

Aktuelle Entwicklungen bei der Modernisierung des Bergrechts

Leipziger Gespräche zum Umwelt- und Planungsrecht 6.2.2024



Rückblick: Die Modernisierung des Bergrechts durch das BBergG vom 13.8.1980

- Treibende Kräfte des fünfjährigen Gesetzgebungsprozesses:
 - Rechtsvereinheitlichung durch Schaffung von Bundesrecht mit Aufhebung von 99 Länderberggesetzen und 5 Bundesgesetzen und Verordnungen
 - Neuordnung der Bergbauberechtigungen als öffentlich-rechtliche Konzessionen sowie der Feldes- und Förderabgaben für deren Nutzung
 - Aufnahme neuer technischer Verfahren in das Bergrecht (Untergroundspeicherung, Geothermie, Meeresbergbau)
 - Systematisierung der bestehenden Praxis z.B. im Betriebsplanverfahren und im Bergschadensrecht
 - Wirtschaftsliberales Leitbild eines ordnungsrechtlichen Rahmens für die Sicherstellung der im öffentlichen Interesse liegenden Rohstoffversorgung durch private Bergbauunternehmen

Bergbau- und Bergrechtsentwicklung bis heute

- Integration der UVP in das Betriebsplanverfahren als einziger großer Eingriff in das bergrechtliche Zulassungssystem 1990
- Maßgaben zum erweiterten Anwendungsbereich des Bergrechts im Einigungsvertrag 1990
- Umsetzung von Europarecht in Randbereichen: im Arbeitsschutz, im Bergbauabfallrecht, für Störfallanlagen, bei geothermischen Anlagen
- Rechtsfortbildende Rechtsprechung zum Eigentumsschutz Dritter und zu öffentlichen Belangen nach § 48 Abs. 2 BBergG
- Einstellung Steinkohlenbergbau 2018, Beendigung der Braunkohleverstromung spätestens 2038, restriktive Regulierung der „Fracking“-technologie

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, Prognostische Versorgungslücken bei mineralischen Rohstoffen und kritischen Rohstoffen in den Lieferketten

Politische Agenda der Bundesregierung

- „Wir wollen unsere Wirtschaft bei der Sicherung einer nachhaltigen Rohstoffversorgung unterstützen, den heimischen Rohstoffabbau erleichtern und ökologisch ausrichten. Wir wollen das Bundesbergrecht modernisieren.“ (Koalitionsvertrag 2021, S. 34)
- „Der heimische Rohstoffabbau braucht dafür einen verlässlichen Rechtsrahmen. Diesen bietet das Bergrecht. Die Bundesregierung wird diesen Rechtsrahmen modernisieren. Dazu soll noch in dieser Legislaturperiode das Bundesberggesetz geändert werden. Ziele sind eine **ökologische Ausrichtung** der Rohstoffgewinnung und zugleich eine **Erleichterung des Abbaus heimischer Rohstoffe**.“ (Eckpunktepapier des BMWK: Wege zu einer nachhaltigen und resilienten Rohstoffversorgung (2022) S. 8)

Ökologische Ausrichtung des Bergrechts?

- Gesetzeszweck ökologisch aufweiten
- Rohstoffsicherungsklausel § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG streichen
- Umweltorientierte Lenkungswirkung von bundesrechtlichen Förderabgaben
- Ausdehnung der UVP-Pflicht von Bergbauvorhaben
- Versagungsermessen bei Planfeststellung von Rahmenbetriebsplänen
- Rohstoffsbedarfsplanung unabhängig von Nachfrage nach Rohstoffen
- Öffentlichkeitsbeteiligung bei Erteilung von Bergbauberechtigungen
- Wiederkehrende Beteiligung von Privatbetroffenen und Umweltvereinigungen an allen Betriebsplanzulassungen
- Ausweitung der Bergschadensvermutung auf Tagebaue
- Bauplanungsrechtliche Einvernehmenspflicht der Gemeinden

Erleichterung des heimischen Rohstoffabbaus?

- Entfallen von UVP-Prüfungen bei kleineren Vorhabenänderungen nach Vorbild § 43 f EnWG
- Verschlankung des Betriebsplanverfahrens
- Enteignungsrechtliche Vorwirkung von Rahmenbetriebsplanzulassungen durch Planfeststellungsbeschluss
- Streichung § 1 Nr. 9 UVP-V Bergbau und Durchführung einer UVP außerhalb des bergrechtlichen Betriebsplanverfahrens
- Einheitlicher Anwendungsbereich des Bergrechts für grundeigene Bodenschätze
- Verhinderung aller weiteren verfahrensrechtlichen Erschwernisse

Modernisierung des Bergrechts?

