumung schuldrechtlicher Nutzungsrechte zugunsten Dritter übertragbar.

Zur Aufsuchung und Gewinnung bergfreier Bodenschätze, die nicht zum Grundeigentum gehören, bedarf es einer gesonderten und behördlich zu verleihenden Berechtigung. § 6 S. 1 BBergG normiert für die Aufsuchung und Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen das Erfordernis einer Berechtigung in Gestalt von Erlaubnis, Bewilligung oder Bergwerkseigentum (sogen. Berechtsame). Wer bergfreie Bodenschätze aufsuchen will, bedarf einer Erlaubnis im Sinne des § 7 BBergG. Wer bergfreie Bodenschätze gewinnen will, bedarf einer Bewilligung oder Bergwerkseigentums im Sinne der §§ 8 f. BBergG. Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum stellen eine staatlich zu verleihende Konzession dar. Erst Erlaubnis, Bewilligung oder Bergwerkseigentum verleihen dem Berechtigten, dem Berechtsamsinhaber, das grundsätzliche Recht zur Aufsuchung bzw. Gewinnung bergfreier Bodenschätze. Dieses Recht beinhaltet das Recht, auf die Bodenschätze zuzugreifen und daran Eigentum zu begründen, womit gleichzeitig ein Aneignungsrecht anderer ausgeschlossen wird.

Nicht einher geht mit der Berechtsame die Befugnis zur Durchführung von Aufsuchungs- oder Gewinnungstätigkeiten. Errichtung und Führung eines Bergbaubetriebs zur Aufsuchung oder Gewinnung – sowohl bergfreier als auch grundeigener Bodenschätze – bedürfen zusätzlich zu der grundsätzlichen Aufsuchungs- oder Gewinnungsberechtigung einer öffentlich-rechtlichen Zulassung des konkreten Betriebs in Gestalt der in §§ 51 ff. BBergG geregelten Betriebsplanzulassung. Erst auf Grundlage einer Betriebsplanzulassung kann ein Aufsuchungs- oder Gewinnungsbetrieb eingerichtet und geführt und damit die eigentliche bergbauliche Tätigkeit durchgeführt werden.

Die Unterscheidung zwischen der öffentlich-rechtlichen Konzession mit dem Aneignungsrecht bergfreier Bodenschätze auf der einen Seite und der öffentlich-rechtlichen Betriebsplanzulassung zur Durchführung einer konkreten bergbaulichen Tätigkeit auf der anderen Seite bereitet in der Außendarstellung und Außenwahrnehmung oftmals Schwierigkeiten. Tatsächlich handelt es sich aber um eine auch im sonstigen Rechtssystem nicht unübliche Differenzierung. Auch sonstige gewerbliche oder industrielle Tätigkeiten, die sich auf übermäßig Flächen abspielen, erfordern zum einen eine Be-

rechtigung des Vorhabenträgers zur Nutzung der für das Vorhaben vorgesehenen Fläche – sei es in Gestalt von Eigentum oder einer schuldrechtlichen Berechtigung an der Fläche – und zusätzlich eine öffentlich-rechtliche Zulassung der konkreten Nutzung der Fläche in Gestalt etwa einer Baugenehmigung, einer Immissionsschutzgenehmigung etc. Ebenso wie der Vorhabenträger eines gewerblichen Unternehmens die Berechtigung zur Nutzung der für das Vorhaben vorgesehenen Fläche sowie der für das Vorhaben erforderlichen öffentlich-rechtlichen Zulassungen bedarf, bedarf der Bergwerksunternehmer einer Berechtigung zum Zugriff auf Bodenschätze – im Falle bergfreier Bodenschätze einer Erlaubnis, Bewilligung oder des Bergwerkseigentums – und zudem der öffentlich-rechtlichen Zulassung des konkreten Betriebs. Einziger Unterschied zwischen der Befugnis zur Benutzung eines Grundstücks und der Berechtigung zur Aufsuchung oder Gewinnung bergfreier Bodenschätze ist, dass Grundstückseigentum und Grundstücksnutzungsrechte Gegenstand des Zivilrechtsverkehrs sind, während die bergrechtliche Konzession öffentlich-rechtlich zu verleihen ist; dieser Unterschied resultiert daraus, dass bergfreie Bodenschätze zunächst herrenlos sind und daher einer staatlichen Verleihung bedürfen. Eine erteilte Konzession ist dann dem zivilen Rechtsverkehr zugänglich und kann seitens des Berechtigtens mit Zustimmung der Bergbehörde übertragen werden (§§ 22 f. BBergG).

Die Konzession in Gestalt von Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum stellt die Grundlage einer auf bergfreie Bodenschätze gerichteten bergbaulichen Tätigkeit dar. Ohne die Absicherung eines Aufsuchungs- oder Gewinnungsrechts in Gestalt von Erlaubnis, Bewilligung oder Bergwerkseigentum mit der Folge einer Aneignungsbefugnis bergfreier Bodenschätze besteht keine Planungssicherheit für eine bergbauliche Tätigkeit. Diese Planungssicherheit soll das von der Betriebsplanzulassung getrennte Berechtigtenswesen begründen. Eine Vereinheitlichung der Konzession mit der Betriebsplanzulassung eines konkreten Betriebs, wie von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vorgeschlagen, würde dem sinnvollen Grundsatz der Abschichtung des zunächst zu erteilenden Aneignungsrechts und der sodann vom Vorhabenträger zu konkretisierenden und von der Bergbehörde durch Betriebsplanzulassung zuzulassenden Aufsuchungs- oder Gewinnungstätigkeit widersprechen. Die auch im Falle sonstiger gewerblicher Tätigkeiten mögliche vorrangige Sicherung einer Grundstücksnutzung und anschließende Planung und Beantragung eines Vorhabens in Nutzung des Grundstücks ist Grundlage der Planungs- und Investitionssicherheit. Diese resultiert im Fall der Aufsuchung oder Gewinnung grundeigener Bodenschätze aus schuldrechtlichen Verträgen über die Nutzungsbefugnis, die zwischen dem Unternehmer und dem Grundstückseigentümer vor Konkretisierung des Vorhabens im Betriebsplanzulassungsverfahren abgeschlossen werden. Aufsuchung und Gewinnung bergfreier Bodenschätze erfordern eine vorherige Sicherung der Umsetzbarkeit weiterer Planungen durch vorherige bergbehördliche Erteilung der Berechtigung.

Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum werden nicht voraussetzungs- und bedingungslos erteilt.

§§ 11 bis 13 BBergG enthalten Versagensgründe, u.a. für den Fall, dass der Antragsteller kein geeignetes Arbeitsprogramm vorlegt (§§ 12 Abs. 1 S. 1, 11 Nr. 3 BBergG) oder überwiegende öffentliche Interessen der Aufsuchung oder Gewinnung im gesamten Feld entgegen stehen (§§ 12 Abs. 1 S. 1, 11 Nr. 10 BBergG). Das Arbeitsprogramm erfordert eine Übersichtsplanung des Vorhabenträgers, die auf der einen Seite die Aufnahme der Arbeiten in angemessener Zeit plausibilisiert, auf der anderen Seite aber nicht die Detaillierungs- und Planungserfordernisse beinhaltet, die für eine Betriebsplanzulassung maßgeblich sind. Die Prüfung einer Aufsuchung oder Gewinnung im gesamten zuzuteilenden Feld entgegenstehender öffentlicher Interessen verhindert die Erteilung von Erlaubnissen oder Bewilligungen, die mangels Zulassungsfähigkeit der Aufsuchung oder Gewinnung nicht ausgenutzt werden könnten und für die damit kein Sachbescheidungsinteresse besteht. Maßgeblich ist dabei auf Ebene der Berechtigung, ob öffentliche Interessen der späteren Tätigkeit im gesamten Feld entgegen stünden. Die Berücksichtigung entgegenstehender öffentlicher Interessen in Teilbereichen eines Feldes mit der Folge der Versagung der Berechtigung für das gesamte Feld, wie von der SPD gefordert, würde die Berechtsamserteilung für das gesamte Feld von Kriterien, die nur Teile des Feldes betreffen, abhängig machen. Der Vorhabenträger könnte das beantragte Feld nur unter Berücksichtigung des § 4 Abs. 7 BBergG neu zuschneiden und beantragen; Felder sind gem. § 4 Abs. 7 BBergG durch gerade Linien an der Oberfläche zu begrenzen, was die Heraustrennung von Teilflächen innerhalb einer Lagerstätte erschwert. Deshalb ist es sinnvoll, eine Berechtsame dann, wenn öffentliche Interessen einer Aufsuchung oder Gewinnung nur in Teilen eines Feldes entgegen stehen, umgekehrt gewendet der Aufsuchung oder Gewinnung in anderen Teilen des Feldes keine öffentlichen Interessen entgegen stehen, zu erteilen. Zu prüfen und zu berücksichtigen sind entgegenstehende öffentliche Interessen auch in Teilen eines Feldes dann entscheidungsrelevant im Betriebsplanverfahren. Entgegenstehende überwiegende öffentliche Interessen i.S.d. § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG stellen einen den Abbau in den konkreten Bereichen verhindernden Versagensgrund dar. Die anderen Bereiche einer erteilten Berechtigung können aber genutzt werden. Diese Differenzierung ist Gegenstand der Detailplanung des Vorhabenträgers innerhalb eines Feldes und der behördlichen Prüfung des Betriebsplanverfahrens.

