

Zusammenfassung

Ist nun also das BBergG verteilungsgerecht, verfahrensgerecht und nachhaltig? Dem ist im Großen und Ganzen nicht so. Die Leitlinie des Gesetzgebers von 1980, wonach das BBergG nur isoliert das spezifische Fachrecht regeln solle und von allen anderen Sachverhalten freizuhalten sei, wirkt noch nach.¹⁷⁵⁶ Mit diesem isolierten Regelungsansatz kollidiert aber gerade eine umfassende und kontextsensible Betrachtung eines ressourcenethischen Ansatzes. Dies lässt sich schon exemplarisch an der Schwierigkeit ausmachen, die Rechte der Grundeigentümer angemessen zu berücksichtigen, sowohl inhaltlich als auch in einem übersichtlichen Verfahren. Wenn es dem Normbestand aber schon Schwierigkeiten bereitet, die Basis für einen gerechten Interessenausgleich der Grundeigentümer mit den bergbaulichen Interessen zu bilden, dann zeigt dies, dass der Normtext die Interessen und Ansprüche künftiger Generationen nur schwerlich unterzubringen vermag. Auch die Programmatik, dass der Bodenschatzabbau an sich gefördert werden solle (und nicht etwa die Förderung *nur* zur Sicherung der Rohstoffversorgung) und das BBergG insofern einen „Abbauauftrag“ enthalte, zieht sich wie ein roter Faden durch die Rezeption des Gesetzes.

Defizite hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit und ihre Überwindung durch eine veränderte Gesetzesauslegung

Sowohl in der Entscheidung über die Verteilung des Gutes ‚Rechtsposition am Bodenschatz‘ (Erteilung der Bergbauberechtigung) als auch in der Verteilung des Rechts an der Bodennutzung liegen Grundentscheidungen zugunsten des Bergbaus. Diese Entscheidungsvorgabe kann von den Theorien der Verteilungsgerechtigkeit nicht gerechtfertigt werden.

1756 Natürlich war der Erlass des BBergG ein großer Fortschritt hinsichtlich Rechtsklarheit und ist als solcher zu würdigen. Auch ist natürlich das BBergG auch ein ‚Kind seiner Zeit‘. 1980 waren die Ressourcenprobleme schon bekannt und drängend, wurden aber als solche von breiten Kreisen der Bevölkerung und der Politik nicht ernst genommen. Ein merklicher Umschwung in der Wahrnehmung der Wichtigkeit und Dringlichkeit der Umweltprobleme hat wohl erst in den letzten Jahren eingesetzt. Auf globaler Bühne steht hierfür wie keine andere Greta Thunberg und die auf ihren Schulstreik zurückgehende Fridays for Future-Bewegung.

Zusammenfassung

Hinsichtlich der Entscheidung über die Verteilung des Gutes ‚Rechtsposition am Bodenschatz‘ ist im konkreten aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit zu kritisieren, dass sie nach der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Lehre als eine gebundene Entscheidung verstanden wird, auf die der Bergbauberechtigte einen Anspruch hätte. Die Bergbauberechtigung beinhaltet außerdem starke rechtliche und faktische Wirkungen – so ist die Rechtsposition zum Beispiel durch den Schutz des Art. 14 I GG gestärkt – und dies, obwohl die öffentlichen Interessen bei der Erteilung nur eingeschränkt berücksichtigt werden können und die privaten Interessen gar nicht. Es hat sich gezeigt, dass diese Auslegung der Bergbauberechtigung nicht zwingend ist. Nach vorzugswürdiger Auslegung kann von einem behördlichen Ermessen der zuständigen Behörde ausgegangen werden, so dass sich der Anspruch des Bergbauwilligen nun mehr lediglich auf eine ermessensfehlerfreie Ausübung des Ermessens begrenzt. Es ist nicht haltbar die Bergbauberechtigung als eine Eigentumsposition, die von Art. 14 I GG geschützt wird, anzusehen. Auch ist der § 11 Nr. 10 BBergG dafür offen, grundsätzlich alle öffentlichen Interessen als Zulassungsvoraussetzungen zu fassen. Ob eine umfassende Prüfung auf dieser Verfahrensstufe notwendig ist, ist von den rechtlichen Wirkungen abhängig, die der Bergbauberechtigung nun mehr zuzuschreiben sind. Sollte die herrschende Meinung in Rechtsprechung und Lehre weiterhin an weiten faktischen und rechtlichen Wirkungen festhalten, so wäre das Defizit aus Hinsicht der Verteilungsgerechtigkeit, wonach die privaten Interessen gar nicht berücksichtigt werden, durch Auslegung nicht überwindbar.

