
Rohstoff-Kolloquium 2024
Vortragsveranstaltung der Arbeitsgemeinschaft
Bayerischer Bergbau- und Mineralgewinnungsbetriebe e.V.

4. Juli 2024

Modernisierung des Bergrechts
Aktuelle Entwicklungen

Rechtsanwalt Prof. Dr. Bernd Dammert
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Aktuelle Entwicklungen

- “Intensive europarechtliche Aktivitäten im Rohstoff- und Bergbausektor:
 - RED III: Förderung erneuerbarer Energien mit Auswirkungen auf die bergrechtliche Nutzung der Geothermie
 - Methan-Verordnung: umfangreiche Verpflichtungen für aktive und stillgelegte Bergbaubetriebe (v.a. Steinkohle, Kohlenwasserstoffe)
 - Änderung der Industrieemissionsrichtlinie: Aufnahme des Erzbergbaus in den Anwendungsbereich
 - Critical Raw Materials Act: EU-Verordnung u.a. zur Förderung heimischer kritischer und strategischer Rohstoffe
- Wachsende Bedeutung der Speichertechnologie, Geothermie als Bestandteil der Energiewende, Versorgungssicherheit bei mineralischen Rohstoffen, kritische Rohstoffe in den Lieferketten

Teil 1: Europäische Ebene

“ Verordnung zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen“

[Critical Raw Materials Act – 2023/0079 (COD)]

Teil 1: Europäische Ebene

I. Ziele

- sichere, diversifizierte, bezahlbare und nachhaltige Versorgung mit kritischen Rohstoffen für die EU soll gewährleistet werden
- Richtwerte für die inländischen Kapazitäten entlang der strategischen Rohstofflieferkette bis 2030
 - mindestens 10 % des jährlichen Verbrauchs der EU in Bezug auf den **Abbau**,
 - mindestens 40 % des jährlichen Verbrauchs der EU in Bezug auf die **Verarbeitung** und
 - mindestens 15 % des jährlichen Verbrauchs der EU in Bezug auf das **Recycling**.
 - **Nicht mehr als 65 %** des jährlichen Bedarfs der Union an **einem beliebigen strategischen Rohstoff in jedem relevanten Verarbeitungsstadium** dürfen aus einem einzigen Drittland stammen.

Teil 1: Europäische Ebene

I. Ziele

- Durch die Verordnung soll der Verwaltungsaufwand verringert und die Genehmigungsverfahren für einschlägige Projekte in der EU vereinfacht werden.
- Darüber hinaus soll bei ausgewählten strategischen Projekten sichergestellt, dass der Zugang zu Finanzmitteln erleichtert wird und die Genehmigungsfristen (auf 24 Monate für Abbaugenehmigungen bzw. je 12 Monate für Verarbeitungs- und Recyclinggenehmigungen) verkürzt werden. Die Mitgliedstaaten müssen auch nationale Programme zur Exploration geologischer Ressourcen entwickeln.