Eine Bevorratung von Erlaubnis, Bewilligung und Bergwerkseigentum ohne Nutzbarmachung ist auf Grundlage des BBergG und der dort geregelten Befristung von Erlaubnissen auf höchstens fünf Jahre (§ 16 Abs. 4 S. 1 BBergG) und von Bewilligung und Bergwerkseigentum auf in der Regel nicht mehr als 50 Jahre (§ 16 Abs. 5 S. 1 u. 2 BBergG) sowie der Möglichkeit des Widerrufs von Erlaubnis und Bewilligung, wenn der

Inhaber die Aufsuchung oder Gewinnung aus Gründen, die er zu vertreten hat, nicht binnen eines Jahres nach Erteilung der Erlaubnis bzw. binnen drei Jahren nach Erteilung der Bewilligung aufgenommen hat (§ 18 Abs. 2 S. 1 u. Abs. 3 S. 1 BBergG), ausgeschlossen. Die derzeit geregelte Befristung einer Bewilligung und des Bergwerkseigentums – und damit der beiden eine Gewinnung ermöglichenden Konzessionen – auf in der Regel nicht mehr als 50 Jahre, mehr als 50 Jahre nur dann, wenn dies mit Rücksicht auf die für die Gewinnung üblicherweise erforderlichen Investitionen notwendig ist, berücksichtigt den Aspekt der Investitionssicherheit in angemessener Weise. Der Aspekt der Investitionssicherheit ist wesentliches Kriterium der jeweiligen Befristung der Berechtigung. Eine von den Investitionen unabhängige gesetzliche Regelung einer maximalen Befristung auf 10, maximal 15 Jahre, die Konsequenz der von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE vorgeschlagenen Vereinheitlichung von Berechtsame und entsprechend zu befristender Betriebsplanzulassung wäre, widerspricht dem Investitionsschutz.

Einer Beteiligung der Öffentlichkeit im Vorfeld der Konzessionserteilung bedarf es nicht. Die Konzession ist, da mit ihr noch keine Berechtigung zur Errichtung und Führung eines Betriebs einhergeht, nicht geeignet, Rechte Dritter zu berühren. Ebenso wenig, wie Kauf oder Pacht eines Grundstücks zum Zwecke einer späteren gewerblichen Nutzung eine Beteiligung der Nachbarn erfordern, erfordert die reine Berechtsamsverleihung im Bergrecht eine Beteiligung Dritter. Zu beteiligen sind in Berechtsamsverfahren gem. § 15 BBergG die Behörden, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung öffentlicher Interessen i.S.d. § 11 Nr. 10 BBergG gehört; dies sind im Falle behördlicher Zuständigkeiten auch die Kommunen.

Dritte können erst durch die Betriebsplanzulassung eines Betriebs mit potentiell emittierenden Auswirkungen betroffen werden. Wenn eine Betroffenheit Dritter durch einen geplanten und zur Betriebsplanzulassung gestellten Betrieb möglich ist, sind diese entweder auf Grundlage der allgemeinen verfahrensrechtlichen Regelungen gemäß §§ 28 Abs. 1, 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG oder auf Grundlage spezieller Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, wie in § 48 Abs. 2 S. 2 – 5 BBergG und in § 52 Abs. 2 a S. 1 BBergG i.V.m. § 73 VwVfG geregelt, zu beteiligen. Hinzu kommen können vorherige Beteiligungsverfahren nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts im Regionalplan- oder Raumordnungsverfahren.

3. Raumordnungs- und Regionalplanverfahren

Nach einer Berechtsamserteilung finden zur Prüfung der übertägigen Auswirkungen bergbaulicher Vorhaben regelmäßig Regionalplanverfahren oder Raumordnungsverfahren statt.

Die öffentlichen Planungsträger regeln die Nutzung des Raums durch Regionalpläne, die im Falle bekannter Rohstoffvorkommen im Raum oftmals auch Vorranggebiete für die Rohstoffgewinnung ausweisen oder in bestimmten anderweitig beplanten Bereichen auch Verbote der Rohstoffgewinnung enthalten. Die Verbindlichkeit dieser Vorgaben richtet sich nach dem einschlägigen Landesrecht.

Braunkohlenvorhaben, die große Bereiche der Tagesoberfläche unmittelbar in Anspruch nehmen müssen, werden vor dem bergrechtlichen Betriebsplanverfahren wegen der vielfältigen Schnittstellen mit anderen Belangen einem speziellen Regionalplanverfahren, dem Braunkohlenplanverfahren, auf Grundlage des jeweils einschlägigen Landesrechts unterzogen. Auf dieser ersten Planungsebene wird der Abbau mit den Zielen der Landes- und Regionalplanung abgestimmt und einer umfangreichen Umweltprüfung sowie einer Beteiligung der betroffenen Kommunen, sonstiger öffentlicher Körperschaften und Organisationen und der Öffentlichkeit unterzogen. In diesem Verfahren findet von Gesetzes wegen auch eine Sozialverträglichkeitsprüfung statt. Mündet dies nach Abwägung aller Belange in einen Braunkohlenplan ist der Braunkohlenabbau Ziel der Landesplanung und als solches mit spezifischen Vorgaben sowohl hinsichtlich der räumlichen Abbaufäche als auch der späteren Wiedernutzbarmachung fixiert.

Zur Prüfung der Übereinstimmung eines raumbedeutsamen Vorhabens, das nicht bereits durch Regionalplan bzw. Braunkohlenplan positiv ausgewiesen ist, mit den Zielen der Raumordnung dient das von dem eigentlichen Zulassungsverfahren getrennte und in der Regel vorgeschaltete Raumordnungsverfahren. § 1 ROV listet in Nrn. 1 – 19 einen Katalog typischerweise raumbedeutsamer Vorhaben auf, die bei überörtlicher Bedeutung einem Raumordnungsverfahren unterzogen werden sollen. Dazu gehören gemäß Nr. 16 auch bergbauliche Vorhaben, die einer Planfeststellung gem. § 52 Abs. 2 a S. 1 BBergG bedürfen, d.h. alle bergbaulichen Vorhaben, die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordern. Das Raumordnungsverfahren dient der Prüfung der raumbedeutsamen Auswirkungen eines Vorhabens unter überörtlichen Gesichtspunkten und der Abstimmung mit anderen raumbedeutsamen Vorhaben. In dem Verfahren werden alle in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen beteiligt, insbesondere die Standortkommunen und in Abhängigkeit von den jeweiligen Regelungen des Landesrechts auch die Öffentlichkeit.

Diese vorgelagerten Verfahren ermöglichen eine übergeordnete Prüfung der räumlichen Einfügung bzw. Verträglichkeit des Vorhabens. Sie entscheiden noch nicht über die Zulassungsfähigkeit des Vorhabens, die Gegenstand des Betriebsplanverfahrens ist. Sie erfordern – nicht gesetzlich fixiert aber faktisch – eine vorherige Berechtsamerteilung als Voraussetzung der Planung des Vorhabenträgers und als Voraussetzung des Sachbescheidungsinteresses eines Raumordnungs- oder Braunkohlenplanverfahrens.

Eine unterirdische Raumordnung, wie von der Fraktion der SPD überlegt, existiert rechtlich derzeit nicht. Relevanz entfalten könnte eine unterirdische Raumordnung, wie von der Fraktion dargetan, allein für die untertägige Nutzung, d.h. das Nebeneinander untertägiger Nutzungen. Etwaige Konflikte bergbaulicher Vorhaben werden aber auch derzeit bereits auf Grundlage des BBergG im Betriebsplanverfahren geprüft (§ 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 u. 8 BBergG).

4. Betriebsplanverfahren

Die Zulassung der Errichtung und Führung eines Bergbaubetriebs durch Betriebsplanzulassung ist in §§ 51 ff. BBergG geregelt. Normiert sind sowohl die Zulassungsverfahren als auch die Zulassungsvoraussetzungen.

a. Betriebspläne

UVP-pflichtige Bergbaubetriebe i.S.d. § 1 Nrn. 1 – 9 UVP-V Bergbau erfordern zwingend eine obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung (§ 52 Abs. 2 a S. 1 BBergG), soweit nicht in Fällen des Braunkohlenabbaus die Umweltverträglichkeitsprüfung bereits im Braunkohlenplanverfahren stattgefunden hat (§ 52 Abs. 2b S. 2 BBergG). Das obligatorische Rahmenbetriebsplanverfahren ist aufgrund der Vorgaben der Europäischen UVP-Richtlinie 85/337/EWG zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung als Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestaltet. Für sonstige, nicht UVP-pflichtige, Bergbaubetriebe kann ein sogen. fakultativer Rahmenbetriebsplan aufgestellt werden (§ 52 Abs. 2 Nr. 1 BBergG). Die Rahmenbetriebsplanzulassung dient dazu, den Rahmen eines vorgesehenen Vorhabens längerfristig abzustecken; die gesetzlich erforderliche Befristung einer Rahmenbetriebsplanzulassung kann daher mehrere Jahrzehnte umfassen. Gestattungswirkung kommt der Rahmenbetriebsplanzulassung für den Bergbaubetrieb nicht zu; allein auf Grundlage einer Rahmenbetriebsplanzulassung kann ein Bergbaubetrieb nicht geführt werden.

