

PolRess AP 2 – Politikansätze und -instrumente

## Implementationsanalyse Nr. 2:

**Ansätze zur Anpassung ausgewählter  
bergrechtlicher Regelungen unter  
besonderer Berücksichtigung einer  
schonenden Ressourceninanspruchnahme**

Falk Schulze

Friedhelm Keimeyer

Öko-Institut



## PolRess – Ressourcenpolitik

Ein Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes

Laufzeit 01/2012 – 05/2015

FKZ: 3711 93 103



### Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak

Umweltbundesamt

E-Mail: [judit.kanthak@uba.de](mailto:judit.kanthak@uba.de)

Tel.: 0340 – 2103 – 2072

### Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob

Freie Universität Berlin

E-Mail: [klaus.jacob@fu-berlin.de](mailto:klaus.jacob@fu-berlin.de)

Tel.: 030 – 838 54492

### Projektpartner:



*Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder der Ressorts der Bundesregierung wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.*

## **Zum Format der Implementationsanalysen:**

In den PolRess-Implementationsanalysen werden Hemmnisse bei der Implementierung möglicher Instrumente ermittelt, strukturiert und dargestellt. Der Schwerpunkt liegt auf der rechtlichen Prüfung. Es werden keine neuen Daten erhoben oder generiert (siehe PolRess Website: [www.ressourcenpolitik.de](http://www.ressourcenpolitik.de)).

Zitationsweise: Schulze, F.; Keimeyer, F. (2014): Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme. Implementationsanalyse 2 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRess). [www.ressourcenpolitik.de](http://www.ressourcenpolitik.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1. Fragestellung .....	1
1.2. Gang der Analyse.....	2
<b>2. Untersuchungsgegenstand und Begriffsklärung</b> .....	<b>3</b>
2.1. Untersuchungsgegenstand „Bergrecht“: Gewinnung von Bodenschätzen innerhalb und außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesberggesetzes .....	3
2.2. Begriffsklärung: Ziel der schonenden Ressourceninanspruchnahme .....	4
<b>3. Ansätze zur bedarfsorientierten ressourcenschonenden Gewinnung von Bodenschätzen und zur Verminderung der Umweltauswirkungen beim Abbau</b> .....	<b>6</b>
3.1. Verankerung des Leitprinzips der Ressourcenschonung im BBergG.....	6
3.2. Einführung einer bergbaulichen Bedarfsprüfung.....	7
3.3. Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für Abbauvorhaben .....	10
3.4. Aufwertung des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens .....	12
3.5. Neuausrichtung der Kategorien für Bodenschätze: Ausgewählte Grundeigentümerbodenschätze als bergfreie oder grundeigene Bodenschätze .....	14
<b>4. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Ansätze</b> .....	<b>18</b>
4.1. Bedarfsprüfung.....	19
4.2. Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen.....	20
4.3. Aufwertung des Planfeststellungsverfahrens.....	21
<b>5. Zusammenfassung</b> .....	<b>22</b>
<b>6. Formulierungsvorschläge</b> .....	<b>23</b>
6.1. Leitprinzip der Ressourcenschonung.....	23
6.2. Einführung einer bergbaulichen Bedarfsprüfung.....	23
6.3. Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen.....	24
6.4. Aufwertung des Planfeststellungsverfahrens.....	25
<b>7. Quellenverzeichnis</b> .....	<b>27</b>

## 1. Einleitung

### 1.1. Fragestellung

Das Bundesberggesetz (BBergG<sup>1</sup>) geht in seiner Zweckbestimmung des § 1 BBergG vom Grundsatz des Lagerstättenschutzes, vom Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden sowie vom Grundsatz der Vorsorge gegen Risiken für Leben, Gesundheit und Sachgüter Dritter aus. Diese Grundsätze sind, obwohl sie durchaus vorausschauende umweltrechtliche Ansätze beinhalten, im Kern an einem wirtschaftlich und technisch zweckmäßigen und sicheren Abbau von Bodenschätzen ausgerichtet. Dafür steht vor allem die in § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG geregelte Rohstoffsicherungsklausel, wonach bei widerstreitenden Interessen die bergbauliche Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden dürfen.

Damit steht das Instrumentarium des Bergrechts in einem grundsätzlichen Zielkonflikt zu dem Ansatz der schonenden Ressourceninanspruchnahme. Letztere ist nicht Bestandteil der Zweckbestimmung. Auch der Lagerstättenschutz zielt nicht auf einen nachhaltigen Umgang mit vorhandenen Lagerstätten ab, sondern beinhaltet den Schutz der Lagerstätte vor Beeinträchtigungen von außen.<sup>2</sup> Dem geltenden Bergrecht mangelt es an Maßstäben einer bedarfsgerechten Steuerung und zum anderen werden ökologische Belange nicht ausreichend berücksichtigt, so dass die Entscheidung über die Konzessionsvergabe und die Betriebsplanzulassung die Funktion eines Korrektivs nicht erfüllen können.

Das Bergrecht ist Gegenstand verschiedener Reformbemühungen, wobei die Ansätze bis hin zu einer völligen Umgestaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen reichen. Die vorliegende Implementationsanalyse berücksichtigt zwar die in der Diskussion befindlichen Vorschläge zu einer Neureformierung, setzt aber den Fokus auf eine Ergänzung der geltenden Fassung des BBergG. Dabei beinhalten die Vorschläge gleichwohl auch grundlegende Anpassungen in der Systematik.

Zur Beseitigung der genannten Defizite werden deshalb im Rahmen der Analyse folgende Ansätze geprüft:

- die Einführung eines Leitprinzips der Ressourcenschonung (unter Kapitel 3.1);
- die Einführung einer bergbaulichen Bedarfsprüfung (unter Kapitel 3.2);
- die Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für Bergbauvorhaben (unter Kapitel 3.3);
- die Ausrichtung des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens an den Planfeststellungsverfahren in anderen Fachgesetzen (Aufwertung des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens, unter Kapitel 3.4);
- die Neuausrichtung der bergrechtlichen Kategorien für Bodenschätze (unter Kapitel 3.5).

---

<sup>1</sup> Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310), das durch Artikel 4 Absatz 71 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

<sup>2</sup> Boldt/Weller, Bundesberggesetz, Kommentar, § 1 Rn. 2.