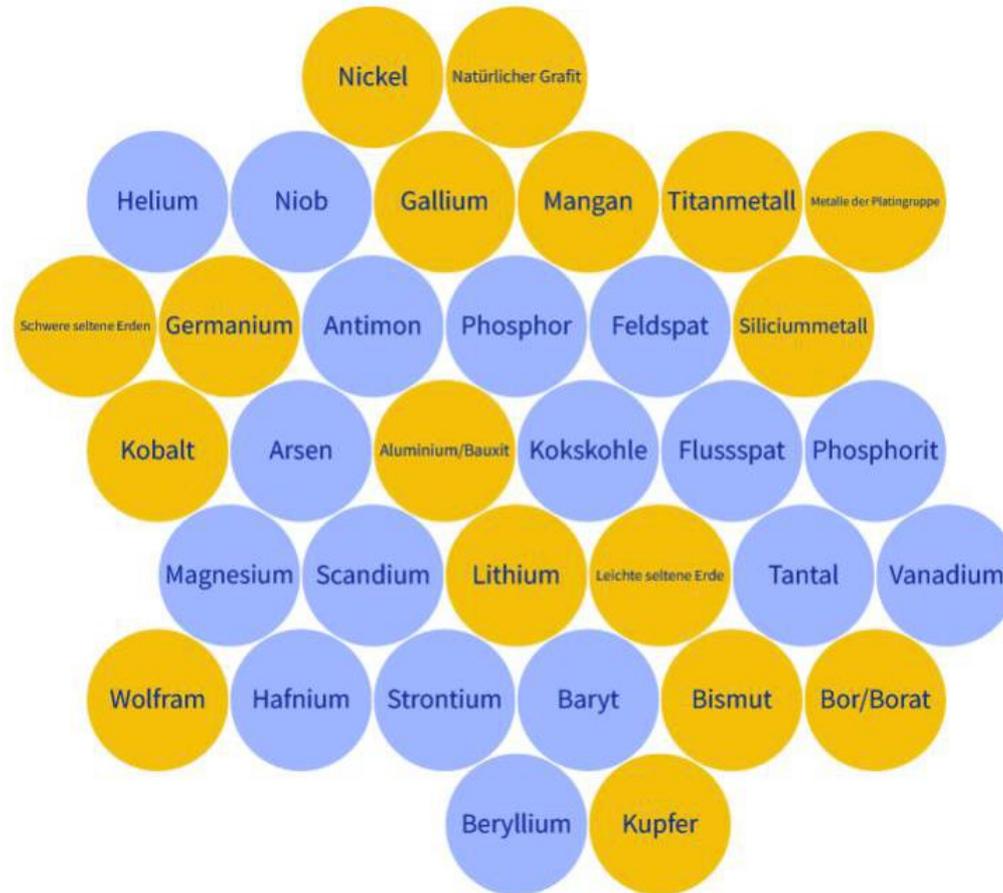
Teil 1: Europäische Ebene

II. Kernelemente für die Rohstoffgewinnung

Liste der kritischen Rohstoffe , Art. 4 Abs. 1:

„Die in Anhang II Abschnitt 1 aufgeführten Rohstoffe gelten auch in unverarbeiteter Form, auf jeder Verarbeitungsstufe und bei Anfall als Nebenprodukt anderer Gewinnungs-, Verarbeitungs- oder Recyclingverfahren als kritische Rohstoffe.“

Teil 1: Europäische Ebene



Teil 2: Bundesberggesetz

I. Ausgangspunkte

1. Die politische Formel

„Wir wollen das Bergrecht modernisieren.“

I. Ausgangspunkte

Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK):

Wege zu einer nachhaltigen und resilienten Rohstoffversorgung, 03.01.2023

https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-nachhaltige-und-resiliente-rohstoffversorgung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Konsultation zur Modernisierung des Bundesberggesetzes Stellungnahmen von NGOs, Verbänden und Einzelpersonen

Der aktuelle Koalitionsvertrag gibt vor, dass das Bergrecht des Bundes modernisiert werden soll. Hinsichtlich der heimischen Rohstoffförderung heißt es im Koalitionsvertrag, dass der heimische Rohstoffabbau erleichtert und ökologisch ausgerichtet werden soll.

Das BMWK hat daher am 3. Februar 2023 die Zivilgesellschaft und Wirtschaftsverbände konsultiert, wie das Bundesberggesetz aus ihrer Sicht geändert werden sollte. Stellungnahmen konnten bis zum 6. März 2023 eingereicht werden. Dies sind die Stellungnahmen der NGOs und Verbände, aber auch von Einzelpersonen, die sich akademisch mit dem Bergrecht befassen.