Hinzu kommt für Errichtung und Führung eines Bergbaubetriebs das Erfordernis eines Hauptbetriebsplans (§ 52 Abs. 1 S. 1 BBergG), der den konkreten Betrieb für einen Zeitraum von in der Regel zwei Jahren festlegt. Über die Verpflichtung des Bergwerksunternehmers zur Zulassung des Bergbaubetriebs durch Hauptbetriebsplan in regelmäßigen, in der Regel zwei Jahre umfassenden, Zeitabständen wird eine wiederkehrende präventive behördliche Kontrolle der typischerweise dynamisch betriebenen, der Lagerstätte folgenden, Bergbaubetriebe gewährleistet. Das in der befristeten Hauptbetriebsplanzu-

lassung verankerte ratierliche Betriebsplanverfahren ist ein spezifisch bergrechtliches Instrument zur laufenden Betriebsüberwachung.⁴

Zusätzlich ermöglicht das BBergG die Regelung bestimmter Teile eines Betriebs oder bestimmter Vorhaben in Sonderbetriebsplänen (§ 52 Abs. 2 Nr. 2 BBergG), die nicht zwingend zu befristen sind und daher Einzelaspekte eines Betriebs parallel zur Hauptbetriebsplanzulassung unbefristet regeln können. Das für den Steinkohlenbergbau entwickelte Sonderbetriebsplanverfahren „Abbaueinwirkungen auf das Oberflächeneigentum“ (Bezeichnung in Nordrhein-Westfalen) bzw. „Anhörung der Oberflächeneigentümer“ (Bezeichnung im Saarland) sowie das Sonderbetriebsplanverfahren „Abbaueinwirkungen auf Einrichtungen der Gemeinden und Kommunen“ dient aufgrund der typischen, senkungsbedingten Oberflächenauswirkungen untertägigen Steinkohlenbergbaus mit Schadenspotential speziell der Beteiligung Dritter.

Der Abschluss des Betriebs – inklusive der Wiedernutzbarmachung – wird durch eine dafür gesondert erforderliche Abschlussbetriebsplanzulassung geregelt (§ 53 Abs. 1 S. 1 BBergG).

Das Zusammenspiel von Rahmenbetriebsplanzulassungen zur Absteckung des Rahmens eines Vorhabens, der Konkretisierung des Vorhabens durch ratierlich erforderliche Hauptbetriebsplanzulassungen und der möglichen unbefristeten Zulassung unveränderter Betriebsteile durch Sonderbetriebsplanzulassung trägt den spezifischen bergbaulichen Sachgesetzlichkeiten Rechnung.

Die Rahmenbetriebsplanzulassung, die bis zum Jahre 1990 nur in Gestalt der fakultativen Rahmenbetriebsplanzulassung im BBergG verankert war, dient dem Interesse des Vorhabenträgers, den Rahmen abzustecken, innerhalb dessen er sein Vorhaben durch weitere Betriebsplanzulassungen konkretisieren kann. Die obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung, die im Jahre 1990 zur Umsetzung der Europäischen UVP-Richtlinie 85/337/EWG für bergbauliche UVP-pflichtige Vorhaben eingeführt wurde, dient dazu, das Vorhaben hinsichtlich daraus resultierender Umweltauswirkungen als Ganzes in den Blick zu nehmen. Wenn Betriebsplanzulassungen auf 10, maximal 15 Jahre befristet werden sollten, käme dafür allein der Rahmenbetriebsplan in Betracht, da allein der Rahmenbetriebsplan dazu konzipiert und geeignet ist, längerfristige Zeiträume abzudecken. Wieso allerdings eine Maximalbefristung der Rahmenbetriebsplanzulassung gesetzlich geregelt werden sollte, erschließt sich aus den Anträgen der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE nicht. Eine gesetzliche Regelung einer maximalen Befristung auf 10 oder 15 Jahre dürfte zudem im Falle UVP-pflichtiger bergbaulicher Vorhaben europarechtswidrig sein. Die Umweltverträglichkeitsprüfung muss das von dem Vorhabenträger geplante Vorhaben insgesamt umfassen; dies ergibt

⁴ BT-Drs. 8/1315, S. 71.

sich aus den Vorgaben der UVP-Richtlinie, wonach das Vorhaben als Ganzes in den Blick zu nehmen ist,⁵ was einer gesetzlich erzwungenen zeitlichen Grenze – mit Folgen auch für die räumliche Dimensionierung des Vorhabens – entgegen steht.

Zur Durchführung eines bergbaulichen Vorhabens genügt eine Rahmenbetriebsplanzulassung – gleichgültig ob fakultative oder obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung – auch im Falle einer gesetzlich fixierten Befristung auf nur 10 oder 15 Jahre nicht. Aufgrund des dynamischen Fortschritts bergbautypischer Abbauvorhaben bedürfen Abbauvorhaben der nachträglichen Konkretisierung durch Haupt- und ggf. Sonderbetriebsplanzulassungen, die auf der Rahmenbetriebsplanebene aufgrund deren Zwecksetzung eines Rahmens bisher nicht erforderlich und im Falle dynamischer Abbauvorhaben auch nicht möglich ist. Erst auf Hauptbetriebsplanebene können dynamische Abbauvorhaben für einen überschaubaren Zeitraum von in der Regel zwei Jahren hinreichend konkretisiert und fixiert werden. Die Hauptbetriebsplanzulassungen tragen daher dem dynamischen Charakter von Abbaubetrieben und dem im geltenden BBergG verankerten Interesse des Gesetzgebers an einer kontinuierlich behördlichen Überwachung Rechnung. In der amtlichen Begründung heißt es: *„Um das Betriebsplanverfahren so effektiv wie möglich zu gestalten, darf der Zeitraum für die Hauptbetriebspläne nicht zu weit erstreckt werden“*.⁶

Diese kontinuierliche Überprüfung will nach hiesigem Verständnis faktisch auch die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ausweislich Ziffer 14 deren Antrags und der dortigen Forderung nach regelmäßigen Neubewertungen des Abbaus beibehalten. Genau diese regelmäßigen Neubewertungen sind Gegenstand des rätierlichen Hauptbetriebsplanzulassungsverfahrens.

b. Zulassungsvoraussetzungen

Die Erteilung einer Betriebsplanzulassung ist von den Zulassungsvoraussetzungen des § 55 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 – 9 BBergG abhängig; im Falle eines Betriebs im Bereich des Festlandsockels oder der Küstengewässer kommen die Zulassungsvoraussetzungen des § 55 Abs. 1 S. 1 Nrn. 10 – 13 BBergG hinzu. Zudem greift auch im Falle der Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen des § 55 Abs. 1 S. 1 BBergG das in § 48 Abs. 1 u. 2 BBergG begründete Erfordernis der Betrachtung auch sonstiger Rechtsvorschriften sowie etwaiger dem Vorhaben entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen.

⁵ BVerwGE 100, 1, 7.

⁶ BT-Drs. 8/1315, S. 107.

Bei Erfüllung der Zulassungsvoraussetzungen sind unzulässige Beeinträchtigungen Dritter ausgeschlossen. Dem tragen die bergrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen insbesondere durch die in § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BBergG normierte Verpflichtung zur Vorsorge gegen Gefahren für Leben und Gesundheit Rechnung. Hinzu kommt die vom BVerwG im Urteil vom 16.03.1989, 4 C 36/85, für den Steinkohlenbergbau mit der typischen Folge von Oberflächenschäden entschiedene Verpflichtung zur Prüfung zu erwartender schwerer Bergschäden und zur Abwägung der Interessen der davon Betroffenen mit den Interessen des Bergbaus⁷ sowie die vom BVerwG im Urteil vom 29.06.2006, 7 C 11/05, entschiedene Verpflichtung zur Berücksichtigung der Belange der Oberflächeneigentümer, deren Grundstücke für ein Bergbauvorhaben unmittelbar in Anspruch genommen werden sollen, bereits auf Rahmenbetriebsplanebene.⁸

Auch unzulässige Umweltauswirkungen sind ausgeschlossen. Dies gilt sowohl im Falle eines UVP-pflichtigen Vorhabens, welches durch obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung i.S.d. § 52 Abs. 2 a S. 1 BBergG zugelassen wird, als auch im Falle sonstiger Betriebsplanzulassungen außerhalb eines Planfeststellungsverfahrens.

Die obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung konzentriert als Planfeststellungsbeschluss gem. § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG alle für das bergbauliche Vorhaben zusätzlich zur bergrechtlichen Zulassung erforderlichen Genehmigungen mit Ausnahme wasserrechtlicher Einleiterlaubnisse. Bei der Konzentrationswirkung handelt es sich um eine rein formelle Konzentration; die materiellen Zulassungsvoraussetzungen anderer Gesetze bleiben maßgeblich. Die Bergbehörde muss daher im Planfeststellungsverfahren alle materiellen Anforderungen anderer – auch umweltrechtlicher – Rechtsgebiete prüfen.

Außerhalb eines Planfeststellungsverfahrens prüft die Bergbehörde auf Grundlage des § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG die Zulassungsvoraussetzungen sonstiger Rechtsgebiete, etwa § 22 BImSchG, soweit nicht eine andere Behörde dafür in einem parallel zum Betriebsplanzulassungsverfahren durchzuführenden Verfahren zuständig ist.⁹ Da einem Betriebsplanverfahren außerhalb der Planfeststellung keine Konzentrationswirkung zukommt, bedürfen Bergbaubetriebe dann, wenn sie auch die Tatbestandsvoraussetzungen sonstiger Genehmigungserfordernisse, etwa des § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG, erfüllen, zusätzlich zur Betriebsplanzulassung auch der Zulassung nach sonstigen Rechtsgebieten, zu erteilen von der dafür zuständigen Behörde in dem dafür fachgesetzlich vorgesehenen Verfahren nach den maßgeblichen fachgesetzlichen Maßstäben. Auch die von der Fraktion der SPD angesprochenen wasserrechtlichen Zulassungsverfahren und Zulassungsvoraussetzungen sind für bergbauliche Vorhaben einschlägig. Einzige Besonderheit im Falle der Benutzung von Gewässern im Zusammenhang mit einem berg-

⁷ BVerwGE 81, 329, 345.