Über die Verteilung des Gutes des ‚Rechts an der Bodennutzung‘ wird für verschiedene Vorhaben in unterschiedlichen Verfahrensstufen entschieden. Diese Differenzierung tritt aus dem Gesetzestext nicht klar hervor. Darin zeigt sich die vom Richterrecht überformte Rechtslage. Nimmt man sich die Zulassung des Rahmenbetriebsplans als Verteilungsentscheidung über das Recht an der Bodennutzung vor, so ist die Gesamtabwägung als Verteilungskriterium identifiziert. Aus Sicht der Verteilungsgerechtigkeit ist die Ausformung dieser als nachvollziehende Abwägung im Rahmen einer gebundenen Entscheidung zu kritisieren. Ebenso ist eine normative Gewichtung zugunsten des Bergbaus mit der Ressourcenethik nicht vereinbar. Auch die privaten Unternehmensinteressen am Bergbau dürfen nach ressourcenethischer Sicht nicht in die Gesamtabwägung einbezogen werden. Alle diese aufgezählten Defizite lassen sich durch eine vorzugswürdigere Auslegung bereinigen. Was sich nicht bereinigen lässt ist die juristische Kritik an der unzureichenden gesetzlichen Grundlage für die

Herleitung einer Gesamtabwägung. Hier wurde der Bogen der richterrechtlichen Rechtsentwicklung überspannt. Von Verfassungswegen besteht hier Änderungsbedarf.

Nimmt man die Grundabtretung als Verteilungsentscheidung für bestimmte Vorhaben über das Recht an der Bodennutzung in den Blick, so bereitet diese in Übereinstimmung mit den Theorien der Verteilungsgerechtigkeit eine gerechte Grundlage für Verteilungsentscheidungen. Lediglich die Allgemeinwohlgründe sind ressourcenethisch zu schärfen und voranzubringen.

Hinsichtlich der Gerechtigkeit bezüglich der Verteilung der Lasten hat sich gezeigt, dass die Interessen der verschiedenen Lastenempfänger nur uneinheitlich einbezogen werden. Hier konnte durch eine verfassungskonforme Auslegung zumindest der Einbezug der Interessen derjenigen, die von kleineren bis mittleren Bergschäden betroffen sein könnten, gewährleistet werden. Offen ist, ob auch die Interessen derjenigen, die vom Klimawandel negativ betroffen sind, berücksichtigt werden müssen, was im Sinne der Verteilungsgerechtigkeit zu begrüßen wäre.

Daneben ist auch das fehlende Ermessen in den Letztentscheidungen über das Bergbauvorhaben zu kritisieren. Nach diesem Verständnis sind die Festsetzungen von Maßnahmen, die zu einer schonenderen Inanspruchnahme der Lastenempfänger führen, von dem Einbezug außerbergrechtlicher Ermessensvorschriften als Zulassungsvoraussetzungen im bergrechtlichen Verfahren abhängig. Dieses Defizit kann durch eine vorzugswürdigere Auslegung überwunden werden.

Zuletzt stehen die Regelungen zum Bergschadensersatz in engem Zusammenhang mit der Verteilungsgerechtigkeit der Lasten. Ob die getroffenen Regelungen aber den ressourcenethischen Anforderungen genügen, bedarf weitergehenden Untersuchungen.

Defizite hinsichtlich des Nachhaltigkeitsgrundsatzes und ihre Überwindung durch eine veränderte Gesetzesauslegung

Die in dieser Arbeit vorgenommene Untersuchung hat gezeigt, dass das BBergG gegenüber dem Nachhaltigkeitsgrundsatz „blind“ ist. Es finden sich so gut wie keine Anhaltspunkte, die die Verteilungsentscheidungen auch explizit hinsichtlich der Interessen der künftigen Generationen öffnen. Die Zielbestimmung bezweckt nach der herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Lehre nicht eine umfassende Achtung des Nachhaltigkeitsgebots. Die Grundentscheidungen des Gesetzgebers über die bergrechtliche Güterverteilung zugunsten des Bergbaus sind mit dem Nach-

Zusammenfassung

haltigkeitsprinzip unvereinbar. Vielmehr wäre nach dem Nachhaltigkeitsgrundsatz jede Ressourcennutzung rechtfertigungsbedürftig, so dass der Nachweis geführt werden müsste, dass die Gewinnung der Rohstoffe im Bergbau unbedingt notwendig sei im Sinne des Ressourcenschutzes. Hinzu kommt, dass nicht einmal die Interessen der künftigen Generationen in den Zulassungsentscheidungen als öffentliches Interesse explizit berücksichtigt werden.