Mit den vorgeschlagenen bergrechtlichen Ansätzen für eine ressourcenschonende Inanspruchnahme werden zwei Ziele verfolgt: Erstens soll es um eine bedarfsorientierte Gewinnung von Bodenschätzen gehen, die auch eine absolute Verminderung der gewonnenen Mengen nicht ausschließt. Zweitens sollen die Umweltauswirkungen der Abbauvorhaben vermindert werden.<sup>3</sup>

Bei der Prüfung ist zu unterscheiden zwischen Abbauvorhaben, deren Zulassungen sich nach dem Bundesberggesetz richten, und denjenigen Vorhaben, deren Zulassungen sich nach dem Bauplanungs- und Wasserrecht richten oder in den Abgrabungs- oder Naturschutzgesetzen der Länder geregelt sind. Unter rechtssystematischen Gesichtspunkten fallen die außerhalb des BBergG geregelten Abbauvorhaben nicht unter das Bergrecht, gleichwohl sollten diese Aspekte in die Betrachtung einbezogen werden.

## 1.2. Gang der Analyse

Orientiert an den beiden genannten Zielsetzungen werden verschiedene mögliche Ansätze zur Ergänzung oder Modifizierung des bergrechtlichen Instrumentariums vorgestellt und auf ihre Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen und – sofern erforderlich – einfachgesetzlichen Grundsätzen geprüft.

Der Analyse vorangestellt werden die Beschreibung des Untersuchungsgegenstands und die Abgrenzung der Begrifflichkeiten Ressourcenschutz, Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz – bezogen auf das Ziel der vorgeschlagenen Ansätze (siehe Kapitel 2). Im Anschluss erfolgt die Prüfung der Ansätze zur Anpassung des Bergrechts; dabei werden den Ansätzen sowohl das Ziel der bedarfsorientierten, ressourcenschonenden Gewinnung als auch der stärkeren Berücksichtigung von Umweltauswirkungen zu Grunde gelegt (siehe Kapitel 3). Daran schließt sich die Prüfung der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit an (siehe Kapitel 4). Die Analyse schließt nach der zusammenfassenden Einschätzung (siehe Kapitel 5) mit einer Darstellung möglicher Gestaltungsoptionen und Formulierungsvorschlägen (siehe Kapitel 6).

---

<sup>3</sup> Vgl. Reimer/Töle, Ressourceneffizienz als Problembegriff, ZUR 2013, 589 (594) zur Schärfung des Ressourceneffizienzbegriffs und den (auch) zu Grunde liegenden ökologischen Motiven.

## 2. Untersuchungsgegenstand und Begriffsklärung

### 2.1. Untersuchungsgegenstand „Bergrecht“: Gewinnung von Bodenschätzen innerhalb und außerhalb des Geltungsbereichs des Bundesberggesetzes

Das Bergrecht als Regelungsmaterie zur Zulassung von Vorhaben zur Gewinnung von volkswirtschaftlich oder bergbaulich bedeutsamen Bodenschätzen konzentriert sich in der Kernvorschrift des Bundesberggesetzes und den zu seiner Ausführung erlassenen bergrechtlichen Rechtsverordnungen. Zum Bergrecht gehören *alle Vorschriften, welche die Aufsuchung und Gewinnung bestimmter Bodenschätze sowie damit in Zusammenhang stehende und gewisse verwandte Tätigkeiten abweichend von den für den allgemeinen Rechtsverkehr gültigen Rechtsätzen besonders regeln*.<sup>4</sup> Das Bundesberggesetz füllt diesen Rahmen aus, so dass die Grenzen des Bergrechts mit dem Geltungsbereich des BBergG und seinen Rechtsverordnungen übereinstimmen.<sup>5</sup> Formelle und materielle Regelungen zur Zulassung konkreter Gewinnungsvorhaben von Bodenschätzen finden sich jedoch auch in weiteren bundes- und landesrechtlichen Vorschriften.

Ausgangspunkt dieser Aufteilung ist der Begriff des Bodenschatzes in § 3 Abs. 1 BBergG. Demnach sind Bodenschätze alle (mit Ausnahme von Wasser) *mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen*. § 3 Abs. 2 BBergG nimmt eine (einschränkende) Kategorisierung des Bodenschatzbegriffs in bergfreie und grundeigene Bodenschätze vor und weist beiden Kategorien die zugehörigen Bodenschätze in abschließender Aufzählung zu (vgl. § 3 Abs. 3 BBergG für bergfreie und § 3 Abs. 4 BBergG für grundeigene Bodenschätze). Dabei geht das BBergG jedoch gleichzeitig von einer weiteren (nicht geregelten) Kategorie aus, nämlich denjenigen Bodenschätzen, die weder als bergfrei noch als grundeigen einzustufen sind (und als „Grundeigentümerbodenschätze“<sup>6</sup> bezeichnet werden). Dazu gehören auch die Primärbaustoffe, unter anderem Kiese und Sande, sofern sie nicht im Bereich des Festlandssockels oder im Bereich der Küstengewässer abgebaut werden und somit gemäß § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 und Nr. 2a BBergG als bergfrei eingestuft werden.

Die Grundeigentümerbodenschätze unterfallen nicht dem Bergrecht, da weder ein besonderes öffentliches Interesse an ihrer Gewinnung aus Gründen der Rohstoffsicherung (vgl. § 1 Nr. 1 BBergG) besteht noch eine zwingende Notwendigkeit an der Kontrolle der Gewinnung aus Gründen der spezifisch bergbaulichen Gefahrenabwehr und -vorsorge (vgl. § 1 Nrn. 2, 3 BBergG) gesehen wird.<sup>7</sup> Gleichwohl haben vor allem Kalkstein, Kiese und Sande als Ausgangsstoffe für die Bauindustrie (z. B. Herstellung von Beton,

---

<sup>4</sup> Miesbach/Engelhardt, Bergrecht, Ergänzungsband 1969, S. 1.

<sup>5</sup> Boldt/Weller, BBergG, § 2 Rn. 4.

<sup>6</sup> Vgl. zum Begriff der Grundeigentümerbodenschätze als „bergrechtsfreie“ Bodenschätze: Gaentzsch, Rechtliche Fragen des Abbaus von Kies und Sand, NVwZ 1998, 889 (890).

<sup>7</sup> Vgl. auch Gaentzsch, NVwZ 1998, 889 (889).

Verwendung im Gebäude- und Straßenbau) eine große Bedeutung. Angesichts der Fördermengen<sup>8</sup> und den damit verbundenen Massenströmen kann die Entscheidung des Gesetzgebers, diese Stoffe aus dem bergrechtlichen Regime herauszunehmen, auch hinterfragt werden.