⁸ BVerwGE 126, 205, 209 Rz. 19.

⁹ BVerwGE 74, 315, 325.

baulichen Vorhaben ist, dass gem. § 19 Abs. 2 WHG die Bergbehörde für die Entscheidung über die wasserrechtliche Erlaubnis – nach Maßgabe der wasserrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen – zuständig ist; für ihre Entscheidung bedarf die Bergbehörde gem. § 19 Abs. 3 WHG des Einvernehmens der zuständigen Wasserbehörde, im Falle einer Planfeststellung durch eine Bundesbehörde ist das Benehmen der zuständigen Wasserbehörde erforderlich, so dass die Bergbehörde im wasserrechtlichen Verfahren nicht ohne die zuständige Wasserbehörde entscheidet. Ebenso sind die von der Fraktion der SPD angesprochenen jeweiligen landesrechtlichen Vorgaben des Denkmalschutzes zu beachten.

Insoweit begründet das Bergrecht keine Besonderheiten. Die materiellen Zulassungsvoraussetzungen aller sonstigen durch ein Bergbauvorhaben berührten Rechtsgebiete sind zu beachten, etwaige zusätzlich zum Betriebsplanverfahren erforderliche Zulassungen anderer Rechtsgebiete sind einzuholen. Auch die Rohstoffsicherungsklausel des § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG, nach der dafür Sorge zu tragen ist, dass Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden, begründet keine Ausnahme von zwingendem Recht. Allein in dem Fall, in dem das Recht Abwägungsspielraum, Ausnahmen oder Befreiungsmöglichkeiten beinhaltet, kommt dem in der Rohstoffsicherungsklausel zum Ausdruck kommenden Interesse an Bergbau Bedeutung zu.

Die von der Fraktion DIE LINKE erhobene Forderung nach einem Ausschluss von Bergbau unter besiedelten Gebieten ist aus mehreren Gründen nicht gerechtfertigt. Da Bergbau, wie bereits dargelegt, lagerstättenabhängig ist, sind Abbauflächen nicht frei wählbar. Da sich Siedlungen in der Vergangenheit gerade auch im Bereich der geogen vorhandenen, bekannten Lagerstätten angesiedelt haben, um von der Prosperität des dortigen Bergbaus zu profitieren, sind Siedlungen im Bereich bereits genutzter Bergbauflächen typisch. Heute neu entdeckte Lagerstätten finden anthropogen gestaltete Oberflächen und typischerweise auch Siedlungsnutzungen vor. Dies ist aufgrund der unveränderbaren Lage der Lagerstätten und des untertägigen Verlaufs von Lagerstätten unveränderbar. Die Grubenbaue des Steinkohlenbergbaus und des Salzbergbaus etwa umfassen viele Quadratkilometer. Gleiches gilt für die Lagerstätten mobiler Bodenschätze, wie Erdöl, Erdgas und Erdwärme. Da Lagerstätten aber nicht in unendlicher Tiefe vorhanden sind und abgebaut werden können, müssen sie in horizontaler Richtung ausgebeutet werden. Ebenso erfordert auch der Braunkohlenabbau an der Tagesoberfläche eine weiträumige Inanspruchnahme der Lagerstätte, ohne dass besiedelte Flächen inselmäßig umfahren werden könnten, da dadurch u.a. aufgrund der erforderlichen weiten Sicherheitsböschungen die Lagerstätte nicht mehr nutzbar wäre. Würde Abbau unterhalb besiedelter Gebieten verboten, käme das faktisch einem weitgehenden Ausschluss von Bergbau gleich. Müsste der Bergbau Bodenschätze unter vollständiger Umgehung von Siedlungen abbauen, wäre dies voraussichtlich weder wirtschaftlich möglich, da

Abbau flächenmäßig voranschreitet und nicht als Flickenteppich beliebig von A nach B verschoben werden kann und würde zudem dem Grundsatz des ressourcenschonenden Abbaus diametral widersprochen. Für eine derartige Restriktion ist auch keine Begründung ersichtlich. Zunächst führt nicht jeder Bergbau – auch nicht unterhalb von Siedlungen – zu Auswirkungen auf die Tagesoberfläche mit Folgen für Siedlungsbereiche. Etwa der untertägige Abbau mobiler Bodenschätze aber auch der Abbau von festen Stoffen, wie etwa Salz und Erz führt in der Regel zu keinen Oberflächenauswirkungen. Typische Oberflächenauswirkungen verursacht der untertägige Steinkohlenbergbau aufgrund der mit ihm unverhinderbar verbundenen Bodensenkungen und daraus resultierenden Zerrungen, Pressungen und Schiefungen mit Schadenspotential. Zur Kompensation stehen den von Bergschäden Betroffenen daher der verschuldensunabhängige Bergschadenersatzanspruch aus § 114 Abs. 1 BBergG zu. Zwingende Einwirkungen mit der Folge von Nutzungsbeschränkungen oder Eigentumsverlusten verursacht der Tagebau aufgrund unmittelbaren Eingriffs in das Oberflächeneigentum. Eine Prüfung und Abwägung der Interessen der Oberflächeneigentümer erfolgt in ggf. vorgeschalteten Regionalplanungs-, Braunkohlenplan oder Raumordnungsverfahren sowie im Betriebsplanverfahren. Im Braunkohlenplanverfahren wird eine spezielle Sozialverträglichkeitsprüfung durchgeführt, um die Abwägung zu hinterlegen. Zudem greifen im Falle des Erfordernisses einer zwangsweisen Inanspruchnahme des Oberflächeneigentums die engen Schranken einer Enteignung in Gestalt der bergrechtlichen Grundabtretung, die auch eine Verhältnismäßigkeitsprüfung der Auswirkung einer Enteignung gespiegelt am Nutzzweck des Bergbaus beinhaltet (dazu unter 5.).

5. Grundabtretung

Für Vorhaben, die dem Allgemeinwohl dienen, kann der Gesetzgeber verfassungskonform Enteignungen regeln. Dies hat der Gesetzgeber im BBergG mit der dort in §§ 77 ff. geregelten Grundabtretung getan, da Bergbau immer – insbesondere im Falle von Tagebau aber auch im Falle untertägigen Bergbaus hinsichtlich der übertägigen Betriebsstandorte – Oberflächeneigentum in Anspruch nehmen muss, ohne aufgrund der Lagerstättegebundenheit in der Standortwahl frei zu sein.

Die Grundabtretung ermöglicht nicht die Schaffung der Voraussetzung einer Aufsuchung oder Gewinnung in Gestalt der Gewinnungsberechtigung. Diese muss vielmehr ihrerseits als Voraussetzung einer Grundabtretung vorliegen. Über die Grundabtretung kann nur die für Bergbau erforderliche Inanspruchnahme des Oberflächeneigentums ermöglicht werden.

Die Inanspruchnahme von Oberflächeneigentum muss nicht zwangsweise erfolgen. Im Falle untertägigen Bergbaus verfügt der Bergwerksunternehmer oftmals über das für die

Tagesanlagen benötigte Grundeigentum oder über privatrechtlich und einvernehmlich vereinbarte Nutzungsrechte. Tagebaue erfordern dagegen aufgrund des Abbaus an der Erdoberfläche den unmittelbaren Zugriff auf große Bereiche, deren Nutzung oftmals nicht in Gänze einvernehmlich mit den Grundstückseigentümern geregelt werden kann. In diesem Fall bedarf es eines Zwangsmittels. Aus der Lagerstättenbindung des Bergbaus und der damit einhergehenden Vorbedingung der Bodenschätzegegewinnung resultiert insoweit gleichzeitig eine situationsbedingte Vorbelastung der im Bereich der Lagerstätten gelegenen Grundstücke.

Die Grundabtretung ist von restriktiven Voraussetzungen abhängig. Nur dann, wenn die behördliche Prüfung im Grundabtretungsverfahren ergibt, dass das bergbauliche Vorhaben, für dessen Zwecke eine Grundabtretung durchgeführt werden soll, den Allgemeinwohlbelangen des § 79 Abs. 1 BBergG dient, die Benutzung des Grundstücks für die Gewinnung oder Aufbereitung von Bodenschätzen gem. § 77 Abs. 1 BBergG notwendig ist und das Grundstück von dem Unternehmer nicht über einen gem. § 79 Abs. 2 Nr. 1 a u. b BBergG vorrangig zu versuchenden freihändigen Erwerb zum Gebrauch erlangt werden kann, ist die Grundabtretung dem Grunde nach möglich. Erforderlich und von der Bergbehörde zu prüfen ist zudem, dass die Belastung des Grundabtretungsbetroffenen in einem vernünftigen Verhältnis zu den Vorteilen steht, die die Allgemeinheit aus dem Grundrechtseingriff zieht. Die Belastung darf nicht außer Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen stehen. Dies erfordert eine Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und den ihn rechtfertigenden Gründen andererseits.

