

Walter Frenz

## **Bergbau**

S. 185 bis 189

URN: urn:nbn:de: 0156-5599162



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):  
**Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung**

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

# Bergbau

## **Gliederung**

- 1 Ordnung durch das Bundesberggesetz (BBergG)
- 2 Nachhaltige Rohstoffversorgung im Rahmen der Raumordnung
- 3 Braunkohlenpläne
- 4 Rahmenbetriebsplan als zentrale Abwägungsebene

Literatur

Die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen werden durch das Bundesberggesetz geordnet. Die Abwägung mit Umwelt- und Eigentümerbelangen hat auf der Ebene des bergrechtlichen Rahmenbetriebsplanes zu erfolgen. Die dabei einzuhaltende Gleichgewichtigkeit wird durch das Raumordnungsgesetz nicht angetastet.

## 1 Ordnung durch das Bundesberggesetz (BBergG)

---

Der Bergbau wird oft mit ökologischen Problemen in Verbindung gebracht, wie beispielsweise die Diskussion um Garzweiler II eindrucksvoll zeigt. Mittlerweile wird im Hinblick auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß die Energiegewinnung auf der Basis von Kohle generell in Frage gestellt, die Gewinnung von unkonventionellem Gas durch Fracking ist höchst umstritten und soll durch ein eigenes Fracking-Gesetz stark eingeschränkt werden (näher Frenz/Slota 2015: 307).

Allerdings folgt nicht etwa aus Verfassungsrecht ein Verbot der Braunkohleverstromung: Weder das Umweltstaatsziel (Art. 20a Grundgesetz (GG)) noch die Schutzpflicht für Leben und Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 GG) enthalten derart konkrete Vorgaben für die Reduktion des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes, dass sich daraus ein Verbot der Kohleverstromung ableiten ließe. Vielmehr handelt es sich beim Energiemix um eine politische Entscheidung.

Im Ausgangspunkt unterliegt die Förderung von Braunkohle dem Bundesberggesetz, aber auch der Abbau zahlreicher weiterer Bodenschätze wie Erze und Salze. Es erstreckt sich auf bergfreie, also nicht im Eigentum des Grundeigentümers stehende und auf grundeigene Bodenschätze, bei denen genau dies der Fall ist. Der Regelfall sind die bergfreien Bodenschätze. Nach § 3 Abs. 1 BBergG sind Bodenschätze alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen. Ausgenommen ist das Wasser, das dem Wasserhaushaltsgesetz untersteht.

Zu den Bodenschätzen gehören auch Gase. Daher unterliegt die Zulassungsfähigkeit von Fracking im Ausgangspunkt ebenfalls dem Bundesberggesetz; durch das am 8.7.2016 vollends verabschiedete Fracking-Gesetz ist kommerzielles unkonventionelles Fracking bis auf Weiteres ausgeschlossen. Auch darüber hinaus bedarf es der Wahrung von anderen Gesetzen, so insbesondere des Wasserhaushaltsgesetzes, das sehr strenge Anforderungen an die Wasserreinhaltung und -bewirtschaftung stellt. Diese sind jedenfalls im Rahmen einer erforderlichen wasserrechtlichen Erlaubnis zu prüfen (▷ *Wasserwirtschaft*).

Zweck des Bundesberggesetzes ist nicht der Umweltschutz. Gemäß § 1 hat es drei Ziele. Zur Sicherung der Rohstoffversorgung sollen das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden geordnet und gefördert werden. Zu berücksichtigen sind dabei die Standortgebundenheit der Bodenschätze und der Lagerstättenschutz (▷ *Rohstoffsicherung*). Zweck des Gesetzes ist es des Weiteren, die Sicherheit der Betriebe und der Beschäftigten des Bergbaus zu gewährleisten. Zudem werden nach § 1 Nr. 3 BBergG eine Verstärkung der Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für Leben, Gesundheit und Sachgüter Dritter ergeben, und die Verbesserung des Ausgleichs unvermeidbarer Schäden bezweckt.

