

Az.: 2023 Bg 78

**Begutachtung ausgewählter Fragen betreffend eine
Novellierung bergrechtlicher Vorschriften zur
Rohstoffversorgung für die Energiewende**

erstattet im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Deutsche Umwelthilfe e.V.
Hackescher Markt 4
10178 Berlin

durch Rechtsanwalt Dirk Teßmer

Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Teßmer
Niddastraße 74, 60329 Frankfurt am Main

Frankfurt am Main, 30.06.2023

Zusammenfassung und Kernthesen

I. Möglichkeit der Einführung einer Regelung zur Beschränkung der Gewinnung von fossilen Rohstoffen

Der Ausstieg aus der Verbrennung von CO₂, insbesondere im Zuge der Energiegewinnung ist in Deutschland bislang nur in Bezug auf eine Beendigung der Kohleverstromung (im KVBG¹) geregelt. Deutschland kann seinen Betrag zur Erreichung der Pariser Klimaschutzziele indessen nur erbringen, wenn nunmehr möglichst zeitnah weitergehend eine Verbrennung fossiler Rohstoffe unterbleibt. Die DUH fordert daher, eine Gewinnung solcher fossiler Rohstoffe, die zum Zwecke einer mit CO₂-Emissionen verbundenen Verbrennung abgebaut werden sollen, über Regelungen im Bergrecht auszuschließen.

Im Rahmen der hierzu durchgeführten Rechtsprüfung kann festgestellt werden, dass dies über eine Änderung des BBergG² möglich ist. Hierzu stehen zwei Wege zur Verfügung, die vorzugsweise einander ergänzend beide beschrritten werden sollten:

(1) Die Voraussetzungen für die bergrechtliche Vorhabengenehmigung (Betriebsplanzulassung) sind in der Weise zu abzuändern, dass (etwa über eine Ergänzung in § 48 Abs. 2 BBergG) gesetzlich festgestellt wird, dass *„überragende Interessen des Klimaschutzes einem Abbau von Bodenschätzen entgegenstehen, wenn deren Nutzung zu einer Freisetzung von klimaschädlichen Gasen führt“*.

(2) Die Vorschriften betreffend die Übertragung von „Bergbauberechtigungen“ (= eigentumsgleichen Rechten) an den fossilen Rohstoffen Braun- und Steinkohle sowie Erdöl und Erdgas sind über eine entsprechende Ergänzung in § 11 Nr. 10 BBergG in der Weise zu ändern, dass für deren Aufsuchung keine „Erlaubnisse“ und für deren Gewinnung keine „Bewilligungen“ mehr vergeben werden können.

Soweit der Abbau fossiler Rohstoffe nicht den Regelungen des BBergG unterfällt (insbesondere Torfabbau) ist in § 15 BNatSchG zu regeln, dass ein Eingriff in Natur und Landschaft nicht zugelassen oder durchgeführt werden darf, wenn dies zu nicht kompensierbaren nachteiligen Auswirkungen auf die Belange des Klimaschutzes führen würde. Dabei sind die mit dem Eingriff einhergehenden unmittelbaren und mittelbaren Folgen zu berücksichtigen.

¹ Kohleverstromungsbeendigungsgesetz vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2479) geändert worden ist.

² Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

II. **Möglichkeiten der Einführung einer Bedarfsprüfung und der Priorisierung der Gewinnung von Rohstoffen, die für eine erneuerbare Energieerzeugung benötigt werden sowie eines Vorrangs der Wiederverwertung von Materialien in das Rechtsregime der bergrechtlichen Vorhabensgenehmigung**

Bergbauliche Tätigkeiten sind regelmäßig mit erheblichen Einwirkungen auf die Natur und Umwelt sowie viele Lebensbereiche der in Nachbarschaft zu Bergbauanlagen wohnenden Menschen verbunden. Insbesondere großflächige Tagebauanlagen bewirken tiefgreifende Eingriffe in Natur und Landschaft sowie in die Grundwasserverhältnisse und verursachen erhebliche Lärm- und Staubemissionen. Etablierte natürliche Lebensräume oder anderweitige Nutzungen werden im Zuge der Rohstoffgewinnung komplett beseitigt. Eine Wiederherstellung des vorherigen, über lange Zeiträume entwickelten Zustandes ist regelmäßig unmöglich bzw. bedarf es hierfür vieler Jahrzehnte. Angesichts der Biodiversitätskrise ist es daher erforderlich, natürliche Lebensräume möglichst weitgehend zu schonen.