Die Grundabtretung darf gem. § 81 Abs. 1 S. 1 BBergG nur in dem Umfang durchgeführt werden, in dem sie zur Erreichung des Grundabtretungszwecks erforderlich ist. Dies beinhaltet eine räumliche Beschränkung auf die zur Zweckerreichung erforderliche Grundstücksfläche, die nicht mit der gesamten Grundstücksfläche identisch sein muss und eine rechtliche Beschränkung auf die geringstwirkende Belastung. Vorrangig vor einem Eigentumsentzug ist gem. § 81 Abs. 2 BBergG eine Beschränkung des Eigentums zur Sicherung einer Nutzungsbefugnis des Bergwerksunternehmers. Ein Eigentumsentzug kommt nur in den in § 81 Abs. 1 S. 1 Nrn. 1 – 3 BBergG geregelten Fällen eines bebauten oder mit einem bebauten Grundstück in unmittelbarem räumlichen Zusammenhang stehenden und eingefriedeten Grundstücks (Nr. 1), einer zu erwartenden Wertsteigerung eines Grundstücks im Zuge der Wiedernutzbarmachung nach Beendigung des Bergbaus (Nr. 2) oder eines Verlangens des Eigentümers (Nr. 3) in Betracht. Die Möglichkeit eines Eigentumsentzugs gerade bebauter Grundstücke ist darin begründet, dass das Eigentum bebauter Grundstücke durch Bergbau trotz der nur temporären bergbaulichen Nutzung während des Abbaus insbesondere im Falle eines Tagebaus ggf. faktisch vollständig und dauerhaft entzogen wird. Erfordert der Tagebau den

Abriss eines Gebäudes, um die unterhalb des Grundstücks vorhandenen Bodenschätze abzubauen, führt dies zu einem vollständigen Entzug der ursprünglichen Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks zu Wohnzwecken. Diesem Eingriff würde durch ein bloßes Nutzungsrecht nicht hinreichend Rechnung getragen. Deshalb kommt aufgrund der Schwere des tatsächlichen Eingriffs der Eigentumsentzug in Betracht.

Bereits vor der Grundabtretung muss sich die Bergbehörde dann, wenn, wie im Falle von Braunkohlevorhaben, die großflächige Inanspruchnahme von Grundstücken mit der Umsiedlung zahlreicher Menschen unter Umgestaltung der Landschaft verbunden ist, im Rahmenbetriebsplanverfahren gem. § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG mit der Frage befassen, ob dies mit öffentlichen Interessen vereinbar ist; die betroffenen Eigentümer sind daher im Betriebsplanverfahren zu beteiligen. Im Falle von Braunkohlevorhaben ist die Betroffenheit zudem noch vor dem Betriebsplanverfahren in einem Braunkohlenplanverfahren abgewogen worden. Auch das Grundabtretungsverfahren selbst ist schließlich gem. § 105 BBergG ein förmliches Verfahren, in welchem eine mündliche Verhandlung mit den Beteiligten stattfindet. Am Ende aller Verfahren steht, wenn eine Einigung nicht möglich ist, das Bergbauvorhaben dem Allgemeinwohl dient und die Grundabtretung in Abwägung der öffentlichen Interessen an dem Bergbauvorhaben auch im engeren Sinne verhältnismäßig ist, die Grundabtretung als dann einzige und angemessene Möglichkeit, Abbauvorhaben im überwiegenden Allgemeinwohlinteresse umzusetzen.

Im Falle einer zur Durchführung eines bergbaulichen Vorhabens erforderlichen Grundabtretung ist gem. § 84 Abs. 1 BBergG eine Entschädigung zu leisten, die gem. § 84 Abs. 2 BBergG sowohl Entschädigung für den eintretenden Rechtsverlust als auch für andere durch die Grundabtretung entstehende Vermögensnachteile beinhaltet. Entschädigungsberechtigt sind gem. § 84 Abs. 3 BBergG alle durch die Grundabtretung in ihrem Recht Betroffenen; dies sind sowohl der Hauptberechtigte, dessen Recht, etwa das Grundeigentum, entzogen oder belastet wird, als auch Nebenberechtigte, die an dem entzogenen oder belasteten Gegenstand Rechte haben, die aufgrund der Grundabtretung nicht aufrecht erhalten bleiben können, etwa Mieter entzogenen Eigentums oder Pächter landwirtschaftlicher Flächen.

Die Entschädigung für den Rechtsverlust bemisst sich im Falle des Rechtsentzugs gem. § 85 Abs. 1 BBergG nach dem Verkehrswert des Gegenstands der Grundabtretung und im Falle der Belastung mittels Nutzungsrechts zugunsten des Bergwerksunternehmers gem. § 89 BBergG nach dem Verkehrswert des Nutzungsausfalls. Eine Entschädigung zum Verkehrswert steht mit Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG in Einklang, da dadurch das Vermögensopfer des Betroffenen voll ausgeglichen wird¹⁰ und entspricht den entschädigungsrechtlichen Vorgaben auch in anderen Gesetzen. Enteignungsrechtlicher Maßstab ist

¹⁰ BVerfG, NVwZ 1998, 947, 948.

immer der Wert des Entzogenen. Art und Weise der Verkehrswertermittlung sind in Verordnungen und Richtlinien, insbesondere der ImmoWertV, den Entschädigungsrichtlinien Landwirtschaft und den Waldwertermittlungsrichtlinien geregelt. Sonstige Vermögensnachteile können ausweislich § 86 Abs. 2 BBergG insbesondere Erwerbsausfälle, Wertminderungen eines verbleibenden Grundstücksteils und Aufwendungen für einen notwendigen Umzug sein, die ebenfalls entschädigt werden.

Diese entschädigungsrechtlichen Regelungen des BBergG basieren auf den entsprechenden Regelungen des im Zeitpunkt der Verabschiedung des BBergG gültigen Bundesbaugesetzes, dem heutigen Baugesetzbuch und der dort geregelten zwangsweisen Inanspruchnahmefähigkeit von Grundeigentum.¹¹ Im Falle flächiger Umsiedlungserfordernisse, die sich bei Braunkohlentagebauvorhaben stellen, treten detaillierte Abwägungen im Braunkohlenplanverfahren mit Sozialverträglichkeitsprüfung hinzu; dort erfolgen auch Festlegungen, die die geschlossene Umsiedlung ganzer Ortschaften ermöglichen und die Herstellung einer neuen Ortschaft auf Kosten des Bergwerksunternehmers inklusive Ersatzbebauung und Umzugsvorkehrungen beinhalten. Derartige flächige Maßnahmen können nur im Wege der Braunkohlenplanung beschlossen werden und sind nicht Gegenstand des BBergG und der Gesetzgebungskompetenz des Bundes.

III. Sonstige Einzelpunkte

Soweit mit vorstehenden Erwägungen zur Konzeption des gültigen BBergG und dessen Angemessenheit in Anbetracht der Besonderheiten des Bergbaus auf der einen Seite sowie der Berücksichtigung der Belange Dritter und der Umwelt auf der anderen Seite zu Einzelaspekten der Anträge der Fraktionen noch nicht Stellung genommen worden ist, soll auf diese Einzelaspekte nachfolgend eingegangen werden.

1. Beteiligung, Schlichtung, Klagerechte

Beteiligungsrechte Dritter im Betriebsplanverfahren ergeben sich bei einer Betroffenheit aus den allgemeinen Regelungen des Verwaltungsverfahrens, §§ 28 Abs. 1, 13 Abs. 2 S. 1 VwVfG. Hinzu kommt eine Öffentlichkeitsbeteiligung im obligatorischen Rahmenbetriebsplanverfahren auf Grundlage des § 52 Abs. 2 a S. 1 BBergG i.V.m. § 73 VwVfG und eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmenbetriebsplanverfahren des Braunkohlentagebaus mit der Folge der unmittelbaren Inanspruchnahme von Oberflächeneigentum sowie in besonderen Sonderbetriebsplanverfahren des Steinkohlenbergbaus auf Grundlage des § 48 Abs. 2 S. 3 BBergG i.V.m. § 73 VwVfG. Die Landesgesetze regeln Beteiligungsverfahren unterschiedlicher Ausgestaltung im Regionalplanverfahren und im

¹¹ Zur Inbezugnahme des Bundesbaugesetzes BT-Drs. 8/1315, S. 129 ff.

Raumordnungsverfahren. Zusätzliche Transparenz kann nur durch verfahrensbegleitende Informationen und Diskussionen erfolgen. Gefragt sind dabei nach Auffassung der Verfasserin die Vorhabenträger, nicht der Gesetzgeber und auch nicht die Bergbehörden.

Die Verhinderung streitiger Auseinandersetzungen durch Moderation ist grundsätzlich sinnvoll. Ob dies einer gesetzlichen Regelung in Gestalt einer Verpflichtung der Länder zur Einrichtung von Schiedsstellen zugänglich ist, ist jedoch zweifelhaft. Schließlich betrafe eine Schiedsstelle nicht den Bergbau als solchen; vielmehr ginge es um Verfahrensmodalitäten der Geltendmachung und Abwicklung von Bergschäden. Zudem dürfte einer freiwilligen und autarken Regelung einer Schlichtungsstelle/Anrufungsstelle, wie in Nordrhein-Westfalen und im Saarland ohne gesetzlichen Zwang praktiziert, ein größeres vermittelndes Gewicht zukommen.

Der Einräumung erweiterter Klagerechte bei Bergbauprojekten bedarf es nicht. Die Klagemöglichkeiten gegenüber bergrechtlichen Zulassungen bleiben hinter den Klagemöglichkeiten gegenüber sonstigen Zulassungen nicht zurück.