Die Gesetzesmaterialien lassen aber darauf schließen, dass die mit der damaligen Konzeption des BBergG einhergegangene Neuabgrenzung des Geltungsbereichs nicht primär aus Gründen fehlender wirtschaftlicher Bedeutung oder aus technischen Gründen erfolgt ist. Denn weder die Eigenschaft der Bodenschätze als bergfreie, staatsvorbehaltene oder grundeigene Bodenschätze, noch die Art und Weise ihrer Gewinnung (unter Tage, im Tagebau, über Tage oder von der Wasseroberfläche aus) stellten damals für den Gesetzgeber zwingende sachliche oder technische Abgrenzungsmerkmale dar. Außerdem war auch zum damaligen Zeitpunkt die Aufsuchung und Gewinnung aller Bodenschätze im Verhältnis zu den übrigen Industriezweigen einheitlich durch eine dynamische (nicht statische), mit Substanzverzehr verbundene und den Eigenarten der Lagerstätte unterworfenen Betriebsweise gekennzeichnet.<sup>9</sup> Vielmehr erfolgte die Herausnahme einiger Bodenschätze aus dem Regime des BBergG aus einem anderen Grund: Für diesen Bereich hatten zum Zeitpunkt der Einführung des BBergG fast alle Bundesländer bereits besondere Vorschriften erlassen (Abtragungsgesetze oder besondere Regelungen in naturschutzrechtlichen Vorschriften). Teile der mineralischen Rohstoffe waren damit bereits einer neuen Rechtsordnung unterstellt worden, mit der gleichzeitig auch die Schaffung neuer Zuständigkeiten verbunden war.<sup>10</sup>

Im Ergebnis war also die bereits bestehende Rechts- und Verwaltungspraxis bei der Kies- und Sandgewinnung der Grund dafür, die rechtliche Ausgangslage mit einem neuen BBergG nicht zu verändern. Wirtschaftliche (Rohstoffbedarf, Fördermengen) oder technische Beweggründe spielten dagegen keine Rolle. Aus diesem Grund sollen im Rahmen der Analyse explizit auch Überlegungen zu Bedarfsfragen und einer Ressourcen schonenden Gewinnung bei den „bergrechts-freien“ Bodenschätzen angestellt werden.

## 2.2. Begriffsklärung: Ziel der schonenden Ressourceninanspruchnahme

Die bergrechtlichen Regelungen setzen bei der Gewinnung von Bodenschätzen und damit am Ausgangspunkt der Wertschöpfungskette an. An diesem Punkt ist bereits wegen der verfassungsrechtlichen Dimension eine Unterscheidung zwischen den Zielen Ressourcenschutz, Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz und damit eine entsprechende Zuordnung zu den vorgeschlagenen Ansätzen vorzunehmen. Die genannten Begriffe werden oft synonym gebraucht<sup>11</sup>, was für das Verständnis und die Konzeption von Instrumenten nur solange unschädlich ist, wie nur eines der genannten Ziele in Betracht

---

<sup>8</sup> Vgl. zu den Fördermengen im Jahr 2011: BMWi (Hrsg.), Dokumentation: Der Bergbau in der Bundesrepublik Deutschland 2011, Bergwirtschaft und Statistik – 63. Jahrgang 2012, für Kies und Kiessande wurde eine Fördermenge von 66,5 Mio. t ermittelt (Steigerung um 9,4 % im Vergleich zum Vorjahr 2010), S. 29 und 56.

<sup>9</sup> Entwurf des Bundesberggesetzes, BT-Drucks. 8/1315 vom 9.12.1977, S. 70.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Vgl. z. B. Reimer/Tölle, ZUR 2013, 589 ff.



kommt<sup>12</sup>. Dabei sind die drei Elemente auch nicht immer trennscharf voneinander abzugrenzen. Einen strukturierten und für die vorliegend zu leistende Aufgabe vertretbaren Ansatz verfolgt *Smeddinck*, der im Sinne eines Kaskaden-Verhältnisses die ressourcenbezogenen Begrifflichkeiten und damit Ziele auseinanderhält.<sup>13</sup> Danach umfasst Ressourcenschutz den tatsächlichen Schutz, also die unberührte Ressource; Ressourcenschonung den zurückhaltenden (sparsamen) Abbau von Ressourcen und Ressourceneffizienz die optimale Ausnutzung der abgebauten und weiterverarbeiteten Ressource.

Für die Analyse wird das Ziel der *Ressourcenschonung* (oder: schonende Ressourceninanspruchnahme) zu Grunde gelegt. Dass letztlich nur diese Zielstellung in Betracht kommen kann, ergibt sich nach dem Ausschlussprinzip: So muss aus rechtssystematischen Gründen das Ziel des Ressourcenschutzes als verfehlt angesehen werden, sofern es mit den Mitteln des Bergrechts durchgesetzt werden soll. Die „unberührte Ressource“ ist nicht Gegenstand der bergrechtlichen Regelungen und in seiner absoluten Form nicht adressierbar. Das Ziel der Ressourceneffizienz wiederum erstreckt sich insbesondere auf Ressourcen, die bereits in Gebrauch sind oder in Gebrauch genommen werden sollen. Der Abbau von Rohstoffen als erster Schritt in der Wertschöpfungskette steht jedoch außerhalb dieser noch folgenden Abschnitte des Lebenszyklus.

Die schonende Ressourceninanspruchnahme umfasst im Folgenden die vorausschauende, am Bedarf<sup>14</sup> orientierte Primärrohstoffgewinnung, die begrifflich auch eine mögliche absolute Verminderung der gewonnenen Mengen einschließt.

---

<sup>12</sup> Knappe Rohstoffe (z. B. aus Drittländern importierte kritische Metalle) unterliegen in der Regel, sofern nicht oder nur teilweise substituierbar, einem Effizienzgebot. Die umfassende Substitution dagegen richtet sich in erster Linie auf den völligen Verzicht von Primärressourcen und damit den Schutz von Ressourcen.

<sup>13</sup> Smeddinck, Die Entwicklung des Ressourcenschutzrechts. Schlaglichter: Von den Ursprüngen zur globalen Governance, *VerwArch* 2012, 183 (190/191).