Damit im Konflikt steht eine etwaige Ausweitung des Bedarfs an Rohstoffen, die für die Realisierung der Energiewende benötigt werden.³ Aufgrund der besonders großen Intensität der Eingriffe, welche der Abbau von Rohstoffen gegenüber den Belangen des Natur- und Umweltschutzes mit sich bringt, kann die Rohstoffgewinnung nicht uneingeschränkt ausgeweitet werden. Erforderlich ist daher eine Planung und Priorisierung unter welchen Voraussetzungen, welche Rohstoffe an welchen Standorten und bei Vorliegen welcher Gegebenheiten ein Abbau genehmigt werden kann. Vor diesem Hintergrund muss die Genehmigung neuer Abbauvorhaben aufgrund der besonderen Vordringlichkeit einer zeitnahen Transformation der Energieerzeugung in den kommenden Jahren prioritär darauf ausgerichtet werden, die gerade dafür benötigten Rohstoffe zu gewinnen. Das bedeutet, dass Vorhaben, welche die Rohstoffe für die Energiewende liefern, im Konflikt- und Konkurrenzfall mit anderen Abbauvorhaben Vorrang eingeräumt werden muss.

Aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit der Ressourcen und der Konflikte mit anderen öffentlichen Belangen des Umweltschutzes bedarf es zudem der Festschreibung eines Vorrangs der Wiederverwertung von bereits gewonnenen und aus einer vorherigen Verwendung in die Wiedernutzbarkeit zurückzuführenden Rohstoffen.

Dabei bedarf es auch einer Verzahnung mit auch außerhalb des Bergrechts vorzunehmenden Umgestaltungen der raumordnungsrechtlichen und kreislaufwirtschaftlichen Vorgaben an die Planung der Beschaffung und der Wiederverwertung von Rohstoffen.

Über entsprechende Regelungen in einem novellierten BBergG ist festzulegen, dass Voraussetzung für die Genehmigung von Abbautätigkeit u.a. auch eine vorherige

³ Herstellung neuer Energieerzeugungsanlagen und zugehöriger Komponenten sowie Infrastruktur

Feststellung eines diesbzgl. Bedarfs ist, der nicht in sachgerechter, ressourcenschonenderer Weise befriedigt werden kann. Dabei ist insbesondere die Möglichkeit einer vorrangigen Bedarfsbefriedigung durch effiziente Nutzung von bereits bestehenden Lagerstätten oder Verwendung von Recyclingmaterial zu prüfen. Im Rahmen der Bedarfsprüfung ist zudem der Gewinnung solcher – im Gesetz zu benennender – Bodenschätze, die für das Gelingen der Energiewende benötigt werden, gegenüber anderen bergbaulichen Tätigkeiten bzw. Verwendungszwecken Vorrang einzuräumen.

Im Zuge der Umgestaltung der Systematik der bergrechtlichen Vorhabengenehmigung ist eine planerische Abwägungsentscheidung einzuführen, damit die einzustellenden öffentlichen und privaten Interessen und Belange einer sachgerechten Bewertung und einem Ausgleich zugeführt werden können. Über gesetzgeberische Vorgaben zur Gewichtung der Belange kann sichergestellt werden, dass Abbauvorhaben sich effizient auf diejenigen Vorkommen konzentrieren, welche am besten geeignet sind, die aus Gründen des Allgemeinwohls benötigten Rohstoffe an den Standorten zu gewinnen, an welchen diese mit den relativ geringsten bzw. am ehesten ausgleichbaren Eingriffen verbunden sind.