Von einem Bergbauvorhaben Betroffene (Individualpersonen sowie Kommunen) können unter der in § 42 Abs. 2 VwGO geregelten Voraussetzungen der Geltendmachung einer Betroffenheit in eigenen, drittschützenden Rechten, Klage gegen bergrechtliche Zulassungen erheben. Rahmenbetriebsplanzulassungen und Hauptbetriebsplanzulassungen sind beklagbare Verwaltungsakte. Zusätzlich beklagbare Verwaltungsakte in Gestalt der Sonderbetriebsplanzulassung „Abbaueinwirkungen auf das Oberflächeneigentum“ bzw. „Abbaueinwirkungen auf Einrichtungen der Gemeinden und Kommunen“ existieren im Steinkohlenbergbau. Dieses spezielle Sonderbetriebsplanverfahren wurde aufgrund des Urteils des BVerwG vom 16.03.1998, 4 C 36/85, entwickelt, in welchem das BVerwG geurteilt hatte, dass den mit einiger Wahrscheinlichkeit von schweren Bergschäden betroffenen Oberflächeneigentümern im Vorfeld des Abbaus Gelegenheit eingeräumt werden muss, sich mit ihren Einwendungen zu Gehör zu bringen.¹² Zu diesem Zweck wird seitdem ein Sonderbetriebsplan erstellt, der die Auswirkungen des Abbaus in konkret konzipierten Streben ausweist. Dieser Betriebsplan wird für jeden Abbaubetrieb vor dessen Aufnahme erstellt. Das BVerwG hat diese Verfahrensweise mit Urteilen vom 15.12.2006, 7 C 6/06,¹³ und vom 29.04.2012, 7 C 18/09,¹⁴ als rechtmäßig bestätigt. Eine hinreichend verlässliche Prognose der Auswirkungen aller Abbaue ist zuvor auf Rahmenbetriebsplanebene mangels konkreter Kenntnis der Abbaubedingungen der einzelnen Strebe noch nicht möglich. Anderes gilt für den Braunkohlenbergbau, dessen aus der unmittelbaren Inanspruchnahme von Oberflächeneigentum resultierende Auswir-

¹² BVerwGE 81, 329, 345.

¹³ BVerwGE 127, 272, 278 f.

¹⁴ ZfB 2010, 129, 131.

kungen auf die Eigentümer bereits auf Rahmenbetriebsplanebene geprüft werden können und gemäß Urteil des BVerwG vom 29.06.2006, 7 C 11/05, eine Beteiligung der Oberflächeneigentümer erfordern.¹⁵

Eine Erschwernis von Klageverfahren ist mit dem gestuften, ratierlichen Betriebsplanzulassungsverfahren nicht verbunden und erst recht nicht bezweckt. Komplexe Vorhaben werden auch außerhalb des Bergrechts, etwa im Immissionsschutzrecht, in Teilen zugelassen. Sinn ist dort die Ermöglichung der schrittweisen Zulassung und Errichtung immissionsschutzrechtlicher Vorhaben. Im Bergrecht dient die auch nach Erlass einer Rahmenbetriebsplanzulassung ratierlich erforderliche Hauptbetriebsplanzulassung der kontinuierlichen, betriebsbegleitenden Kontrolle dynamischer Vorhaben. Es ist kein Grund ersichtlich, der es rechtfertigen könnte, den sicherheitsgerichteten Kontrollzweck des ratierlichen Zulassungsverfahrens zugunsten der Fokussierung der Klagen Dritter auf nur eine Zulassung zu reduzieren.

Anerkannte Naturschutzvereinigungen können unter den Voraussetzungen des § 64 Abs.1 BNatSchG, des § 2 Abs. 1 UmwRG und ggf. weitergehender Vorschriften des Naturschutzrechts der Länder Klage erheben. Daraus resultiert ein beschränkter Katalog von anerkannten Naturschutzvereinigungen beklagbarer Verwaltungsakte, die gegen die in § 63 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 u. Abs. 2 Nrn. 5 bis 7 BNatSchG aufgeführten Zulassungen und auf Grundlage des § 2 Abs. 1 UmwRG gegen alle Entscheidungen mit Umweltverträglichkeitsprüfung Klage erheben können. Diese Beschränkung ist keine Besonderheit des Bergrechts, sondern in den spezialgesetzlichen Regelungen der Klagerechte anerkannter Naturschutzvereinigungen begründet und sachgerecht, da anerkannte Naturschutzvereinigungen nicht jedwede Zulassung beklagen können, sondern als Sachwahrer des Naturschutzes nur Zulassungen mit spezifischen Bezügen zu Natur und Umwelt.

2. Alte Eigentumsrechte

Für das auf Grundlage des früheren Landesrechts erteilte Bergwerkseigentum regelt § 151 Abs. 1 BBergG, dass das Eigentum unbefristet aufrecht erhalten bleibt; gem. § 151 Abs. 2 Nr. 2 BBergG ist aufrecht erhaltenes Bergwerkseigentum unwiderruflich und förderabgabefrei. Gleiches gilt gemäß Anlage 1 Kapitel V Sachgebiet D Abschnitt III Nr. 1 d) Abs. 4 Nr. 2 des Einigungsvertragsgesetzes (BGBl II S. 885) für aufgrund der Verordnung über die Verleihung von Bergwerkseigentum vom 15.08.1990 vor der Wiedervereinigung verliehenes Bergwerkseigentum auf dem Gebiet der neuen Bundesländer.

¹⁵ BVerwGE 126, 205, 210 Rz. 20.

Bei diesem – aufrechterhaltenen – Bergwerkseigentum handelt es sich um ursprünglich unbefristet, unwiderruflich und förderabgabefrei erteiltes Eigentum, welches aus Gründen des verfassungsrechtlich garantierten Eigentumsschutzes gemäß Art. 14 Abs. 1 GG in seiner ursprünglichen Form aufrecht zu erhalten war. Dass auch das Bergwerkseigentum dem Eigentumsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG unterliegt, hat das BVerfG bereits mit Urteil vom 21.10.1987, 1 BvR 1048/87, entschieden.¹⁶ Zwar kann der Gesetzgeber Eigentumsrechten auf Grundlage des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG einen neuen Inhalt geben und kann er selbst die völlige Beseitigung bisher bestehender Eigentumspositionen auf Grundlage des Art. 14 Abs. 3 GG vorsehen. Voraussetzung dafür ist jedoch die Einhaltung der besonderen verfassungsrechtlichen Schranken des Art. 14 Abs. 1 und 3 GG. Der Eingriff in bestehende Rechte muss durch Gründe des öffentlichen Interesses unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gerechtfertigt sein. Die Gründe des öffentlichen Interesses, die für einen solchen Eingriff sprechen, müssen so schwerwiegend sein, dass sie Vorrang haben vor dem Vertrauen des Berechtigten auf Fortbestand seines Rechts.¹⁷ Derart überwiegende öffentliche Interessen gegenüber dem bestandsgeschützten aufrechterhaltenen Bergwerkseigentum ergeben sich aus den Anträgen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE nicht.

3. Rechtslage in den neuen Bundesländern

Eine Anpassung der auf dem Gebiet der neuen Bundesländer geltenden bergrechtlichen Vorschriften ist bereits durch das Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15.04.1996 (BGBl I S. 602) erfolgt. Diese gesetzliche Anpassung galt für die Zukunft. Bereits zuvor erteilte Berechtigungen bleiben existent, womit Unterschiede auf den Gebieten der neuen und der alten Bundesländer hinsichtlich der Berechtigung Dritter an grundeigenen Bodenschätzen (die im Gebiet der neuen Bundesländer auf Grundlage des Einigungsvertrags verfassungskonform¹⁸ sämtlich als bergfreie Bodenschätze klassifiziert wurden) bestehen bleiben.

Die Beibehaltung der im Einigungsvertrag angelegten und durch das Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen nicht rückwirkend aufgehobene Klassifizierung sämtlicher Bodenschätze auf dem Gebiet der neuen Bundesländer als bergfrei, dürfte gerade von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE nicht als unproblematisch gewertet werden, da beide Fraktionen ohnehin – auch auf dem Gebiet der neuen Bundesländer – eine Einstufung sämtlicher Bodenschätze als bergfrei befürworten. Die Forderung der Fraktionen dürfte daher eher auf die Aufhebung von vor der Wiedervereinigung begründeten, unbefristeten und förderabgabefreien

¹⁶ BVerfGE 77, 130, 136:

¹⁷ BVerfGE 380, 201, 212 f.; BVerfG, NVwZ 2002, 1365.

¹⁸ BVerfG, ZfB 1998, 283, 288 ff.

Bergwerkseigentums abzielen. Eine nachträgliche Aufhebung oder Beschränkung bereits verliehener und eigentumsrechtlich geschützter Berechtigungen ist aber verfassungsrechtlich zu würdigen (dazu bereits unter III.2.).

4. Förderabgabe

§ 31 Abs. 1 u. 2 BBergG regelt eine Förderabgabepflicht für die in einem Bewilligungsfeld gewonnenen Bodenschätze in Höhe von jährlich 10 % des Marktwerts der Bodenschätze. Die Einzelheiten regeln die Länder durch Rechtsverordnung. Gem. § 32 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 BBergG sind die Länder ermächtigt, bestimmte Bodenschätze oder bestimmte Gebiete von der Förderabgabe zu befreien, soweit dies nach Maßgabe des Kriterienkatalogs des § 32 Abs. 2 BBergG zulässig, d.h. *„zur Anpassung an die bei Inkrafttreten des BBergG geltenden Regelungen geboten, zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zur Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der aufsuchenden oder gewinnenden Unternehmen, zur Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, zur Verbesserung der Ausnutzung von Lagerstätten oder zum Schutz sonstiger volkswirtschaftlicher Belange erforderlich ist oder soweit die Bodenschätze im Gewinnungsbetrieb verwendet werden“*. Damit beinhaltet bereits die derzeitige gesetzliche Regelung eine grundsätzliche Förderabgabepflicht mit einer eng umgrenzten Befreiungsmöglichkeit. Dass diese Befreiungsmöglichkeit in Würdigung der dafür maßgeblichen Kriterien – mit Ausnahme des ggf. zeitlich überholten Kriteriums der Anpassung an die bei Inkrafttreten des Gesetzes geltenden Regelungen – unangemessen wäre, ist nicht ersichtlich.

