



Die Aufgaben des Bergrechts

Die Ampelkoalition im Bund hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 2021 begonnene Legislaturperiode zur Rohstoffpolitik Stellung genommen (siehe bereits die Rohstoffperspektiven in der „bergbau“ vom Dezember 2021). Sie bekundete dabei den Willen, die Wirtschaft bei der Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung zu „unterstützen, den heimischen Rohstoffabbau“ zu „erleichtern und ökologisch“ auszurichten, sowie das Bergrecht zu „modernisieren“.

Grundfragen

Was meint die Koalition mit einer „Modernisierung“ des Bergrechts? Ist eine derartige Erneuerung und „ökologische Ausrichtung“ überhaupt notwendig oder zweckmäßig? Und wie wirkt sich der Überfall russischer Truppen auf die Ukraine auf eine mögliche Diskussion über das BBergG aus? Dazu nachfolgend einige Überlegungen.

Ausgangslage

Aus der Rohstoffe gewinnenden Industrie wird häufig berichtet, dass über die Jahrzehnte immer komplexer zu handhabende Umweltschutzbestimmungen und Umweltschadensrechte zu einer Erschwerung der Vorhabengenehmigungen führten. Das gesamte geltende Umweltrecht werde im Bergbau angewandt. Andere Industrie-sektoren beklagen die zunehmende Komplexität des Umweltrechts und seines Vollzugs. Die Genehmigung von Infrastrukturvorhaben insgesamt ist in Deutschland zeitraubend. Auch die Windindustrie beschwert sich über allzu weitgehende Einsprüche und Klagen von Umweltschützern sowie von Menschen, die betroffen sind oder sich betroffen fühlen. Insbesondere das Naturschutzrecht wirkt als Einfallstor für Rechtsbehelfe, die Verfahren zumindest deutlich verzögern können. Häufig werden Gutachten und Maßnahmen verlangt, die sich über mehrere Vegetationsperioden erstrecken.

Woher stammt die Idee?

Der in der Koalitionsvereinbarung dokumentierte Wille, das Bergrecht zu modernisieren, erscheint ambivalent: Wie soll die Nutzung heimischer Rohstofflagerstätten gleichzeitig erleichtert und zusätzlich (noch) ökologischer werden? Die Koalitionsparteien hätten die Ambivalenz erkennen müssen, aber eine mögliche Änderung des Bergrechts war in den – manchmal



Bundesverwaltungsgericht

Foto: Michael Moser

auch hektischen – Koalitionsverhandlungen nicht oder nur äußerst kurz Gesprächsgegenstand. Die Koalitionsparteien verwendeten die unter Experten eher ungebräuchliche Formulierung „Bundesbergrecht“. Diese tauchte bereits in Niederschriften der Umweltministerkonferenz auf. Daher liegt der Gedanke nahe, dass die Umweltpolitiker die Formulierung einbrachten. Auch unter der Annahme, in den Koalitionsverhandlungen sei das Thema einer „Modernisierung“ des BBergG nicht im Detail erörtert worden: Sie steht im Koalitionsvertrag und könnte daher auf den Tisch kommen.

Fundamentale Bergrechtsänderungen schon 2012 und 2014 abgelehnt

Die Behauptung einer fehlenden Modernität des Bergrechts stammte in den vergangenen Jahren zumeist aus der Bundestagsfraktion und aus den Landtagsfraktionen der Grünen. Sie wollten die dem Gesetz innewohnende Möglichkeit, die heimische Erdöl-, Erdgas- und Kohleförderung zu erlauben, gern beschränken und erschweren. Mit entsprechenden Anträgen, das BBergG fundamental zu ändern, ist die Grünen-Bundestagsfraktion jedoch seit 2010 zweimal deutlich gescheitert.

