
Das Bergrecht - Relikt aus vergangener Zeit

Probleme und Änderungsbedarf im deutschen Bergrecht

**Vortrag zum 3. Bürgerforum „Zukunft statt Braunkohle“
12. September 2009 in Vielank (Landkreis Ludwigslust)**

- Rechtsanwalt Dirk Teßmer -

Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Teßmer
60329 Frankfurt am Main * Niddastraße 74
Tel. 069/4003400-13 * Fax. 069/4003400-23
dtessmer@pg-t.de www.pg-t.de

- Der **Abbau von Bodenschätzen** im Allgemeinen – und von Braunkohle im Besonderen – ist naturgemäß nicht ohne erhebliche Eingriffe in den Grund und Boden möglich und **löst** damit **erhebliche Betroffenheiten** aus:
 - > **Eigentümer abbaubetroffener Grundstücke**, insbesondere wenn die Grundstücke bebaut oder gar bewohnt sind;
 - > **Eigentümer / Mieter / Pächter benachbart zum Abbau gelegener Grundstücke** (Lärm, Staub, Absenkungen);
 - > **Eingriffe in die Natur**; bei Tagebauvorhaben werden ganze Landstriche „aufgelöst“ / vollständig devastiert;
 - > **irreversible Störung der Grundwasserströme**;
 - > **keine anderweitige Nutzungsmöglichkeit der Flächen** in der Zukunft.

- Die Kehrseite der immensen Betroffenheit ist freilich die Erkenntnis: Die Verfügbarkeit von Bodenschätzen - und damit deren Abbau - ist eine Grundvoraussetzung für die Durchführbarkeit einer Vielzahl an wirtschaftlichen Betätigungen und Produktion von Gütern.
- => **Die Gewinnung von Bodenschätzen** im Allgemeinen und die Art und Weise bergbaulicher Betätigung im Besonderen, **kann nicht** „dem freien Spiel der Kräfte“ überlassen werden und **in das ungeregelte Belieben Einzelner gestellt werden**.
- Es bedarf selbstverständlich gesetzlicher Regelungen und zwar in einem spezielle **Fachgesetz zum Abbau von Bodenschätzen und der Bewältigung der dadurch ausgelösten Problem**.
- > **Das Bundesberggesetz (BBergG) von 1980 wird diesen Anforderungen nicht gerecht**

- Spezielle Regelungen zum Abbau von Bodenschätzen gehören zu den ältesten Gesetzesmaterialien.
- Das BBergG ist zwar aus dem Jahr 1980, stellt aber in wesentlichen Punkten nur eine Fortschreibung des „*Allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten*“ (AGB) aus dem Jahre 1865 bzw. dessen seither erfolgten Modifikationen.
- Nicht wenige der auch heute noch im BBergG befindlichen Regelungen beruhen auf Gesetzesnovellen des AGB, die während der Zeit der NS-Diktatur vorgenommen wurde
(z.B. die Aufhebung der Regelung, dass Grundstücke mit Wohnhäusern oder Wirtschaftsgebäuden dem Bergbauunternehmen nicht gegen den Willen des Eigentümers übertragen werden dürfen).

- Das Bundesberggesetz (BBergG) ist in seiner gegenwärtig gültigen Fassung in besonderer Weise darauf ausgelegt, die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen zu ermöglichen und zu fördern.
- **Die Belange der im Einwirkungsbereich eines Bergbauvorhabens lebenden Menschen und die Interessen des Umweltschutzes sind in den Regelungen des BBergG demgegenüber schwach ausgeprägt.** Es fehlt insbesondere an ausreichender Klarheit gebotener starker Schutzpositionen, die einem Vorhaben zur Durchführung eines Abbauvorhabens aus Gründen des Schutzes der Menschen und der Umwelt Grenzen setzen.

- Bei einem dem BBergG unterfallenden Bergbauvorhaben sind im Verhältnis zu den betroffenen Menschen Grundstückseigentümern und Nachbarn insbesondere folgende Systematiken und Regelungen bedeutsam:
 1. Die **Trennung des Eigentumsrechts** an bestimmten („bergfreien“) Bodenschätzen vom Eigentumsrecht am Grundstück und das Verfahren auf Übertragung dieses bodenschutzbezogenen Eigentumsrechts über die Verleihung der „Bergbauberechtigung“;
 2. das **Betriebsplanzulassung** als bergbehördliche Bestätigung der Durchführbarkeit und (allerdings noch vorbehaltspflichtige) Freigabe der bergbaulichen Tätigkeit;
 3. die **Grundabtretung**, die Zulegung und die vorzeitige Besitzeinweisung als bergrechtliche Sonderformen der Enteignung des Grundstückseigentümers zur Ermöglichung des Bergbaus auf fremden Grundstücken;
 4. die Sondervorschriften zum Ersatz von bergbaubedingten Schäden [die an dieser Stelle aber nicht näher betrachtet werden].