III. Verbesserung bergrechtlicher Genehmigungsverfahren unter den Aspekten der Beschleunigung, Digitalisierung und frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Rahmen einer Novellierung bergrechtlicher Vorschriften sind auch Möglichkeiten der Beschleunigung von Verfahren zu eruieren und umzusetzen. Dessen bedarf es insbesondere in Bezug auf die Gewinnung der Bodenschätze, welche für das Gelingen der Energiewende benötigt werden.

Eine Beschleunigung der Verfahren lässt sich insbesondere durch folgende Maßnahmen erreichen:

- Weitergehende staatliche Ermittlung der Standorte von Lagerstätten der Rohstoffe sowie die Voraussetzungen für deren Gewinnung und die im Zuge dessen zu bewältigenden Konflikte mit anderen öffentlichen Interessen.
- Integration der Entscheidung über die Zuteilung von Bergbauberechtigungen in das bergrechtliche Genehmigungsverfahren bei Abschaffung der ggw. diesbzgl. vorgesehenen gesonderten Verfahren.
- Etablierung einer möglichst frühzeitigen und effektiven Beteiligung der Öffentlichkeit und der Fachbehörden zum Zwecke der Feststellung der widerstreitenden Interessen und deren Bewältigung sowie eine Optimierung der Planung. Ein gutes und effektives Beteiligungsverfahren trägt dazu bei, die nötigen Ermittlungen in den Verfahren bestmöglich und damit insgesamt beschleunigt zu führen und rechtlich haltbaren Entscheidungen zuzuführen. Die entscheidungserheblichen Unterlagen sollten möglichst frühzeitig und verpflichtend auch in digitaler Form zur Verfügung gestellt werden.

IV. Weiterentwicklung landesrechtlicher Regelungen des Abgrabungsrechts in Bezug auf eine Stärkung der Aspekte der Umwelt- und Klimaverträglichkeit

Der Abbau von Rohstoffen wie Erde, Gips, Sand und Kies unterfällt gegenwärtig nicht den bundesrechtlichen Regelungen des BBergG. Jedenfalls bzgl. Rohstoffen, deren Gewinnung es zur Gewährleistung einer beschleunigten Energiewende bedarf, ist eine Überführung in ein novelliertes BBergG möglich und wünschenswert, welches einheitliche Vorgaben für einen möglichst umweltverträglichen und auf den vordringlichen Bedarf an nicht aus Substitution beschaffbaren Rohstoffen ausgerichtet ist.

Alternativ wären in den umwelt- und naturschutzrechtlichen Regelungen, die es beim Abbau dieser Rohstoffe zu beachten gilt (Naturschutzgesetz, Waldgesetz, Immissionsschutzgesetz, Wassergesetz, Bodenschutzgesetz) sowie in den in einigen Ländern existierenden Abtragungsgesetzen die entsprechenden Anpassungen vorzunehmen. Dort müsste dann die Priorisierung dieser Rohstoffe bei gleichzeitiger Gewährleistung der Maßgaben des Umweltschutzes und eines Unterbleibens der Ausweitung von Abbautätigkeit insgesamt betrieben werden.

V. Unter Aspekten der Stärkung von Nachhaltigkeitsaspekten wünschenswerte Weiterentwicklung des auf EU-Ebene in Entwicklung befindlichen „Critical Raw Materials Act“

Der im Entwurf vorliegende „Critical Raw Materials Act“ ist in seiner gegenwärtigen Fassung noch nicht hinreichend geeignet, die Problematik der mit dem Abbau von Bodenschätzen einhergehenden Beeinträchtigungen und Belastungen von Natur und Umwelt sowie benachbart zu Bergbauvorhaben lebenden Menschen zu bewältigen. Es bedarf einer Fortentwicklung des Entwurfs in der Weise, dass eine Steuerung bergbaulicher Tätigkeit hin zur Gewinnung der für eine Transformation der Energiesysteme benötigten Rohstoffe stattfindet bei gleichzeitiger Reduzierung des Rohstoffabbaus für andere Zwecke. Bergbauliche Tätigkeit muss außerdem auch in Bezug auf die Gewinnung von für die Energiewende benötigten Rohstoffen die Ressourcen des Umwelt- und Naturschutzes so weitgehend wie möglich schonen und nicht vermeidbare Eingriffe umfassend ausgleichen.