Dennoch: BBergG bereits vielfach geändert

Aber ist das BBergG unmodern? Die hohe Zahl und die Intensität der Änderungen und Anpassungen des Bergrechts – gerade in den 2010er Jahren – erlaubt die Feststellung, dass der Bundesgesetzgeber das BBergG fortlaufend an wichtige Rechtsänderungen angepasst hat. Beispiele sind das Regelungspaket zum Fracking, die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, die Ausdehnung der Bergschadenshaftung auf den Bohrlochbergbau und Kavernen, die Novelle der Einwirkungsbereichs-Bergverordnung sowie die Änderungen des BBergG zur Sicherung des Kohleausstiegs. Im Zusammenhang mit letztgenanntem Gesetz hat der Bundesgesetzgeber auch die Bergfreiheit von Lithium klarer gefasst, um diesem für die Zukunftstechnologien der Energiewende wichtigen mineralischen Rohstoff besser gerecht zu werden. Leider ist das Gesetz ohne die Kenntnis der Rechtsprechung zum BBergG inzwischen für den Laien nicht mehr aus einem Guss lesbar und verständlich. Dies gilt ebenso für viele andere Gesetze wie das EEG, das in seiner Komplexität schwer zu überbieten ist.

Aus der Sicht derjenigen, die sich besonders für den Umweltschutz einsetzen, mag eine Bergrechtsänderung seit 2010 weniger



interessant geworden sein: Die Gewinnung heimischer Steinkohle ist seit 2018 beendet. Die heimische Braunkohle hat im Wesentlichen eine Perspektive bis zur Beendigung der Kohleverstromung; nach aktueller Gesetzeslage bis Ende 2038. Neue Braunkohle-Großtagebaue wird es in Deutschland nicht geben. Solange Fracking nicht stattfindet, ist die heimische Erdgas- und Erdölförderung schon aus Gründen der vorhandenen Rohstoffreserven auf etwa eine Dekade begrenzt. Die Gewinnung von Industriemineralen in Deutschland war nie Stein des Anstoßes für Kritik.

Zweck des Bergrechts: Gewährleistung der Rohstoffversorgung

Bei der Frage, was für eine Art Bergrecht mit welcher Zielstellung „modernerweise“ benötigt wird, hilft ein Blick auf die Rohstoffstrategie der Bundesregierung. Sie hat darin 2020 erneut die Bedeutung der heimischen Gewinnung im rohstoffpolitischen Dreieck mit Recycling und einer Versorgung von den internationalen Rohstoffmärkten betont. Sie nahm Bezug auf die Zukunftsrohstoffe für die Energiewende und die weiter zu beschleunigende Digitalisierung. Für ein Industrieland wie Deutschland sei eine sichere und ausreichende Versorgung mit Rohstoffen unabdingbar. Nur so könnten Industrie und Gewerbe den Menschen Güter aller Art zur Verfügung stellen und zu Wertschöpfung und Wohlstand beitragen. Zu denken ist zudem an den (sozialen) Wohnungsbau, der ebenfalls eine sichere Versorgung mit Rohstoffen voraussetzt.

... und der Umweltschutz?

Es ist das Bergrecht, dessen Aufgabe und gesetzliche Zielsetzung es war, ist und bleibt, die regulatorischen Voraussetzungen für heimischen Bergbau und heimische Bodenschatzgewinnung zu schaffen. Das Bergrecht musste dabei immer schon die Interessen der Betroffenen sachgerecht berücksichtigen, und Betroffene müssen rechtliches Gehör erhalten.

Auch ein guter Umweltschutz durch die Anwendung aller materiellen Umweltschutzvorschriften ist erforderlich, damit der Bergbau akzeptiert wird. Das ist der Fall: Durch die §§ 48 und 55 BBergG ist sichergestellt, dass eine Prüfung, Abwägung und Anwendung aller Umweltbelange

stattfindet, soweit hierfür nicht sogar eigene fachrechtliche Genehmigungserfordernisse bestehen. Daher gelten für Bergbauvorhaben bereits ausnahmslos die Vorgaben der EU-Rechtssetzung wie z. B. zu FFH, Artenschutz, Eingriff/Ausgleich, UVP, Wasser oder Bodenschutz. Sie werden in den Genehmigungsverfahren mit demselben Maßstab wie bei allen anderen Vorhaben geprüft und abgearbeitet.