Zur Förderabgabe bei aufrechterhaltenem Eigentum verhalten sich die Ausführungen unter III.2.

5. UVP-V Bergbau

Seit dem Jahre 1990 ist auf Grundlage der mit dem Gesetz zur Änderung des BBergG vom 12.02.1990 eingefügten §§ 52 Abs. 2a, 57a – c BBergG i.V.m. der UVP-V Bergbau für bestimmte bergbauliche Vorhaben eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben. Der nationale Gesetzgeber ist damit den europarechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie (85/337/EWG) nachgekommen.

Gem. § 1 Nr. 2 UVP-V Bergbau UVP-pflichtig ist die Gewinnung von Erdöl und Erdgas zu gewerblichen Zwecken in Abhängigkeit von der Förderleistung; erforderlich ist zur Begründung einer UVP-Pflicht der Erdgasgewinnung eine Gewinnung von täglich mehr als 500.000 m³. Die unkonventionelle Erdgasgewinnung mittels Fracking wird diese Fördermengen voraussichtlich unterschreiten und ist damit auf Grundlage der UVP-V Berg-

bau nicht UVP-pflichtig. Darin liegt kein Verstoß gegen die europarechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie. Diese sieht in Anhang 1 Ziff. 14 eine UVP-Pflicht ebenfalls und genau so wie in § 1 Nr. 2 UVP-V Bergbau geregelt nur für die Gewinnung von mehr als 500.000 m³/Tag Erdgas vor. Weder ist die Aufsuchung nach den europäischen Vorgaben UVP-pflichtig, noch eine Gewinnung mit einer Fördermenge ≤ 500.000 m³/d.

Die Errichtung von Untergrundspeichern für Erdgas, Erdöl und chemische Erzeugnisse, die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zusätzlich zum Fracking angeführt wird, erfordert gemäß § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau abhängig vom Fassungsvermögen des Speichers eine standortbezogene oder allgemeine Vorprüfung. Auch diese Regelung entspricht den Vorgaben der UVP-Richtlinie, die für die Lagerung von brennbaren Gasen in unterirdischen Behältern in Anhang 2 Ziff. 3 d keine obligatorische, sondern nur eine fakultative UVP-Pflicht regelt.

Der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erhobene Forderung nach einer Einbeziehung auch von Industrieanlagen und Rohrleitungen in die UVP-Pflicht ist durch die Vorgaben des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), auf dessen Kriterien der im Jahre 2005 in § 1 Nr. 9 UVP-V Bergbau eingefügte Tatbestand verweist, bereits Rechnung getragen. Betriebsplanpflichtige Vorhaben unterliegen gem. § 1 Nr. 9 UVP-V Bergbau einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch dann, wenn sie nicht von den Spezialtatbeständen des § 1 Nrn. 1 bis 8 UVP-V Bergbau erfasst sind, aber die in Anlage 1 des UVPG geregelten Kriterien sonstiger, nicht bergbaulicher Vorhaben erfüllen. Damit ist gewährleistet, dass bergbauliche Vorhaben, wenn sie nicht bereits den Spezialtatbeständen des § 1 Nrn. 1 bis 8 UVP-V Bergbau unterfallen, nach genau denselben Maßstäben, nämlich den in Anlage 1 des UVPG geregelten Maßstäben, UVP-pflichtig sind, wie sämtlich sonstigen Vorhaben. Dies gilt sowohl für von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angesprochene Rohrleitungen, die auch als einem Bergbaubetrieb zugehörige Einrichtungen nach Maßgabe der Anlage 1 Ziffer 19 UVPG UVP-pflichtig sind, als auch für von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angesprochene Verdichterstationen, die unter den Voraussetzungen der Anlage 1 des UVPG UVP-pflichtig sind.

Die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf S. 7 des Antrags angeführten Tagebaue sind gem. § 1 Nr. 1b) aa) UVP-V Bergbau bei einer Größe der beanspruchten Abbaufäche von mehr als 25 ha zwingend UVP-pflichtig; dies entspricht den Vorgaben in Anhang 1 Ziff. 19 UVP-Richtlinie. Zusätzlich regelt § 1 Nr. 1b) aa) UVP-V Bergbau eine zwingende und flächenunabhängige UVP-Pflicht von Tagebauen in ausgewiesenen Naturschutz- und FFH- sowie Vogelschutzgebieten, regeln § 1 Nr. 1b) bb) u. cc) UVP-V Bergbau eine zwingende UVP-Pflicht von Tagebauen in Abhängigkeit von Gewässerbeeinträchtigungen und regelt § 1 Nr. 1b) dd) UVP-V Bergbau eine allgemeine Vorprüfungspflicht ab einer Flächeninanspruchnahme von mehr als 10 ha.

Die von der Fraktion der SPD zusätzlich angeführte Gewinnung von Erdwärme ist gem. § 1 Nr. 8 UVP-V Bergbau im Falle von Tiefbohrungen in 1.000 m Teufe in ausgewiesenen Naturschutzgebieten, FFH- oder Vogelschutzgebieten UVP-pflichtig. Auch dies genügt den Vorgaben der UVP-Richtlinie, die die Umweltverträglichkeitsprüfung von Tiefbohrungen zur Gewinnung von Erdwärme in Anhang 2 Ziff. 2.d fakultativ regelt.

Weder widersprechen die nationalen Vorgaben der Umweltverträglichkeitsprüfung damit den europarechtlichen Anforderungen noch bestehen Diskrepanzen der UVP-Pflicht bergbaulicher und nicht-bergbaulicher Vorhaben.

6. Untergrundspeicher und Endlager

Das BBergG gilt gem. § 2 Abs. 1 Nrn. 1 bis 3 BBergG zunächst für das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen, das Wiedernutzbarmachen der Oberfläche und für Betriebsanlagen und -einrichtungen, die überwiegend einer bergbaulichen Tätigkeit dienen. Gem. § 2 Abs. 2 u. 3 BBergG unterfallen auch sonstige, in §§ 126 ff. BBergG geregelte Vorhaben einzelnen Vorschriften des Gesetzes. Erfasst werden u.a. Untergrundspeicher i.S.d. § 126 Abs. 1 u. 2 BBergG und damit nach der Terminologie des BBergG Anlagen zur temporären Speicherung im Unterschied zur endgültigen Ablagerung sowie Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle i.S.d. § 126 Abs. 3 BBergG, soweit die Anlage ihrer Art nach auch zur unterirdischen behälterlosen Speicherung geeignet ist. Die Erfassung dieser untertägigen Einrichtungen ist durch die Inanspruchnahme des Untergrunds ähnlich einer typischen bergbaulichen Tätigkeit begründet.¹⁹

Ohne bergrechtliche Regelungen zur Untersuchung und Nutzung des Untergrunds zur Speicherung in § 126 Abs. 1 u. 2 BBergG wäre die Errichtung untertägiger Speicher ggf. als Aufsuchung oder Gewinnung i.S.d. § 4 Abs. 1, 2 BBergG bergrechtlich zulassungspflichtig, fehlte aber ein Zulassungsregime für den Betrieb untertägiger Speichervorhaben, d.h. Vorhaben zur temporären Speicherung etwa von Erdöl und Erdgas zu Zwecken der Bevorratung. Dies würde nicht zuletzt der amtlichen Begründung der Normierung einer UVP-Pflicht für untertägige Speicher in § 1 Nr. 6a UVP-V Bergbau durch die Verordnung zur Neufassung und Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Energiewirtschaftsrechts sowie des Bergrechts vom 03.09.2010 (BGBl I S. 1261) widersprechen. In der Begründung ist auf die zunehmende Bedeutung der Untergrundspeicherung von Erdgas und Erdöl verwiesen.²⁰

¹⁹ BT-Drs. 8/1315, S. 76.

²⁰ BR-Drs. 312/10, S. 106.

Endlager für radioaktive Abfälle unterfallen in ihrer Erkundungsphase ausschließlich – unabhängig von § 126 Abs. 3 BBergG – als Aufsuchungstätigkeit i.S.d. § 4 Abs. 1 BBergG dem Bergrecht. Für die in § 126 Abs. 3 BBergG erfassten Phasen von Errichtung und Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle findet sich dagegen eine primäre Zulassungsregelung in § 9b AtG mit dem dortigen atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren. Das bergrechtliche Zulassungsverfahren für untertägige Endlager radioaktiver Abfälle ersetzt das atomrechtliche Verfahren nicht etwa, sondern tritt zu diesem hinzu. § 126 Abs. 3 BBergG wurde erst im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens auf Betreiben des damaligen Wirtschaftsausschusses und mit der Begründung einer zusätzlich zum Atomrecht erforderlichen präventiven und begleitenden bergrechtlichen Kontrolle eingefügt.²¹

Die auf S. 8 des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angesprochene Nutzung stillgelegter Bergwerkanlagen für sonstige Zwecke auf Grundlage bergrechtlicher Genehmigungen ist hier nicht bekannt. Bergrechtlich zugelassen werden können nur die in § 2 Abs. 1 bis 3 BBergG geregelten Tätigkeiten und Einrichtungen, keine sonstigen Vorhaben. Die bloße Nutzbarmachung früherer bergbaulicher Flächen oder Anlagen zu sonstigen, nicht-bergbaulichen Zwecken, rechtfertigt und ermöglicht keine Unterstellung unter das Bergrecht und ist durch die enumerative Auflistung bergbaulicher Tätigkeiten und Einrichtungen in § 2 Abs. 1 bis 3 BBergG gerade ausgeschlossen.