- Trennung der Eigentumsrechte am Grundstück und am „bergfreien“ Bodenschatz

Das **BBergG** schafft mit der **Trennung der Eigentumsverhältnisse** an der Grundstücksoberfläche einerseits und den hierunter lagernden „bergfreien“ Rohstoffen (§ 3 Abs. 3 BBergG) andererseits einen **Konflikt widerstreitender Eigentumsrechte**.

Bei der konfliktauslösenden Verleihung der sog. Bergbauberechtigung (§§ 6 ff. BBergG), wird der Grundstückseigentümer weder beteiligt noch werden dessen Interessen berücksichtigt.

Mit dem Erwerb der Bergbauberechtigung geht jedoch noch nicht die Genehmigung einher, ein Bergbauvorhaben zur Aufsuchung bzw. Gewinnung der Bodenschätze auch tatsächlich durchführen zu können. Hierzu muss der Unternehmer Betriebspläne aufstellen und der Behörde zur Zulassung vorlegen - und er benötigt das Zugriffsrecht auf fremde Grundstücke.

■ Die bergrechtliche Betriebsplanzulassung

Vor Aufnahme von bergbaulicher Tätigkeit hat der Bergbauunternehmer Betriebspläne aufzustellen. Deren Prüfung und Zulassung stellt das eigentliche bergrechtliche Vorhabensgenehmigungsverfahren dar.

Es gibt - gesetzlich in §§ 48 ff. BBergG nur rudimentär geregelt - unterschiedliche Arten von Betriebsplänen:

1. Rahmenbetriebspläne

-> (bei Großvorhaben, die nach 1990 geplant sind:)

Zulassung per Planfeststellungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung

2. Hauptbetriebspläne -> konkrete Abbauplanung (i.d.R. über 2 Jahre)

3. Sonderbetriebspläne -> spezielle Tätigkeiten

(4. Abschlussbetriebspläne) -> Rekultivierung

- Generell gilt, dass das Betriebsplanzulassungsverfahren von einem (vermeintlichen) Fehlen
 - behördlicher Befugnisse zur Beurteilung
 - > der Erforderlichkeit eines konkreten Bergbauvorhabens
 - > der entgegenstehenden Belange sowie
 - einem Mangel an Ermächtigung zur Einwirkung auf die unternehmerischen Planungen (etwa in Bezug auf Vorhabensalternativen)geprägt ist.

Bei Vorliegen der im BBergG aufgeführten Voraussetzungen sollen die Bergämter kein planerisches Ermessen ausüben dürfen, sondern den Zulassungsantrag in der vorgelegten Form bescheiden müssen (sog. „gebundene Entscheidung“).

In diesen Zulassungsvoraussetzungen insbesondere des § 55 BBergG kommen indessen die Belange der betroffenen Menschen und der Natur nicht vor.

- Seit dem „**Garzweiler-Urteil**“ des **BVerwG vom 29.06.2006** ist indessen eigentlich klargestellt, dass die Bergämter bei der Betriebsplanzulassung zu prüfen haben,
 - welche öffentlichen Belange dem Vorhaben entgegenstehen und
 - dass die Belange der Eigentümer von zur Inanspruchnahme vorgesehenen (oder benachbart zum Abbau gelegenen) Grundstücken zu diesen öffentlichen Belangen gehören.

=> Aus diesem Urteil folgt, dass bergbaubetroffene Grundeigentümer die Möglichkeit haben, gegen Rahmenbetriebsplanzulassungsentscheidungen vor Gericht um Rechtsschutz zu suchen.

Wie die behördliche Entscheidung auf Rahmenbetriebsplanzulassung sich zum Rechtsschutz in einem späteren Enteignungsverfahren verhält, ist indessen weiterhin nicht abschließend geklärt.

- Zu den von der Bergbehörde zu prüfenden „überwiegender öffentlicher Interessen“ die einem Bergbauvorhaben entgegen stehenden können, gehören (eigentlich)
 - die Belange des Naturschutzes, der Landschaft, der Gewässer, des Grundwassers, der Luft, des Klimas, des Denkmalschutzes, ...
 - die Belange der Gemeinden,
 - die Interessen der Eigentümern von Grundstücken im Abbauggebiet,
 - die Gesundheit der Menschen.

Die diesbzgl. Prüfungen werden von den Bergämter im Rahmen von Betriebsplanzulassungen indessen regelmäßig vernachlässigt.

Es wird sich noch zeigen müssen, ob die vom Bundesverwaltungsgericht eröffneten Klagemöglichkeiten von Grundstückseigentümer zu einer effektiven Durchsetzung der Belange von Mensch und Natur gegenüber Bergbauvorhaben bereits bei Betriebsplanzulassung führen können.