- Integration der öffentlichen Interessen nach § 48 Abs. 2 BBergG in die Versagungskriterien für Betriebsplanzulassungen nach § 55 BBergG
- Neuregelung der Enteignungszwecke nach § 79 BBergG
- Speicherrechte in den allgemeinen Geltungsbereich des BBergG aufnehmen
- Einführung dynamischer Betreiberpflichten
- Ausbau der Rahmenbetriebsplanzulassung als obligatorische Vorhabengenehmigung mit Konzentrationswirkung

Politische Eckpunkteabstimmung zur Bergrechtsmodernisierung

- Breite Expertenanhörung durch BMWK 2023 abgeschlossen: Breit gefächerte Vorschläge der Stakeholder, aber (noch) keine Positionierung der Ampelkoalition
- Vorgezogene punktuelle Änderungen des BBergG sowie der UVP-V Bergbau zu Bürokratieentlastung und Wasserstoffspeichern
- Dynamische europäische Rechtsentwicklung mit Umsetzungsbedarf für bergrechtliche Vorhaben
- Verbleibendes Zeitfenster in der laufenden Legislaturperiode für größere Modernisierungsnovelle wird sich 2024 zusehens schließen
- Nächster Schritt: Eckpunkteformulierung des BMWK als politische Ausrichtung für anschließenden Referentenentwurf

Schwerpunkte der Änderungsvorschläge aus dem Stakeholderprozess – Grundsatzfragen

- Gesetzeszweck
- Anwendungsbereich des Bergrechts auf grundeigene Bodenschätze
- Bergrechtliches Zulassungssystem mit vorangeschaltetem Konzessionierungsverfahren für bergfreie Bodenschätze
- Verhältnis Bergbau und Grundeigentum

Zweck des Bundesberggesetzes

- § 1 BBergG (neu nach INSTRO): „Zweck dieses Gesetzes ist es,
 1. zur Sicherung der nachhaltigen Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen sowie sonstige Tätigkeiten und Einrichtungen im Geltungsbereich dieses Gesetzes unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit sowie des Umwelt-, Ressourcen- und Lagerstättenschutzes bei sparsamem und schonendem Umgang mit unterirdischen Räumen, Grund und Boden zu ordnen ~~und zu fördern~~,
 2. die Sicherheit der Betriebe und der Beschäftigten des Bergbaus zu gewährleisten,
 3. die Vorsorge gegen Gefahren, die sich aus bergbaulicher Tätigkeit für ~~Leben, Gesundheit~~ Menschen, Umwelt und Sachgüter Dritter ergeben, ~~zu verstärken~~ sicherzustellen und ~~den Ausgleich~~ unvermeidbare Schäden zu verbessern auszugleichen.

Anwendungsbereich des Bundesberggesetzes

- Geltende Rechtslage:
 - Allgemeiner Anwendungsbereich nach § 2 Abs. 1 BBergG für Tätigkeiten (Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Wiedernutzbarmachung), die sich auf bergfreie und grundeigene Bodenschätze beziehen
 - Besonderer Anwendungsbereich nach § 2 Abs. 2 BBergG für Teile des BBergG bei bergbauähnlichen Sachverhalten (Untergrundspeicherung, Bohrungen, Besucherbergwerke, Haldenrückgewinnung)
- Änderungsvorschläge:
 - Untergrundspeicherung als bergbauliche Tätigkeit in den allgemeinen Anwendungsbereich aufnehmen
 - Entbürokratisierung der oberflächennahen Geothermie

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:
 - Einheitlicher Anwendungsbereich des BBergG für grundeigene Bodenschätze
 - Punktuelle Katalogrevision grundeigener Bodenschätze anhand volkswirtschaftlicher Bedeutung
 - Bestimmung anhand der Art des Gewinnungsvorhabens (Umweltrelevanz, Gewinnungstechnik)

Bodenschätze nach § 3 BBergG – aktuelle Rechtslage

Dem BBergG unterliegen nur bergfreie und grundeigene Bodenschätze im Rahmen der Katalogdefinitionen in § 3 Abs. 3 und 4 BBergG

Bergfreie Bodenschätze

Kein Bestandteil des Grundeigentums

Katalog von Bodenschätzen § 3 Abs. 3 BBergG

Gegenstand von Bergbauberechtigungen

Grundeigene Bodenschätze

Bestandteil des Grundeigentums

Katalog von Bodenschätzen § 3 Abs. 4 BBergG

Alle Bodenschätze, die untertage gewonnen werden

Kein Bergrecht

Grundeigentümerbodenschätze

Bestandteil des Grundeigentums

Alle Bodenschätze, die nicht von § 3 BBergG erfasst werden

Neujustierung der grundeigenen Bodenschätze

Dem BBergG unterliegen nur bergfreie und grundeigene Bodenschätze im Rahmen der Katalogdefinitionen in § 3 Abs. 3 und 4 BBergG