7. Sicherheitsleistung

Gem. § 56 Abs. 2 S. 1 BBergG können die Bergbehörden Sicherheitsleistungen – auch nachträglich – verlangen. Eine Verpflichtung zu einem entsprechenden behördlichen Verlangen oder eine generelle gesetzliche Verpflichtung des Bergwerksunternehmers zur Sicherheitsleistung regelt das BBergG nicht. Die generelle Forderung einer Sicherheitsleistung würde zu unnötigen Kapitalbindungen des Bergwerksunternehmers mit der damit einhergehenden Folge eines verringerten Investitionsvolumens führen; Sicherheitsleistungen sind dem Kapitalverkehr entzogen. Sie sollten daher auf begründete Fälle beschränkt bleiben. Anderenfalls ist der erforderlichen Absicherung zukünftiger Leistungen über bilanzielle Rückstellungen Genüge getan.

Die Leistung einer Sicherheit zur Abdeckung von Schäden, wie von der Fraktion DIE LINKE vorgeschlagen, kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die Bergschadenliquidation im zivilrechtlichen Verhältnis zwischen Geschädigtem und Unternehmer geregelt wird und keine behördliche Aufgabe ist. Die Bergschadensausfallkasse e.V. begründet zudem eine gesamtschuldnerische Einstandspflicht der Bergwerksunternehmen bei Ausfall eines Ersatzpflichtigen, woraus eine zusätzliche Sicherung resultiert.

²¹ BT-Drs. 8/3965, S. 144.

8. Abfallverwertung und -beseitigung

In einem Bergbaubetrieb anfallende Abfälle – feste sowie flüssige Abfälle – müssen gem. § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BBergG ordnungsgemäß verwertet oder beseitigt werden. Die im Wortlaut der Norm verwandte Begrifflichkeit der ordnungsgemäßen Verwendung oder Beseitigung von Abfällen entspricht nicht den sonstigen abfallrechtlichen Vorgaben, die immer eine Verwertung oder Beseitigung fordern; dies sollte bei einer zukünftigen Gesetzesänderung angepasst werden. Zusätzlich zu der Verpflichtung aus § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BBergG wurde mit der Dritten Verordnung zur Änderung bergrechtlicher Verordnungen vom 24.01.2008 (BGB I S.85) zur Umsetzung der Europäischen Richtlinie 2006/21/EG über die Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie § 22a in die Allgemeine Bundesbergverordnung (ABBergV) eingefügt. Danach haben die Bergwerksunternehmer für die Entsorgung bergbaulicher Abfälle einen Bewirtschaftungsplan gemäß den Vorgaben in Anhang 5 der ABBergV aufzustellen und alle fünf Jahre zu überprüfen und ggf. anzupassen. Betriebspläne für die Errichtung und Stilllegung von Abfallentsorgungseinrichtungen müssen den zusätzlichen Anforderungen gemäß Anhang 6 der ABBergV entsprechen.

Damit sind die europarechtlichen Anforderungen hinsichtlich der Bewirtschaftung von Abfällen aus der mineralgewinnenden Industrie umgesetzt. Ein zusätzliches Erfordernis für von der Fraktion der SPD angesprochene konkretisierte und standardisierte Auflagen besteht nicht. Zudem ist zu bedenken, dass sowohl die anfallenden Abfälle als auch Ort und Art des Anfalls und der Entsorgungswege in verschiedenen Bergbaubetrieben sehr unterschiedlich sind. Das sich daraus ergebende Erfordernis einer Einzelfallbetrachtung – nach Maßgabe der Vorgaben des § 55 Abs. 1 S. 1 Nr. 6 BBergG und des § 22a ABBergV – zum Zwecke einer ordnungsgemäßen Verwertung oder Entsorgung in jedem Fall darf nicht durch standardisierte Anforderungen verkehrt werden.

9. Bergschadenersatz

Die Bergschadenregelungen in §§ 114 ff. BBergG sind auf Betriebe und Tätigkeiten i.S.d. § 2 Abs. 1 BBergG bezogen und beschränkt. Schäden aufgrund von Unterspeichern unterfallen den Bergschadenregelungen nicht. Der verschuldensunabhängige Bergschadenersatzanspruch aus § 114 Abs. 1 BBergG stellt einen Ausgleich für die Verpflichtung bergbaubetroffener Oberflächeneigentümer zur Duldung des Bergbaus dar.²² Dem Oberflächeneigentümer steht gegenüber bergbaulichen Tätigkeiten i.S.d. § 2 Abs. 1 BBergG kein Unterlassungsanspruch aus § 1004 BBergG zu. Ihm aus dem Bergbau, den er zivilrechtlich nicht verhindern kann, entstehende Schäden, soll der

²² BGHZ 27, 149, 155; zuletzt: BGHZ 178, 90, 95 f. Rn. 14.

Grundeigentümer daher unabhängig von einem Verschulden des Bergwerksunternehmers ersetzt verlangen können: „Dulde und liquidiere“. Untergrundspeichern gegenüber besteht eine derartige Duldungspflicht nicht. Der damalige Wirtschaftsausschuss sah daher im Gesetzgebungsverfahren des BBergG keine Veranlassung, diesen gegenüber einen verschuldenspflichtigen Schadenersatzanspruch zu begründen.²³

Die in § 120 BBergG geregelte Bergschadenvermutung beinhaltet eine Beweislastumkehr für Schäden im Einwirkungsbereich einer untertägigen Aufsuchung oder Gewinnung, die durch Senkungen, Pressungen, Zerrungen oder Erdrisse verursacht und daher den typischen Folgen untertägigen Abbaus zuzurechnen sind. Einer entsprechenden Beweislastregelung bedarf es für übertägige Abbaumaßnahmen und auch für sonstige bergbauliche Tätigkeiten nicht, da diese, anders als insbesondere der untertägige Steinkohlenbergbau, weder typisch schadenverursachend sind, noch ihnen die untertägigen Abbau kennzeichnende Besonderheit der erschwerten Beweisführung im Falle unterirdisch ausgelöster Kausalketten innewohnt. Eine Ausdehnung auf übertägigen Abbau ist zudem nicht möglich, da die Bergschadenvermutung des § 120 Abs. 1 BBergG an den gemäß der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung (EinwirkungsBergV) festzulegenden Einwirkungsbereich untertägigen Abbaus geknüpft ist und sich auf diesen beschränkt. Für den Tagebau gilt die EinwirkungsBergV nicht und wäre eine entsprechende Festlegung des Einwirkungsbereichs nicht möglich. Eine Ausdehnung der Bergschadenvermutung auf Tagebaue wurde bereits im Gesetzgebungsverfahren vom damaligen Wirtschaftsausschuss insbesondere aufgrund Fehlens der Schädeneignigkeit von Tagebauen abgelehnt.²⁴ Die Ausnahme des Tagebaus aus § 120 BBergG wurde in späteren Diskussionen auf Bundes- und Landesebene immer wieder bestätigt.

10. Daten

Relevante Bergbaudaten sind auch derzeit bereits verfügbar. § 63 Abs. 4 S. 1 BBergG begründet einen Anspruch desjenigen, der glaubhaft macht, von einem Bergschaden betroffen zu sein, auf Einsichtnahme in das Grubenbild bei der zuständigen Bergbehörde. Hinzu kommen die allgemein geltenden, im Landesrecht geregelten und von einer Betroffenheit unabhängigen, sogenannten „Jedermann“-Ansprüche auf Zugang zu Umweltinformationen aus den Umweltinformationsgesetzen und auf Zugang zu sonstigen Informationen bei öffentlichen Stellen aus Informationsfreiheitsgesetzen.

²³ BT-Drs. 8/3965, S. 144.

²⁴ BT-Drs. 8/3965, S. 143.

C. Zusammenfassung

Der von den Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE gesehene grundsätzliche Reformierungsbedarf des BBergG besteht nicht. Die gesetzlichen Regelungen des BBergG haben sich in der Praxis bewährt und sind durch die Sachgesetzlichkeiten des Bergbaus nach wie vor begründet. Dies ist durch Widerstände einzelner Bevölkerungsgruppen gegen bergbauliche Vorhaben – seien sie dogmatisch oder durch tatsächliche Betroffenheiten bedingt – nicht widerlegt.

Es ist unbestreitbar, dass Bergbau Eingriffe in das untertägige Gebirge oder die Tagesoberfläche beinhaltet und zu Betroffenheiten sowohl der Umwelt als auch der Bevölkerung führen kann. Dies ist aber – immer unter der Prämisse, dass der Abbau heimischer Bodenschätze zur Sicherung der Rohstoffversorgung mittels eigener Ressourcen, zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland und zur Sicherung der Arbeitsplätze im Bergbau und in der abhängigen Zulieferindustrie gewollt ist – unverhinderbar. Bergbau greift unmittelbar in die Umwelt ein. Die Forderung einer vollständigen Belastungs- oder Belästigungsfreiheit kann daher, wenn Bergbau gewollt ist, nicht erhoben werden. Sicherzustellen ist auf Grundlage der gültigen Zulassungsvoraussetzungen, dass Bergbau nicht zu unzulässigen Schäden führt und dass einem Bergbauvorhaben keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegen stehen. Dies gewährleistet das BBergG in seiner gültigen Fassung.

Essen, den 16.05.2012


(Dr. Keienburg)
Rechtsanwältin