- **Die Festlegungen der Regional- und Landesplanung sind (ebenfalls) mit hohem Gewicht zu berücksichtigen.** An dieser Stelle wird mithin der Braunkohlenplan oder ein sonstiger Regionalplan im Genehmigungsverfahren relevant!
- => Daher muss es bei Bekanntwerden einer Abbauplanung erstes Ziel sein, dass dem Abbauvorhaben die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung entgegenstehen!**

■ Die bergrechtliche Enteignung (Grundabtretung, Zulegung)

Um Bergbau auf fremden Grundstücken durchführen zu können, muss der Unternehmer sich mit den Eigentümern einigen oder deren Enteignung verlangen.

Die bergR Enteignung (Grundabtretung) ist in den §§ 77 ff. BBergG geregelt.

Nach § 79 BBergG soll eine Enteignung für ein Bergbauvorhaben möglich sein, wenn mit dem Vorhaben

(1) die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen,

(2) die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau,

(3) der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder

(4) der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte

gesichert werden soll.

-> **Es erscheint verfassungswidrig, nur über diese Regelungen eine Enteignungsprüfung durchzuführen.**

Denn wenn ein Eingriff in die Grundrechte erfolgen soll, so muss der Staat entweder eine verfassungsmäßige gesetzliche Bestimmung erlassen oder aber eine einzelfallbezogene Zulässigkeits- und Begründetheitsprüfung der Verwaltung vorsehen.

Aus dem

- Eigentumsgrundrecht (Artikels 14 Abs. 1 GG) und
- dem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz (19 Abs. 4 S. 1 GG)

folgt, dass eine **Enteignung für ein Bergbauvorhaben nur dann ausnahmsweise zugelassen werden darf, wenn feststeht, dass die Inanspruchnahme des Grundstückes alternativlos zwingend erforderlich ist, um einen im dringendes Bedürfnis des Allgemeinwohl liegenden Zweck zu verfolgen.**

Eine solche Prüfung erfolgt bei Bergbauvorhaben gegenwärtig nicht!

Sofern die Gerichte diese Anforderung nicht setzen, besteht dringender Handlungsbedarf des Gesetzgebers

Spätestens im Rahmen der Entscheidung über eine Enteignung müssen alle Fragen nach einer bestehenden zwingenden Erforderlichkeit der Vorhabensdurchführung, nach Alternativen hierzu und nach der Beeinträchtigung der Belange von Mensch und Natur mit den diesen schützenden Rechtsvorschriften einer vollumfänglichen Überprüfung zugeführt werden.

Dass dem Grundeigentümer gegenüber einem Bergbauvorhaben, das sich aufgrund von Betriebsplanzulassungen bereits laufenden Betrieb befindet, im Enteignungsverfahren effektiver Rechtsschutz gewährt wird, entspricht nicht den Erfahrungen.

Für in einem Abbaugelände lebende Menschen kommt diese Rechtsschutzmöglichkeit unbestreitbar zu spät und ist unzumutbar.

Daher bedarf es einer Weiterentwicklung der – sich bereits auf dem „richtigen Weg“ befindlichen Rechtsprechung der Gerichte oder (besser) einer Neuordnung des Bergrechts durch den Gesetzgeber.

■ **Novellierungsbedarf des Bergrechts**

Eine Behebung der Defizite des BBergG insbesondere bzgl. des Schutzes der durch Bergbau betroffenen Bevölkerung und Umwelt ist dringend erforderlich.

=> BBergG als eigenständiges Gesetz auflösen

Vorschriften über die Genehmigung von Bergbauvorhaben in ein Umwelt-Gesetzbuch (UGB) integrieren.

=> konkrete Maßnahmen zur Neugestaltung des Bergrechts:

1. Abschaffung der Vorschriften zur vorgelagerte Verleihung von Bergbauberechtigungen an „bergfreien“ Bodenschätzen.
2. Neugestaltung der Vorschriften zur Genehmigung von Bergbauvorhaben nach dem Vorbild des Planfeststellungsverfahrens unter Berücksichtigung der in der Natur des Bergbaus liegenden Besonderheiten.

3. Neufassung der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen;
 - > Vorrang der Konfliktvermeidung durch Stärkung der Stellung von Menschen und Umwelt;
 - > besonderer Anforderungen an Bedarfsfeststellung und Genehmigungserteilung bei schwerwiegenden Eingriffen in die Belange der Menschen oder der Umwelt;
 - > Beteiligung von Öffentlichkeit, Trägern öffentlicher Belange, Interessensverbänden und potenziell betroffenen Menschen am Genehmigungsverfahren;
4. Änderung des Prozessrechts: Sicherstellung der Möglichkeit einer vollumfänglichen gerichtliche Überprüfung.
5. Novellierung des Enteignungsrechts:
 - > **Keine Enteignung bewohnter Häuser**
 - > im Übrigen: vollumfängliche Prüfung der Erforderlichkeit des Bergbauvorhabens für Allgemeinwohlinteressen

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit !

- RA Dirk Teßmer -

Rechtsanwälte Philipp-Gerlach • Teßmer

60329 Frankfurt am Main * Niddastraße 74

Tel. 069/4003400-13 * Fax. 069/4003400-23

dtessmer@pg-t.de * www.pg-t.de