<https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Stellungnahmen/Modernisierung-Bundesberggesetz/Stellungnahmen-Modernisierung-Bundesberggesetz.html>

Verbandesgespräch 10. KW 2023

Eckpunktepapier liegt noch nicht vor

II. Polygon der Interessen

Bund:

- Interessen-„Vielfalt“ der Ampelkoalition
- klare Schwerpunkte und Zielpräferenzen derzeit nicht erkennbar

Länder:

- obwohl maßgebliche Vollzugsbehörden, keine einheitliche Linie und Schwerpunktsetzung ersichtlich

Industrie- (verbände):

- Beibehaltung des Berechtigtenswesens
- Vereinfachung der Genehmigungsverfahren
- keine „ökologische“ Aufweichung von § 1 Nr. 1 BBergG

NGO's:

- Positionen des INSTRO-Berichts 11/2018, also Abschaffung des Genehmigungsanspruchs bei Betriebsplanzulassung durch freies Ermessen
- Verlagerung Berechtigtenserteilung in Betriebsplanzulassung
- Einvernehmensefordernis durch Gemeinden
- Streichung Rohstoffsicherungsklausel
- Erweiterung der Beteiligungs- und Klagerechte

III. Kernthemen

3. Verhältnis Umwelt- und Planungsrecht

3.1 Ausgangspunkt

In der Rechtsprechung ist geklärt, dass die Belange des Umweltrechts als öffentliches Interesse gemäß § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG bei der Betriebsplanzulassung zu berücksichtigen sind.

III. Kernthemen

3.2 Regelungsvorschlag

1. Rechtssystematisch sinnvoller wäre es, die Berücksichtigung des Umweltrechts im Rahmen der Zulassungsvoraussetzungen nach § 55 Abs. 1 BBergG zu regeln.

Aus diesem Grunde würde es sich anbieten, in Abs. 1 nach Nr. 9 eine neue Nr. 10 einzufügen mit folgendem Wortlaut:

"dem Vorhaben keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften und daraus folgende überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen, soweit darüber nicht in gesonderten Verfahren zu entscheiden ist."

Vergleichbare Regelungen finden sich in § 12 Abs. 1 Nr. 2 WHG für die wasserrechtliche Erlaubnis.

III. Kernthemen

2. Als Folge könnte dann § 48 Abs. 2 BBergG gestrichen werden.

Die in § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG eingefügte Raumordnungsklausel könnte in einer eigenständigen Regelung zum Verhältnis des Raumordnungsrechts und Bergrechts (siehe hierzu gesonderter Vorschlag) besser verortet werden.

3. Die verfahrensrechtlichen Regelungen könnten, soweit hierzu außerhalb des Planfeststellungsverfahrens noch ein Regelungsbedürfnis besteht, systematisch besser in § 54 BBergG in einem neu zu fassenden Abs. 3 geregelt werden.

III. Kernthemen

3.3 Vorteil des Regelungsvorschlags

Durch die vorgeschlagene Neuregelung könnte die stufenweise „Anreicherung“ von § 48 Abs. 2 BBergG durch völlig unterschiedliche Rechtskomplexe, nämlich

umweltrechtliche
Vorgaben

Drittschutz-
aspekte

Raumordnungs-
klausel

verfahrens-
rechtliche
Regelungen

„restrukturiert“ und durch ein rechtssystematisch klareres und stimmigeres Normengefüge ersetzt werden.

III. Kernthemen

4. Betriebsplanzulassung

4.1 Rahmenbetriebsplan

Mit Blick auf

- die materiell-rechtlich konvergierenden Anforderungen an die Zulassung eines obligatorischen und fakultativen Rahmenbetriebsplans
- die Funktion der Rahmenbetriebsplanzulassung in dem gestuften System der Betriebsplanzulassungen (Stichwort: Bindungswirkung)
- die beteiligungsrechtlichen Annäherungen der fakultativen und obligatorischen Rahmenbetriebsplanzulassung
- der Annäherungen der Rechtsschutzmöglichkeiten gegen fakultative und obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassungen

wäre es folgerichtig und würde der einfacheren Strukturierung der Rahmenbetriebsplanzulassung dienen, wenn