<sup>14</sup> Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), *Oberflächennahe mineralische Rohstoffe in Rheinland-Pfalz, Rohstoffbericht, 2007*, S. 5 mit Verweis auf Erhebungen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe von 2001, wonach der pro Kopf-Verbrauch am Tag in Deutschland 40,7 kg an wichtigen mineralischen Rohstoffen und Energierohstoffen (wie Kies, Sand, Braunkohle, Naturstein, Kupfererz oder Rohöl) beträgt.

## 3. Ansätze zur bedarfsorientierten ressourcenschonenden Gewinnung von Bodenschätzen und zur Verminderung der Umweltauswirkungen beim Abbau

### 3.1. Verankerung des Leitprinzips der Ressourcenschonung im BBergG

Ein Grundsatz der bedarfsorientierten, Ressourcen schonenden Inanspruchnahme sowie des dauerhaft umweltgerechten Abbaus von Bodenschätzen findet sich bisher im BBergG nicht. Wie gesehen, dienen die in der Zweckbestimmung des § 1 BBergG niedergelegten Grundsätze in erster Linie dem wirtschaftlich und technisch sicheren Bergbau. Um das Ziel der Ressourcenschonung auch im Bergbau verfolgen zu können, ist eine Verankerung eines entsprechenden Leitprinzips im Gesetzeszweck des BBergG ein Schritt, der aus rechtssystematischen Gründen geboten erscheint. Denn die in der Zweckbestimmung des Gesetzes enthaltenen Regelungen geben die Zielvorstellungen des Gesetzgebers wieder und kommen als Auslegungsregeln bei der Gesetzesanwendung zur Geltung. Die Aufnahme des Prinzips der Ressourcenschonung in die Zweckbestimmung des Bergrechts würde also bereits das Normengefüge verändern, wäre also keinesfalls nur eine programmatische Aussage ohne gestalterische Wirkung. Zudem würden bereits vorhandene Grundsätze der Raumplanung<sup>15</sup>, die sich auf die Ressourcenschonung beim Rohstoffabbau beziehen, in gesetzlicher Weise verankert werden.

Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die in § 1 BBergG enthaltenen Grundsätze keine Rechte oder Pflichten für einen Regelungsadressaten begründen. Ebenso wenig kommen sie als eigenständige Rechtsgrundlage für die Behörden zum Erlass von Verwaltungsakten in Betracht. Deshalb ist die Einführung eines solchen Leitprinzips als Bestandteil eines mehrstufigen Vorgehens zu verstehen. Um eine höhere Wirksamkeit zu erzielen, müssen also weitere Regelungsansätze hinzukommen, die vor allem auch eine materielle Rechtswirkung entfalten.

In einem Leitprinzip der Ressourcenschonung im BBergG sollten zunächst Elemente enthalten sein, die auch die weiteren Ansätze zur Modifizierung des Bergrechts aufgreifen. Folgende Elemente kommen für die Regelung in Betracht<sup>16</sup>:

- die Bodenschätze und ihre Lagerstätten sollen geschützt werden mit dem Fokus, ihre Nutzung auch für nachfolgende Generationen zu gewährleisten (Nachhaltigkeitsanspruch);

---

<sup>15</sup> Vgl. Regionalplan Südhessen 2010, Bekanntmachung des RP Darmstadt vom 17. Oktober 2011, Staatsanzeiger 42/2011, Rohstoffsicherung, Plansatz (G)9.1-1: „Die Vorkommen mineralischer Rohstoffe sind als natürliche, mengenmäßig begrenzte, nicht vermehrbare und standortgebundene Ressourcen zu schonen. Ihre langfristige Nutzung ist durch vorsorgliche Sicherung sowie durch sparsame und zweckentsprechende Verwendung der Rohstoffe zu gewährleisten.“

<sup>16</sup> Vgl. zur Orientierung bereits den Ansatz in § 328 des Umweltgesetzbuch-Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission (UGB-KomE), der explizit und sehr weitgehend bereits den Schutz von Bodenschätzen für zukünftige Generationen sowie die Möglichkeiten der Bedarfsorientierung und der Wiederverwertbarkeit von Rohstoffen vorsah. Siehe außerdem die Auflistung einer „nachhaltigkeitsorientierten Rohstoffpolitik“ in: Staatliche Geologische Dienste der Bundesrepublik Deutschland: Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Zustandsbericht (Stand: 31.12.2008), 2009, S. 9.

- die nachhaltige Nutzung der Lagerstätten umfasst die – soweit technisch möglich und ökonomisch tragbar – vollständige Gewinnung von Rohstoffen einer Lagerstätte, die Nutzung möglichst hochwertiger und mächtiger Lagerstätten sowie die Nutzung von Lagerstätten mit geringem Abraumanteil;
- die Bodenschätze sollen für einen volkswirtschaftlichen Bedarf gewonnen werden (Grundsatz der nachfrageorientierten Gewinnung);
- bei der Gewinnung von Bodenschätzen ist zu berücksichtigen, dass bereits abgebaute und genutzte Rohstoffe wiederverwertet oder Ausgangsrohstoffe ersetzt werden können;
- bei der Gewinnung von Bodenschätzen sind schädliche Umweltauswirkungen weitestgehend zu vermeiden.

### 3.2. Einführung einer bergbaulichen Bedarfsprüfung

Der im Leitprinzip der Ressourcenschonung enthaltene Ansatz einer nachfrage- und bedarfsorientierten Gewinnung sollte durch eine Bedarfsprüfung bei Abbauvorhaben konkretisiert werden. Diese Bedarfsprüfung sollte als fester Bestandteil aller bergrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgesehen werden (sowohl bei der Erteilung von Bergbauberechtigungen als auch bei der Zulassung von Betriebsplänen). Sie soll der Feststellung dienen, ob das Abbauvorhaben einen volkswirtschaftlichen Nutzen hat und zur Deckung eines bestehenden Bedarfs notwendig ist. In Abgrenzung zur bereits durchgeführten Bedarfsfeststellung im Rahmen der Regionalplanung wird im Verfahren zur Genehmigung eines konkreten bergbaulichen Vorhabens der Bedarf im Einzelfall in Abwägung mit anderen entgegenstehenden Belangen (beispielsweise Ressourcenschonung) festgestellt und konkretisiert. Dabei wird das Gewicht der entgegenstehenden Belange auch danach bestimmt werden müssen, ob der Rohstoff weit verbreitet ist oder ob es sich um einen seltenen und wertvollen Rohstoff handelt.