Bergfreie Bodenschätze

Kein Bestandteil des Grundeigentums

Katalog von Bodenschätzen § 3 Abs. 3 BBergG

Gegenstand von Bergbauberechtigungen

Grundeigene Bodenschätze

Bestandteil des Grundeigentums

Alle nicht als bergfrei eingeordneten Bodenschätze

Variante 1:

~~Grundeigentümer-
bodenschätze~~

~~Bestandteil des Grundeigentums~~

~~Alle Bodenschätze, die nicht von § 3 BBergG erfasst werden~~

Neujustierung der grundeigenen Bodenschätze

Dem BBergG unterliegen nur bergfreie und grundeigene Bodenschätze im Rahmen der Katalogdefinitionen in § 3 Abs. 3 und 4 BBergG

Bergfreie Bodenschätze

Kein Bestandteil des Grundeigentums

Katalog von Bodenschätzen § 3 Abs. 3 BBergG

Gegenstand von Bergbauberechtigungen

Grundeigene Bodenschätze

Bestandteil des Grundeigentums

Katalog von Bodenschätzen § 3 Abs. 4 BBergG

Alle Bodenschätze, die untertage oder unter Verwendung von Sprengstoffen gewonnen werden

Variante 2:

Grundeigentümerbodenschätze

Bestandteil des Grundeigentums

Alle Bodenschätze, die nicht von § 3 BBergG erfasst werden

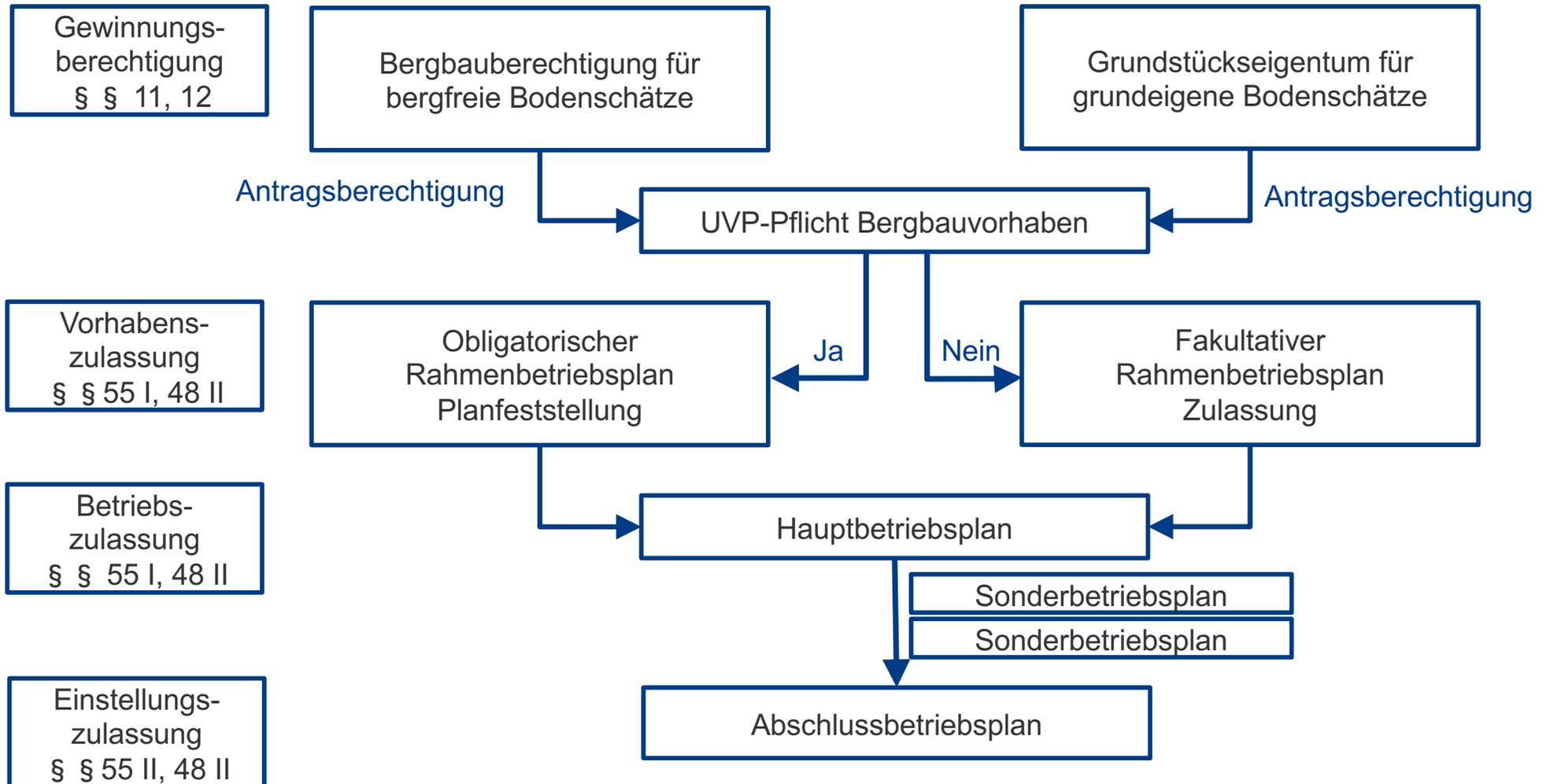
Neujustierung der grundeigenen Bodenschätze – Widerstände und Lösungen