III. Kernthemen

1. **Rahmenbetriebsplanzulassungen** künftig einheitlich durch **Planfeststellung** erfolgen;
2. **unterhalb der uvp-rechtlichen Auslöseschwelle** umgekehrt auf Rahmenbetriebsplanzulassungen grundsätzlich **verzichtet** wird;
3. für die Unternehmen aber die Möglichkeit geschaffen wird, "freiwillig" einen Rahmenbetriebsplan aufzustellen und zur Zulassung durch Planfeststellung einzureichen (**opting-in-Klausel**, siehe auch Rechtsgedanken in § 7 Abs. 3 S. 1 UVPG);
4. zur Vermeidung von aufwendigen, zeitintensiven Mehrfachprüfungen durch eine zulassungs- und nochmalige enteignungsrechtliche Gesamtabwägung (vgl. Garzweiler-Urteil des BVerfG v. 17.12.2013) die Rahmenbetriebsplanzulassung mit einer **enteignungsrechtlicher Vorwirkung** ausgestattet wird.

In diesem Rahmen auch Berücksichtigung der eigentumsrechtlichen Belange durch eigentumsrechtliche Gesamtabwägung.

III. Kernthemen

5. wegen der natürlich vorgegebenen Lagerstättenbindung und der zunehmenden materiell-rechtlichen Determinierung der Zulassungsentscheidung durch das strikte nationale und Unionsrecht (Reduzierung von Ermessen nahe Null) sowie dem verfassungsrechtlich strikten Eigentumsschutz ist die bergrechtliche Rahmenbetriebsplanzulassung als **gebundene Entscheidung beizubehalten**. Die gerichtliche Kontrolle wird hierdurch in keiner Weise eingeschränkt, weil das gerichtliche Prüfprogramm durch die genannten Rechtssätze geprägt wird. Die Diskussion über die Einführung einer Ermessenentscheidung ist ein Scheinproblem. Sie widerspricht auch dem Kaskadenprinzip: Rahmenbetriebsplanzulassung ohne Gestattungswirkung mit Ermessen und Hauptbetriebsplanzulassung mit Gestattungswirkung ohne Ermessen?!

III. Kernthemen

Daraus folgt weiter:

- **§ 52 Abs. 2a BBergG** ist neu zu fassen.
- Klarstellung, dass Rahmenbetriebsplanzulassung durch Planfeststellung als Regelfall vorgesehen ist.
- Möglichkeit der Zulassung eines solchen Rahmenbetriebsplans auf Antrag des Bergbautreibenden auch unterhalb der vorgesehenen Grenze.
- Abgleich mit UVP-V Bergbau.

III. Kernthemen

4.2 Hauptbetriebsplan

Regelfrist künftig 5 Jahre: bereits in vielen Bereichen gängige Praxis

soweit erforderlich: mögliches Parallelverfahren von Rahmenbetriebsplananpassung und Hauptbetriebsplanzulassung (Rechtsgedanken von § 8 Abs. 3 BauGB)

III. Kernthemen

5. Raumordnung

5.1 Ausgangslage

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG gehört zu den Grundsätzen der Raumordnung auch die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen sowie die vorsorgende Sicherung hierfür.

Das Bundesberggesetz wiederum statuiert in § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG eine Beachtungspflicht für Ziele der Raumordnung.

III. Kernthemen

5.2 Spannungsverhältnis Landesplanung/Regionalplanung und Rohstoffgewinnung

Raumbezogene Nutzungskonkurrenzen schränken zunehmend die Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen und die vorsorgende Sicherung hierfür ein. Gerade auf der Ebene der Regionalplanung sind "Verdrängungstendenzen" feststellbar, in der bestehende Lagerstätten, insbesondere aber Fortführungsbereiche mit kollidierenden Raumnutzungsansprüchen überplant werden. Das Spektrum reicht hier vom Freiraumschutz, Flächen für Landwirtschaft und Waldmehrung über Erweiterungsflächen für Bebauung, für Windenergieanlagen bis hin zu Gebieten für Gewässer- und Naturschutz.

III. Kernthemen

5.3 Überlegungen zur Stärkung der Rohstoffgewinnung in der Raumordnung

Um dem in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG enthaltenen Grundsatz der räumlichen Sicherung der Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen sowie die vorsorgende Sicherung hierfür größeres Gewicht zu verleihen und gleichzeitig Zielbindungskonflikte im Rahmen von § 48 Abs. 2 S. 2 BBergG zu entschärfen, wird folgende Regelung vorgeschlagen:

"Bei der Zulassung von Betriebsplänen von raumbedeutsamen Vorhaben sind Ziele der Raumordnung zu beachten, soweit die zuständige Behörde bei der Aufstellung der Ziele beteiligt worden ist und dem Raumordnungsplan nicht widersprochen hat."