Eine Bedarfsfeststellung ist dem Bergrecht nicht grundsätzlich fremd. In § 54 Abs. 2 S. 3 sowie in § 52 Abs. 2b S. 2 BBergG ist vorgesehen, dass es nach Landesrecht besondere Planungsverfahren geben kann, bei denen insbesondere die Abbaugrenzen und Haldenflächen festgelegt sind. Die Länder NRW, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen haben solche Planungsverfahren geregelt. Für den Abbau der dort vorhandenen Braunkohlenlagerstätten findet eine staatliche Bedarfsfeststellung<sup>17</sup> statt, zu diesem Zweck werden auf der Grundlage der Landesentwicklungsprogramme gesonderte (Teil)Regionalpläne in Form von Braunkohlenplänen aufgestellt. Der Abbau von Braunkohle richtet sich dabei nach energiepolitischen Leitentscheidungen der jeweiligen Landesregierungen, die sich in den Zielen der Raumordnung und Landesplanung konkretisieren. So bestimmt das Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalens<sup>18</sup> in § 29 Abs. 2 LPIG NRW, dass die Genehmigung von Braunkohlenplänen zu erteilen ist, wenn diese den im

---

<sup>17</sup> Degenhart, Wirtschafts-, Energie- und Strukturpolitik durch Raumordnungsziele im Recht der Braunkohlenplanung, in: Degenhart/ Dammert/ Heggemann (Hrsg.), Bergrecht in der Entwicklung, 2003, 21 (24).

<sup>18</sup> Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005, GV. NRW. S. 430, zuletzt geändert durch Gesetz vom 29. Januar 2013, GV. NRW. S. 33; vgl. für Brandenburg (§ 12 Abs. 2 RegBkPIG): Gesetz zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 08. Februar 2012 (GVBl. I/12, [Nr. 13]).

Landesentwicklungsprogramm festgelegten Erfordernissen der Raumordnung zur Sicherung einer langfristigen Energieversorgung entsprechen und die Erfordernisse der sozialen Belange der vom Braunkohlentagebau Betroffenen und des Umweltschutzes angemessen berücksichtigen.<sup>19</sup>

Die Braunkohlenplanung basiert jedoch auf Annahmen eines langfristig zu erfüllenden, permanent bestehenden Bedarfs an energetischen Rohstoffen zur Deckung des Primärenergiebedarfs in Deutschland und manifestiert den raumgreifenden und extrem eingriffsintensiven Abbau auf Jahrzehnte hinaus. Sie stellt letztlich eine „atypische und eindimensionale“<sup>20</sup> energiepolitische Grundsatzentscheidung<sup>21</sup> dar. Damit kann die Braunkohlenplanung nicht als Vorbild einer Bedarfsprüfung dienen, die vor allem auch nichtenergetische mineralische Rohstoffe erfassen soll und zeitlich flexiblere Zyklen zulässt. Im Vordergrund der Bedarfsprüfung sollte deshalb die Mengensteuerung stehen, die durch die Standortauswahl und die Festlegung von Anforderungen an den Standort erzielt werden kann. Auch bei den nichtenergetischen Rohstoffen muss dabei differenziert werden: Bei Bodenschätzen mit langen Investitionszyklen dürfte eine Mengensteuerung schwierig zu bewerkstelligen sein. Gleiches dürfte für Bodenschätze gelten, die nicht nur lokal, sondern darüber hinaus auch in globalem Maßstab gehandelt werden. Folglich würde eine zusätzliche Bedarfsplanung oder Bedarfsprüfung z.B. für die global gehandelten metallischen Rohstoffe nur einen geringen praktischen Nutzen haben.

Der Ansatz für eine Bedarfsfeststellung (dort ohne Differenzierung zwischen mineralischen und anderweitigen Rohstoffen) ist bereits im Rahmen des Umweltgesetzbuch-Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission aufgegriffen worden (bergbauliche Bedarfs- und Standortplanung, vgl. § 338 UGB-KomE).<sup>22</sup> Der UGB-Entwurf sah die Bedarfsfeststellung auf der Planungsebene. Da jedoch einige der wesentlichen unter das BBergG fallenden mineralischen Rohstoffe als Abbauvorhaben bereits den Ausweisungen der Regionalplanung unterliegen (z.B. Feldspat, Quarzsand, Quarzit oder Basalt als grundeigene Bodenschätze sowie Stein- oder Kalisalz als bergfreie Bodenschätze), ließe sich im Rahmen einer konkreten Bedarfsprüfung im bergrechtlichen Verfahren an dieser Planungspraxis anknüpfen. Denn als Kriterium zur Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten „Rohstoffsicherung“ werden bereits auf der Ebene der Regionalplanung Bedarfserwägungen angestellt.<sup>23</sup> Danach müssen bei der Festlegung von

---

<sup>19</sup> Die Raumplanung braucht dazu allerdings fachliche Grundlagen: Zum einen müssen die Bedarfe seitens der Energiewirtschaft substantiiert belegt werden (z.B. Energiewirtschaftliches Bedarfskonzept) und zum anderen muss die Raumplanung über geologische Informationen verfügen, d.h. über die ungefähre Lage, Mächtigkeit und sonstige relevante Eigenschaften der Lagestätten (aufbereitet durch die geologischen Dienste).

<sup>20</sup> Vgl. Degenhart, Braunkohlenplanung unter Gesetzesvorbehalt?, DVBl. 1996, S. 773 (774).

<sup>21</sup> BVerfG, Az. 1 BvR 3139/08, Urteil vom 17.12.2013, Abs.-Nr. 288 (Garzweiler I/II).

<sup>22</sup> BMU (Hrsg.), Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, UGB-Kommissionsentwurf (UGB-KomE), 1998, S. 1010; siehe auch zur Bedarfsprüfung: Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, 523 (527f.).

<sup>23</sup> Beispielhaft für die Regionalplanung: Regionalplan Südhessen 2010, Plansatz (Z)9.2-1; Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.), Regionales Raumentwicklungsprogramm, Mittleres Mecklenburg/Rostock, August 2011, Plansatz 5.6 (Rohstoffvorsorge); beispielhaft für die Raumordnungsprogramme: Hessisches Ministerium

Vorranggebieten zur Rohstoffgewinnung und Vorbehaltsgebieten zur Rohstoffsicherung sowohl der absehbare Bedarf an Rohstoffen als auch die langfristige Sicherung der Lagerstätten berücksichtigt werden. Grundsätzlich sollen nur Vorkommen und Lagerstätten gesichert werden, deren Abbauwürdigkeit durch entsprechende geologische Erkundungen festgestellt worden ist. Die rohstoffgebundene Fachplanung bildet dabei eine wichtige Grundlage.<sup>24</sup> Zusätzlich sind auch die Art des Rohstoffs, seine Verbreitung, die Standortgebundenheit sowie die Transportwege zwischen Gewinnungs-, Aufbereitungs- und Weiterverarbeitungsstätten sowie dem Endverbraucher zu berücksichtigen.