Zunächst bedarf es nach § 6 BBergG einer Berechtigung, die dem Inhaber das Recht verleiht, einen bergfreien Bodenschatz aufzusuchen (Erlaubnis) bzw. dann zu gewinnen (Bewilligung). Damit werden aber nur andere Unternehmen von dem erfassten Feld ausgeschlossen, nicht hingegen bereits konkrete bergbauliche Aktivitäten vor Ort genehmigt: Hierfür bedarf es einer Betriebsplanzulassung. Daher können derzeit auch keine Fracking-Vorhaben ins Werk gesetzt werden.

Bei der Zuteilung der Bergbauberechtigungen gilt das „Windhundprinzip“. Im Rahmen des zuerst gestellten Antrags sind dann über die Voraussetzungen einer Berechtigung nach § 10 bzw. § 11 BBergG auch die Belange im Hinblick auf die Förderung anderer Bodenschätze einzubeziehen. Der Lagerstättenschutz bildet einen eigenen Versagungsgrund nach § 11 Nr. 9 BBergG, aber nur hinsichtlich der Beeinträchtigung anderer Bodenschätze, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, nicht hingegen zur Schlichtung verschiedener und konfligierender Abbauwünsche. Durch die unterirdische Raumordnung (▷ *Raumordnung des Untergrundes*) kann dies hingegen präventiv erfolgen. So kann bereits planend und unter Einbeziehung von Gewässerschutzbelangen geprüft werden, welcher Bodenschatz in einer bestimmten Region zuerst oder gar ausschließlich gefördert wird. Allerdings steht dieser planende Ansatz im Gegensatz zum individualbezogenen Anspruch auf eine Berechtigung nach dem „Windhundprinzip“.

## 2 Nachhaltige Rohstoffversorgung im Rahmen der Raumordnung

---

Trotz verschiedener Änderungen des Raumordnungsgesetzes (ROG) wird der klassische Bergbau weiterhin abgesichert. § 2 Abs. 2 Nr. 4 S. 4, 5 ROG ermöglicht die Einpflanzung des Rohstoffabbaus, und zwar in gleichgewichtiger Austarierung von Kostengünstigkeit, Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Energieversorgung. Allgemein gibt dies § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 ROG vor, indem wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten sind, wie es die nachhaltige Entwicklung verlangt (▷ *Nachhaltigkeit*).

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 8 ROG sind zwar die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien und damit etwa für Windparks zu schaffen (▷ *Erneuerbare Energien*). Das bedeutet aber umgekehrt nicht, dass die klassischen Energieträger auf der Basis des Raumordnungsrechts zurückgedrängt werden müssen. Vielmehr sind beide gleichgestellt.

Das ROG selbst wirkt im Hinblick auf den Bergbau allerdings nur begrenzt. Die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 ROG erfasst mangels fachgesetzlicher Anordnung lediglich öffentliche Stellen und diesen gleichgestellte Personen des Privatrechts, nicht aber Planungen und Maßnahmen Privater, die im Falle einer ▷ *Planfeststellung* der Zielbindung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG unterliegen und sonst nur der Pflicht zur Berücksichtigung – nicht Beachtung – der Ziele und Grundsätze nach § 4 Abs. 2 ROG (Schulze 2014: 43, 48; ▷ *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*). Daher wird auch die Einführung eines neuen § 48 Abs. 3 BBergG avisiert, um die raumordnerischen Vorgaben verbindlich festzulegen.

## 3 Braunkohlenpläne

---

Im Bereich des Braunkohlentagebaus ist zwar durch die Braunkohlenpläne ein starkes planendes Element verwirklicht (▷ *Braunkohlenplanung*). Dieses bezieht sich aber auf die Ermöglichung des Abbaus und nicht auf seine Verhinderung. Im Übrigen wird die individuelle Anfechtbarkeit abgelehnt (Stevens 2014: 349, 351 ff.). Es ist damit der notwendig von den Betroffenen anfechtbaren

Rahmenbetriebsplanzulassung (BVerfG, Urteil vom 17.12. 2013, Az. 1 BvR 3139/08 u. 1 BvR 3386/08, NVwZ 2014, 211 – Garzweiler) vorgelagert. Dieses Planungsverfahren auf der Basis des Landesplanungsgesetzes zählt zum Bereich der  $\triangleright$  *Raumplanung*.