Es gibt daher im Bergbau keine umweltrechtlichen Mängel, die durch eine „ökologische Ausrichtung des heimischen Rohstoffabbaus“ behoben werden müssten. Die regelmäßig wiederkehrenden Hauptbetriebsplanverfahren sorgen im Bergbau dafür, dass die Zulassung des laufenden Bergbaubetriebs ständig neu auf den Prüfstand gestellt wird und Klagemöglichkeiten seitens Drittbetroffener und Umweltverbände bestehen. Bergbaubetriebe werden ganz besonders kritisch und immer wiederkehrend auf die Einhaltung sämtlicher berg- und umweltrechtlicher Normen überprüft.

... und der Klimaschutz?

Die europäischen und nationalen Klimaschutzziele berühren auch den Bergbau in Deutschland. So wird mit der im Kohleverstromungsbeendigungsgesetz geregelten Beendigung der Kohleverstromung bis zum Jahr 2038 auch der Braunkohlenbergbau beendet werden. Dies stellt die betroffenen Bergbauregionen bereits heute vor erhebliche strukturpolitische Herausforderungen. Hier bereits zeitnah regulatorische Hilfestellungen zu geben, beispielsweise durch eine beschleunigte Nachnutzungsmöglichkeit von Tagebaufolgefächern für die Errichtung erneuerbarer Energien, wäre ein konstruktiver Beitrag für eine Modernisierung des Bergrechts.

INSTRO-Gutachten

Ende 2018 veröffentlichte das Umweltbundesamt das INSTRO*-Gutachten (*Instrumente zur umweltverträglichen Steuerung der Rohstoffgewinnung). Die Projektverantwortlichen schlagen unter anderem vor, den Umweltschutz in die Zielbestimmung des BBergG aufzunehmen, umweltrechtliche Bedenken im Einzelnen bereits im Konzessionsverfahren zu prüfen, von der sogenannten gebundenen Entscheidung zur Ermessensentscheidung zu wechseln oder Grundabtretungen weiter einzuschränken. Die Zweckmäßigkeit der Maß-

nahmen wird dabei nicht nachgewiesen. Die INSTRO-Vorschläge enthalten vielmehr das Risiko, dass die Zulassung heimischer Rohstoffgewinnung immer weiter erschwert wird. Gar nicht begründbar wäre, den Bergbau durch eine „ökologische Ausrichtung“ im BBergG oder im Umweltrecht mit schärferen inhaltlichen Anforderungen zu belegen als sonstige Vorhaben.

Angesichts des steigenden Rohstoffbedarfs für die Energiewende und die Digitalisierung im Hinblick auf viele Rohstoffe besteht zur Reduzierung von Importabhängigkeiten im Rohstoffsektor sogar Anlass zu prüfen, ob gesetzgeberische Maßnahmen zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren im Bereich des EE-Ausbaus und des Ausbaus von Energieleitungen nicht auf geeignete Weise auf den heimischen Bergbau übertragen werden sollten.

Angriff Russlands auf die Ukraine

Dies alles galt schon vor dem 24. Februar 2022. Der Überfall Russlands auf die Ukraine hat jedoch deutlich gemacht, dass zu große Importabhängigkeiten im Rohstoffbereich die außenpolitischen Spielräume der Bundesregierung (und der EU) einschränken sowie die europäische und deutsche Industrie gefährden können. Damit gelten die oben dargestellten Überlegungen erst recht und nochmals dringlicher: Das Bergrecht muss ein Ermöglichungsrecht bleiben und darf nicht durch die Hintertür des Umweltrechts zu einem Instrument der Strangulierung des Bergbaus in Deutschland verkommen.

Fazit

Viele Argumente sprechen dagegen, das Bundesberggesetz in den kommenden Jahren grundlegend zu überarbeiten, jedenfalls nicht in die Richtung einer Erschwerung der Bodenschatzgewinnung. Das BBergG ist in seiner Zielsetzung und in seinem Inhalt weitgehend auf der Höhe der Zeit. Dies schließt Anpassungen im Detail (z. B. zum Betriebsplanverfahren für neu aufzuschließende Vorhaben) im Sinne des Ziels des BBergG nicht aus: die Zulassung von bergbaulichen Tätigkeiten in angemessenem Umfang und unter Beachtung der Betroffenenbelange und des Umweltrechts zügig und rechtssicher zu ermöglichen.