Zwar sind die Vorranggebiete zur Rohstoffgewinnung einschließlich der Bedarfsfestlegungen in der Regel als Ziele der Raumordnung ausgestaltet, was eine Beachtungspflicht auf der Genehmigungsebene nach sich ziehen würde. Da jedoch bei den Bergbauberechtigungen und der Zulassung von Betriebsplänen (Ausnahme: Planfeststellungsverfahren) eine Bindungswirkung lediglich über § 4 Abs. 2 ROG hergestellt wird, sind die Erfordernisse der Raumordnung nicht verbindlich zu beachten, sondern nur im Rahmen der Interessenabwägung gemäß § 48 Abs. 2 BBergG zu berücksichtigen. Dies macht eine Regelung erforderlich, die eine Berücksichtigung der bereits erfolgten Bedarfsfeststellung an der Schnittstelle der übergeordneten Raumplanung zum Genehmigungsregime des Bergrechts gewährleistet.

Rechtssystematisch wäre die Bedarfsprüfung sowohl im Bergrecht des Bundes als auch im Zulassungsregime für Grundeigentümergebietsschätze auf Landesebene (zu unterscheiden nach Nass-<sup>25</sup> und Trockenabbau<sup>26</sup>) anzusiedeln.

Bezüglich einer Bedarfsplanung sind grundsätzlich auch bundesweite Lösungen denkbar, wie der Blick auf den beschleunigten Ausbau der Stromnetze (vgl. §§ 12a-e EnWG<sup>27</sup>) und die Möglichkeit der Raumordnung

---

für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.), Landesentwicklungsplan Hessen, festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13.12.2000, zuletzt geändert durch Zweite Verordnung über die Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000 vom 27.6.2013 (GVBl. Nr. 17, S. 479), Plansatz 10; Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2005 (Hrsg.): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Verordnung vom 30.05.2005, Plansatz 5.6 (2).

<sup>24</sup> Beispiel Hessen: Informationsgrundlage für eine Bedarfsfeststellung sind insbesondere die Rohstoffsicherungskonzeption für Hessen sowie in Bezug auf die Abgrenzungen sowie allgemeinen Informationen zu den Abbauflächen die Betriebsflächenkarte“ und die Karte „Rohstoffsicherung“ des Hessischen Landesamtes für Umwelt und Geologie; Beispiel Mecklenburg-Vorpommern: Grundlage bildet das Rohstoffsicherungskonzept des Landes Mecklenburg-Vorpommern mit seinen Bestandteilen Bedarfsprognose von 1999 und der Karte der oberflächennahen Rohstoffe (KOR50) von 2004/2005.

<sup>25</sup> Zulassung nach WHG iVm. Landeswassergesetzen.

<sup>26</sup> Zulassung entweder nach BImSchG (Vorhaben mit Sprengung oder >10ha) oder nach LBauOen (z.B. Hessen: ohne Sprengung und <10ha) bzw. LNatSchGen (z.B. Niedersachsen: für Abbauflächen >30m<sup>2</sup>).

<sup>27</sup> Energiewirtschaftsgesetz vom 7. Juli 2005 (BGBl. I S. 1970, 3621), das durch Gesetz vom 4. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3746) geändert worden ist.

auf Bundesebene (vgl. § 17 ROG<sup>28</sup>) zeigt. Bei genauerer Prüfung stellt man jedoch fest, dass die Abbauvorhaben oft in nur lokalen Maßstäben punktuell angesiedelt und in ihren Auswirkungen regionalspezifisch sind. Zudem fehlt ihnen die Vernetzungsfunktion, die einen länderübergreifenden Ansatz in Betracht kommen ließe. Vor dem Hintergrund des § 17 ROG ist deshalb auch zu berücksichtigen, dass aus vorgenannten Gründen keine Lücke<sup>29</sup> angenommen werden kann, die von der Raumordnungsplanung auf Landesebene – auch bei Beachtung des Gegenstromprinzips gemäß § 1 Abs. 3 ROG – nicht geschlossen werden könnte. Eine auf Bundesebene angesiedelte Bedarfsplanung wäre damit für den Rohstoffabbau ohne erkennbaren Mehrwert und wird deshalb hier nicht weiter verfolgt. Anders ist dies allerdings bei bergrechtlichen Vorhaben zu beurteilen, deren Bedarf und Standortplanung eng mit anderen Infrastrukturen verknüpft sind, wie beispielsweise bei Energiespeichern.

Die Verpflichtung einer vorgelagerten bergbaulichen Bedarfsprüfung sollte sowohl im BBergG (für alle dem BBergG unterfallenden Bodenschätze) als auch in den weiteren Zulassungsregimen (für die Grundeigentümergebiete) geregelt werden. Die vorliegende Analyse beschränkt sich auf Vorschläge zur Ausgestaltung des BBergG. Folgende Elemente einer Bedarfsprüfung sollten in das BBergG aufgenommen werden:

- Bereits zur Erteilung von Bergbauberechtigungen (Erlaubnis, Bewilligung, Bergwerkseigentum) ist eine Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme vorzunehmen;
- Des Weiteren ist im Rahmen der Betriebsplanzulassung für Abbauvorhaben bestimmter (mineralischer) Bodenschätze ebenfalls eine Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme vorzunehmen.

### 3.3. Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für Abbauvorhaben

Gemäß § 51 Abs. 1 S. 1 BBergG dürfen Bergbauvorhaben als Aufsuchungs-, Gewinnungs- und Aufbereitungsbetriebe nur auf Grund von behördlich zugelassenen Betriebsplänen errichtet, geführt und eingestellt werden. Die maßgeblichen Vorschriften über die Aufstellung und Zulassung von Betriebsplänen sind in den §§ 48 Abs. 2, 50 ff. BBergG geregelt. Das Zulassungsverfahren richtet sich nach den §§ 54 bis 56 Abs. 1 BBergG. Besonders bedeutsam sind die Voraussetzungen des § 55 Abs. 1 Nr. 1 bis 13 BBergG hinsichtlich der Gewährleistung bestimmter personeller und betrieblicher Vorgaben. Dies betrifft unter anderem die Zuverlässigkeit und Fachkunde des Unternehmers oder eines Betriebsleiters (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 BBergG), die Gewährleistung der erforderlichen Vorsorge gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und zum Schutz von Sachgütern, Beschäftigter und Dritter (§ 55 Abs. 1 Nr. 3 BBergG), die ordnungsgemäße

---

<sup>28</sup> Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Gesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

<sup>29</sup> Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, Raumordnungsgesetz, Kommentar, 2010, § 17 Rn. 2.