Der Regelungsvorschlag orientiert sich an dem in § 7 S. 1 BauGB und § 5 Abs. 2 S. 2 und 3 NABEG enthaltenen Regelungsprinzip.

III. Kernthemen

Neujustierung der grundeigenen Bodenschätze

- Weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Inhaltsbestimmung des Eigentums in Hinblick auf Bodenschätze, aber:
 - Seit 1980 keine Kataloganpassung der Bodenschätze nach § 3 Abs. 4 BBergG
 - Volkswirtschaftlicher Bedeutungswandel einzelner Rohstoffe:
Bedeutungsverlust der energetischen Rohstoffe, Bedeutungsgewinn mineralischer (Bau-)Rohstoffe, Gipsgewinnung nach dem Kohleausstieg
 - Orientierung an tatsächlichen Verhältnissen der alten Bundesländer ohne tragfähige Begründung für das heutige Gesamtdeutschland
- Änderungsoptionen:
 - Punktuelle Katalogrevision grundeigener Bodenschätze anhand volkswirtschaftlicher Bedeutung
 - Bestimmung anhand der Art des Gewinnungsvorhabens (Umweltrelevanz, Gewinnungstechnik)

III. Kernthemen

Chancen

Eine Novellierung würde die Möglichkeit schaffen, das System der Betriebsplanzulassungen zu vereinfachen, die Rechtswirkungen zu stärken und den Planungs- und Verwaltungsaufwand auch mit Blick auf Grundabtretungsverfahren zu reduzieren.

Durch eine Erstreckung des Bergrechts auf weitere grundeigene Bodenschätze könnte ein einheitliches System des Rohstoffgewinnungsrechts geschaffen werden.

Die Rohstoffgewinnung muss auch auf Ebene der Raumordnung stärker gesichert werden. Ein Widerspruchsrecht der Bergbehörden gegen einschränkende oder verhindernde Planungen würde hierzu beitragen.

Das Zusammenspiel von umwelt- und bergrechtlichen Regelungen könnte mit verhältnismäßig geringem Aufwand vereinfacht und klarer geregelt werden. Dies dient dem Verwaltungsvollzug und reduziert in gewissem Umfang Streitpotenziale.

III. Kernthemen

Risiken

- Es besteht die Gefahr einer „ökologischen Aufweichung“ bis hin zur Abschaffung der Rohstoff-sicherungs-klausel.
- Bergbauvorhaben würden dadurch wesentlich erschwert, teilweise unmöglich gemacht.

- Eine Abschaffung des selbständigen Berechtenswesens und Verlagerung in die Betriebsplanzulassung schadet der notwendigen Investitions-sicherheit für die Gewinnung heimischer Rohstoffe. Sie ist rechtlich überflüssig und verfassungsrechtlich bedenklich.

- Die Diskussion um gebundene Entscheidung und Ermessensentscheidung ist aus rechtspraktischer Sicht ein Phantom-Thema. Dahinter steht aber das Risiko, den Rechtsvollzug für politische Einflussnahmen gegen die Rohstoffgewinnung zu öffnen.

- Durch ein Einvernehmenserfordernis für Gemeinden wird einem Missbrauch des Bauplanungsrechts Tür und Tor geöffnet. Ohne eigenständige Ersetzungsregelungen würde dies de facto zu weitreichenden Blockierungen der Rohstoffgewinnung führen.

- Die bestehenden Beteiligungs- und Klagerechte sind in jeder Hinsicht ausreichend. Außerdem wäre es rechtssystematisch abzulehnen, für jedes einzelne Fachgesetz gesonderte Beteiligungs- und Klagerechte zu schaffen. Damit würden Verfahren weiter verzögert und Streitigkeiten vorprogrammiert.