## 4 Rahmenbetriebsplan als zentrale Abwägungsebene

---

Zentral für die Zulassung von Bergbauvorhaben ist der Rahmenbetriebsplan, der mittlerweile auch notwendig von den Betroffenen anfechtbar ist. Dort kann und muss daher auch eine Abwägung ihrer Belange stattfinden, ebenso mit Umweltbelangen wie insbesondere dem Gewässerschutz. Dies kann für ein großes Gebiet erfolgen, wie dies bei Braunkohlentagebauen regelmäßig vorliegt. Damit findet auf dieser Ebene die entscheidende  $\triangleright$  *Abwägung* statt, welche über die Zulässigkeit des Vorhabens entscheidet. Erst dadurch aktualisiert und konkretisiert sich seine raumbedeutsame Wirkung. Fällt die Abwägung positiv aus, besteht ein Zulassungsanspruch. Insoweit bedarf es auch keiner Änderung des Bergrechts (Frenz 2015: 55).

Ansatz für das Bundesverfassungsgericht in seinem Garzweiler-II-Urteil vom 17.12.2013 (1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08) war das Eigentumsgrundrecht. Es wirkt schon auf die Rahmenbetriebsplanzulassung vor, wird doch bereits mit ihr praktisch festgelegt, dass später Grundeigentum in Anspruch genommen und auch enteignet wird, um einen Braunkohlentagebau durchzuführen. Bereits mit den hohen Anforderungen aus der  $\triangleright$  *Eigentumsgarantie* geht daher notwendig ein verbesserter Rechts- und Betroffenenenschutz einher. Es muss schon die Festlegung des Braunkohlenabbaus als solche angegriffen werden können, um eine ergebnisoffene Gesamtabwägung insbesondere auch mit Eigentumsbelangen im Hinblick auf die Zulässigkeit des Vorhabens und nicht nur der Enteignung zu gewährleisten. Nur so kann vor Festlegungen hinreichend geschützt werden, die auf eine Enteignung zulaufen. Nach diesen Maßstäben war die frühere Rechtspraxis verfassungswidrig, sie ist es aber nicht mehr durch die wesentlich erweiterte Anfechtbarkeit bergbaulicher Rahmenbetriebspläne. Im konkreten Fall hat die Bezirksregierung Arnsberg eine entsprechende umfassende Abwägung nachgeholt, was rechtlich möglich war. Damit kann der Braunkohlentagebau Garzweiler II bis 2045 fortgeführt werden. Insoweit besteht auch Bestandschutz gegenüber späteren politischen Entscheidungen.

Rahmenbetriebspläne sind allerdings nur notwendig, wenn eine bergbaubezogene Verordnung eine Umweltverträglichkeitsprüfung verlangt ( $\triangleright$  *Umweltprüfung*). Sie werden konkretisiert durch Hauptbetriebspläne, die nicht ein ganzes langfristiges Abbauvorhaben abdecken, sondern für einen begrenzten Zeitraum gelten. Für die Zeit nach Einstellung des Bergbaus sind Abschlussbetriebspläne zu erstellen und abzarbeiten, um die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche zu gewährleisten.

## Literatur

---

Frenz, W. (2015): Neues Bergrecht? In: Recht der Energiewirtschaft 25 (2), 55-62.

Frenz, W.; Slota, N. (2015): Am Vorabend des neuen Fracking-Gesetzes. In: Zeitschrift für Neues Energierecht 19 (4), 307-316.

- Schulze, F. (2014): Rechtliche Herausforderungen für eine unterirdische Raumplanung – Status quo und Regelungsbedarf. In: Frenz, W.; Preuße, A. (Hrsg.): Unterirdische Raumplanung. Clausthal-Zellerfeld, 43-54. = Schriftenreihe der GDMB 136.
- Stevens, B. (2014): Klagen gegen Braunkohlenpläne. In: Deutsches Verwaltungsblatt 129 (6), 349-356.

## Weiterführende Literatur

---

- Frenz, W. (2000): Sustainable Development durch Raumplanung. Am Beispiel der Rohstoffgewinnung. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 828.
- Frenz, W. (2001): Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung. Berlin. = Schriften zum Öffentlichen Recht 841.
- Frenz, W. (2014): Bergrecht. In: Ziekow, J. (Hrsg.): Handbuch des Fachplanungsrechts. München, 651-664.
- Piens, R.; Schulte, H.-W.; Vitzthum, S. (2013): Bundesberggesetz. Stuttgart.

Bearbeitungsstand: 11/2016