- Eingriff in bestehende Zulassungen und Genehmigungen?
 - Bestandschutzregelung
 - Erweiterung § 173 BBergG (zusammenhängende Betriebe)
- Behördenkapazitäten und –strukturen v.a. in den alten Bundesländern?
 - Bestandschutzregelung
 - Zuständigkeitsregelungen auf Landesebene
- Stärkerer Eingriff in kommunale Planungshoheit?
 - Wenig Praxisrelevanz durch überlagernde Effekte der raumordnerischen Zielausweisung für den Rohstoffabbau
- Höherer Genehmigungsaufwand für Industrie im Bergrecht?
 - Vereinfachung des bergrechtlichen Verfahrens durch Anzeigeverfahren bei Betriebsplanänderungen und längere Zulassungszeiträume

Bergrechtliches Zulassungssystem mit vorgeschalteter Konzessionierung bei bergfreien Bodenschätzen

- Vorschläge INSTRO:
 - Entfallen der Verleihung von Bergwerkseigentum nach § 9 BBergG
 - Erteilung von Bergbauberechtigungen im Zuge der ersten Betriebsplanzulassung, keine Vorabentscheidung über die Bergbauberechtigung
 - Hilfsweise: Streichung von § 11 Nr. 10 BBergG zur Vermeidung einer (faktischen) Vorwirkung
 - Bundesrechtliche Regelung von Förderabgaben mit umweltpolitischer Lenkungswirkung
- Gegenposition Industrie und Behörden:
 - Berechtsamsebene muss vorgeschaltet bleiben, um Konkurrenzschutz und Investitionssicherheit zu erhalten
 - Kompetenzrechtlich unzulässige Bundesregelung von Förderabgaben

Status Quo bergrechtliches Zulassungssystem



Grundabtretung

§ 77 Zweck der Grundabtretung

(1) Nach den Vorschriften dieses Kapitels kann auf Antrag des Unternehmers eine Grundabtretung durchgeführt werden, soweit für die Errichtung oder Führung eines Gewinnungsbetriebes oder Aufbereitungsbetriebes einschließlich der dazugehörigen, in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 bezeichneten Tätigkeiten und Einrichtungen die Benutzung eines Grundstücks notwendig ist.

(2) Die Benutzung ist insbesondere dann notwendig, wenn das Vorhaben einer technisch und wirtschaftlich sachgemäßen Betriebsplanung oder Betriebsführung entspricht und die Bereitstellung von Grundstücken des Unternehmers für diesen Zweck nicht möglich oder deshalb nicht zumutbar ist, weil die Benutzung solcher Grundstücke für andere Zwecke der in Absatz 1 bezeichneten Art unerlässlich ist.

(3) Vorschriften über die Enteignung zu anderen als den in Absatz 1 bezeichneten Zwecken bleiben unberührt.

§ 79 Voraussetzungen für die Zulässigkeit der Grundabtretung

(1) Die Grundabtretung ist im einzelnen Falle zulässig, wenn sie dem Wohle der Allgemeinheit dient, insbesondere die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte gesichert werden sollen, und der Grundabtretungszweck unter Beachtung der Standortgebundenheit des Gewinnungsbetriebes auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann.“

Bergbau und Grundeigentum zwischen Inhaltsbestimmung des Eigentums und Enteignung

- Verfassungsgemäße Ausgestaltung der Grundabtretung:
 - Umsetzung der Garzweiler-Entscheidung des BVerfG 2013 insbesondere bei eine Enteignung rechtfertigenden Grundabtretungszwecken in § 79 BBergG
 - Enteignungsrechtliche Vorwirkung von bergrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen?
 - Erweiterung der Grundabtretungszwecke auf Wiedernutzbarmachungs- und Ausgleichsmaßnahmen?
 - Verhältnis zum Landesenteignungsrecht (§ 77 Abs. 3 BBergG)
- Duldungspflichten für Grundeigentümer regeln?
 - Vorbereitende Maßnahmen von Bergbauprojekten
 - Wiedernutzbarmachungsmaßnahmen ?