Diese konkreten Kritikpunkte (Zielbestimmung des § 1 BBergG, Beachtung der Interessen künftiger Generationen im Rahmen von § 11 Nr. 10 BBergG und der Gesamtabwägung) konnten mittels der Ausnutzung des Auslegungsspielraums überwunden werden. Was als Defizit bestehen bleibt, ist das Fehlen eines grundsätzlichen Bekenntnisses zum Nachhaltigkeitsgrundsatz. Diesem Defizit sollte abgeholfen werden, indem das BBergG insgesamt von der Idee des Nachhaltigkeitsgrundsatzes bestimmt wird.

Defizite hinsichtlich der Verfahrensgerechtigkeit und ihre Überwindung durch eine veränderte Gesetzesauslegung

Im Rahmen der Verfahrensgerechtigkeit wiederholen sich die Kritikpunkte, die schon hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit und des Nachhaltigkeitsgrundsatzes hervortraten. Mangelnde Beteiligungsmöglichkeiten im behördlichen Verfahren sind die Folge der fehlenden Berücksichtigung von den Interessen der von behördlichen Entscheidungen Betroffenen. Hier können vereinzelt Beteiligungsmöglichkeiten schon durch eine vorzugswürdigere Auslegung zuerkannt werden.

Ganz entscheidend sind die Komplexität und die Unübersichtlichkeit der Rechtslage als Hindernis für die potenziell am Verfahren Beteiligten zu werten. Hier besteht gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Reformvorschläge

Neben den Reformvorschlägen, die dringend erforderlich sind, um die Rechtslage verfassungsfest zu machen, konnten Reformvorschläge unterbreitet werden, die das Verständnis des BBergG als wichtiges Instrument des Ressourcenschutzes begreifen. Die Reformvorschläge stimmen dabei in vielen Punkten mit den Reformvorschlägen aus der Literatur, namentlich dem INSTRO-Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, überein. Insgesamt muss sich das Verständnis des BBergG dahingehend wenden, dass der Rohstoffabbau an sich rechtfertigungsbedürftig ist. Die Entscheidungen zugunsten des Bergbaus müssen unter Rechtfertigungsdruck ste-

hen. Nur so kann das BBergG einen Beitrag leisten, um dem hohen Ressourcenebrauch mit den damit einhergehenden schwerwiegenden ökologischen Folgen zu begegnen. Es geht darum, ein Ressourcennutzungsniveau zu erreichen, dass mit einer langfristigen, nachhaltigen Entwicklung vereinbar ist. Ein derartiges, am Ressourcenschutz orientiertes BBergG muss im Zusammenspiel mit anderen Ressourcennutzungsgesetzen stehen, die an anderer Stelle der Rohstoffwirtschaft eingreifen und ebenso von dem Gedanken des Ressourcenschutzes durchdrungen sind.

Dieser Transformationsprozess hin zu einer nachhaltigen Bewirtschaftung der Rohstoffe ist eine gewaltige gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die nicht allein von rechtlicher Seite gelöst werden kann. Das Recht hat es aber zur Aufgabe, wichtige Voraussetzungen und Weichenstellungen zu treffen. Dass das Recht seinen Teil zum Gelingen des Transformationsprozesses beitragen muss, dies hat zuletzt das BVerfG in seiner wegweisenden Entscheidung zum Klimaschutz deutlich gemacht.¹⁷⁵⁷

Diese Arbeit hat gezeigt, dass das Grundverständnis des BBergG sich von einem effektiven Ressourcenförderungsgesetz hin zu einem Gesetz entwickeln muss, dass den Rohstoffabbau im Sinne des Ressourcenschutzes nur für gesellschaftlich notwendige Vorhaben und nur als letztmögliche Option gewähren darf.

1757 Genauer bezüglich des notwendigen Wandels hin zur Klimaneutralität: „Allerdings wäre der Staat weder in der Lage noch ist es allein seine Aufgabe, alle technologischen und sozialen Entwicklungen zur Ersetzung und Vermeidung von treibhausgasintensiven Prozessen und Produkten und den Ausbau hierfür erforderlicher Infrastrukturen selbst zu erbringen. [...]“ Verfassungsrechtlich verpflichtet ist er aber, grundlegende Voraussetzungen und Anreize dafür zu schaffen, dass diese Entwicklungen einsetzen [...]“ BVerfG, Beschluss v. 24.3.2021 - I BvR 2656/18, BVerfGE 157, 30 (166, Rn. 248) – Klimaschutz.