Abfallbeseitigung (§ 55 Abs. 1 Nr. 6 BBergG) und die erforderliche Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche (§ 55 Abs. 1 Nr. 7 BBergG).

Besondere Bedeutung erlangt hier § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG. Durch diese Vorschrift finden diejenigen Belange Eingang in das Verfahren, für deren Geltendmachung kein eigenes Verfahren zur Verfügung steht (z. B. immissionsschutzrechtliche Anforderungen nach § 22 BImSchG, Eingriffsregelung nach BNatSchG).

Diese Zulassungsvoraussetzungen sollten beibehalten werden. Hinzutreten müssen jedoch weitere Voraussetzungen, um die Fragen des Rohstoffbedarfs und der Umweltauswirkungen stärker in den Mittelpunkt zu rücken.

Die negativen Umweltauswirkungen von Abbauvorhaben im Tagebau und unter Tage sind vielfältig. Zu nennen sind hier unter anderem ein hoher Flächenverbrauch, die Devastierung der Oberfläche, die Beseitigung bestehender Bebauung und Vegetation, die Veränderungen des Grundwasserspiegels, Schäden an Gebäuden, Straßen und der Erdoberfläche sowie Lärm-, Staub- und Erschütterungsbelastungen. So besteht im Kalisalzbergbau die Gefahr der Versalzung des Grundwassers. Salzurückstände, die bei der Produktion von Kalidüngern anfallen, werden auf Abraumhalden aufgeschüttet, als salzhaltige Abwässer in den Untergrund versenkt oder in Flüsse eingeleitet.<sup>30</sup> Bei der Quarzsandgewinnung kommt es zu starker Staubentwicklung, die bei Beschäftigten und Drittbetroffenen unter anderem Lungenerkrankungen hervorrufen kann.<sup>31</sup>

Den Belangen des Umweltschutzes kommt allerdings im Rahmen bergbaulicher Entscheidungen keine hervorgehobene Bedeutung zu, da diese – neben den strukturellen Abwägungsdefiziten im Planfeststellungsverfahren – nicht ausreichend in den materiellen Zulassungsvoraussetzungen von Abbauvorhaben verankert sind. Im Vordergrund steht hier bisher stets die Ermöglichung und Förderung der Gewinnung von Bodenschätzen. Bei der Neukonzeption der materiellen Zulassungsvoraussetzungen könnten auch die bereits erwähnten Nachhaltigkeitserwägungen der Staatlichen Geologischen Dienste in die Überlegungen einbezogen werden.<sup>32</sup> Aufgrund des Umstandes, dass bergbauliche Vorhaben über viele Jahre betrieben werden, ist es erforderlich, die Tätigkeiten abschnittsweise zu genehmigen. Auf diese Weise kann auf veränderte Umstände in der Sach- und Rechtslage, insbesondere auf neuen Erkenntnisgewinn hinsichtlich sich ändernder Bedeutung und Auswirkung des konkreten Bergbaubetriebes, reagiert werden.

---

<sup>30</sup> Brinckmann, Runder Tisch „Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“, ZUR 2010, 467 (467).

<sup>31</sup> BGR (Hrsg.), Rohstoffwirtschaftliche Steckbriefe für Metall- und Nichtmetallrohstoffe, 2007.

<sup>32</sup> Staatliche Geologische Dienste der Bundesrepublik Deutschland: Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Zustandsbericht (Stand: 31.12.2008), S. 9.

Folgende Modalitäten sollten bei den Zulassungsvoraussetzungen zusätzlich in das BBergG aufgenommen werden:

- die Konzessionsvergabe und Betriebsplanzulassung) muss an die Erfüllung besonderer Anforderungen hinsichtlich der Bedarfsfeststellung knüpfen;
- die Anpassung der Zulassungsvoraussetzungen soll in Abhängigkeit der Schwere der bergbaubedingten Eingriffe in Rechte Dritter oder die Umwelt erfolgen: Zur Einordnung der Schwere der Eingriffe sollte zwischen einem Abbau unter besiedeltem Gebiet und nicht besiedeltem Gebiet unterschieden werden;
- hierbei sind die Anforderungen für einen Abbau von Bodenschätzen unter bewohnten Siedlungen strenger auszugestalten – der Bedarf muss hier langfristig gegeben und der Abbau unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten mangels alternativer Rohstoffzugänge zwingend erforderlich sein.

### 3.4. Aufwertung des bergrechtlichen Planfeststellungsverfahrens

Die Form des Planfeststellungsverfahrens hat sich – mit wenigen Ausnahmen – im gesamten Bereich des Fachplanungsrechts etabliert. Dabei weist die bergrechtliche Betriebsplanzulassung gegenüber den Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 72 ff. VwVfG sowie den Planfeststellungsverfahren des besonderen Fachplanungsrechts (etwa nach § 17 FStrG, § 43 EnWG, § 18 AEG oder § 68 WHG) in Bezug auf den Ausgleich widerstreitender Interessen erhebliche Defizite auf. Dies gilt auch dann, wenn für UVP-pflichtige Bergbau-Vorhaben die Entscheidung über die Rahmenbetriebsplanzulassung in der Form eines Planfeststellungsbeschlusses nach §§ 52 Abs. 2a, 57a ff. BBergG ergeht, da für die bergrechtliche Planfeststellung eine Systematik etabliert wurde<sup>33</sup>, die der Vermeidung oder Minderung bergbauspezifischer Umweltprobleme entgegenstehen. So enthält das BBergG in Bezug auf das Planfeststellungsverfahren nicht den in anderen Fachplanungsgesetzen geregelten Grundsatz, dass „... bei der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind ...“. Vielmehr geht der Gesetzgeber beim BBergG einen Sonderweg, indem in § 57a Abs. 4 BBergG darauf hingewiesen wird, dass das Verhältnis zwischen Unternehmer und Betroffenen und der Schutz von Belangen Dritter im Sinne des Bergrechts sich nach den dafür geltenden Vorschriften des Bundesberggesetzes bestimme. Das heißt vor allem, dass die Abwägung unter den relativen Vorbehalt der Rohstoffsicherungsklausel gestellt ist und damit Umweltbelange zurückgedrängt werden.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Vgl. Staatliche Geologische Dienste, Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland, S. 3: Unter Rohstoffsicherung werden „... alle Maßnahmen verstanden, die dazu führen, Rohstoffvorkommen langfristig einer wirtschaftlichen Gewinnung und Verwertung zur Verfügung zu stellen und Ansprüche von Dritten abzuwehren, die diesem Ziel entgegenstehen.“

<sup>34</sup> Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, S. 14.



Nach ständiger Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte<sup>35</sup> und der überwiegenden Meinung im Schrifttum<sup>36</sup> kommt der Behörde bei bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren im Rahmen ihrer Entscheidung über die Zulassung von Betriebsplänen kein Ermessen zu. Insbesondere ist die Behörde nicht berechtigt – wie in Planfeststellungsverfahren anderer Fachplanungen<sup>37</sup> –, im Rahmen planerischer Gestaltungsfreiheit eigene planerische Überlegungen anzustellen. Eine planerische Ermessensentscheidung soll in Ergänzung der bisherigen Vorschläge jedoch möglich sein, um neben den ökologischen Aspekten auch Fragen des Bedarfs und mögliche Standortalternativen bei mehreren für die Gewinnung in Betracht kommenden Bodenschatzvorkommen einbeziehen zu können.

Zwar gehen einzelne Auffassungen in der Literatur<sup>38</sup> davon aus, dass Ansatzpunkte für eine Ermessensentscheidung auch im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren ersichtlich sind. Dies wird insbesondere mit der Regelung des § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG begründet und der Möglichkeit für die zuständige Behörde, über diese Vorschrift zahlreiche unterschiedliche Belange in das Verfahren einbringen zu können. Entscheidend ist jedoch, dass die Annahme einer planerischen Gestaltungsfreiheit auch von dieser Literaturmeinung verneint wird. Im Ergebnis kommt der zuständigen Behörde somit kein Entscheidungsspielraum zu, die bergbaulichen Belange stärker an ökologischen oder ressourcenschonenden Grundsätzen zu messen.

Deshalb erscheint es zwingend geboten, die bisher über § 48 Abs. 1 und 2 BBergG geregelten Abwägungsvorgänge einem planerischen Ermessen zu öffnen. Dazu ist im BBergG eine Regelung zur Planfeststellung aufzunehmen, die sich an den Regelungen in den Fachplanungsgesetzen orientiert. Auf diese Weise wird auch ein Beitrag zur Vereinheitlichung rechtlicher Maßstäbe geleistet.

---

<sup>35</sup> OVG Münster, Beschluss vom 15.8.2003, ZfB 2003, 275 (279); OVG Lüneburg, Beschluss vom 16.2.2005, NuR 2005, 604 (605).

<sup>36</sup> Rasel, Umweltrechtliche Implikationen im Bundesberggesetz, 1994, S. 327; Teßmer, Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, Rechtsgutachten im Auftrag der Bündnis 90/Grünen-Fraktion des Bundestages, 2009, S. 34; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2011, S. 526.

<sup>37</sup> Vgl. z. B. das Planfeststellungsverfahren zur Errichtung und Betrieb von Bundesfernstraßen nach § 17 FernStrG sowie zur Errichtung und Betrieb von Schienenwegen der Eisenbahn nach § 18 AEG. Einzig vergleichbares Planfeststellungsverfahren, für das ebenfalls ein Anspruch auf Zulassung angenommen wird, ist das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren zur Errichtung und zum Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle gemäß § 9b Abs. 1 AtG; vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 26.3.2007 – 7 B 72.06 – NVwZ 2007, 833 (Planfeststellungsverfahren Schachtanlage Konrad); kritisch dazu Ramsauer, Atomare Endlagerung: Alternativenprüfung in der Planfeststellung, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.), 13. Deutsches Atomrechtssymposium 2008, S. 365 ff.

<sup>38</sup> Storm/Bunge, Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, § 18 Rn. 12 (m.w.N.); Bohne, Die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben nach den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Umsetzung der EG-Richtlinie vom 27.6.1985 (85/337/EWG), ZfB 1989, S. 93 (112).

In das BBergG sollte folgende Regelungsbestandteile aufgenommen werden, um eine Aufwertung des Planfeststellungsverfahrens herbeizuführen:

- Öffentliche und private Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und der Rohstoffsicherung sind im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen (dies muss die Möglichkeit einschließen, einen Plan zu versagen oder den Plan mit Auflagen zu versehen);
- darauf ist in § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG hinzuweisen;
- die Rohstoffsicherung ist ein wichtiger öffentlicher Belang, steht jedoch unter dem Vorbehalt der Bedarfsfeststellung einschließlich alternativer Rohstoffnutzung (Wiederverwertbarkeit, Substitution).

### 3.5. Neuausrichtung der Kategorien für Bodenschätze: Ausgewählte Grundeigentümergebäude als bergfreie oder grundeigene Bodenschätze

Die Bodenschatzkategorien des BBergG und die daraus folgenden Rechtswirkungen sind bereits seit geraumer Zeit Gegenstand politischer Reformbemühungen.<sup>39</sup> Dabei geht es im Wesentlichen darum, diese Kategorien aufzugeben, um die damit verbundenen Rechtskonflikte zu beseitigen. Insbesondere das Auseinanderfallen der Eigentumsrechte und die damit vorprogrammierte Konfrontation von Grundstücks- und Bergwerkseigentümern bei der Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen sind zu Recht wesentliche Kritikpunkte<sup>40</sup> an den derzeitigen Regelungen des BBergG und zeigen beispielhaft die Sonderstellung des Bergrechts. Konsequenz einer rechtlichen Gleichstellung aller Bodenschätze wäre die einheitliche Bergbaugenehmigung. Mag dieser Ansatz vor dem Hintergrund der erwähnten Problemstellung eine sinnvolle Überlegung für eine umfassende Reform des Bergrechts darstellen, so wäre eine solche Vorgehensweise für die hier zu Grunde liegende Zielstellung der schonenden Ressourceninanspruchnahme und Berücksichtigung von Umweltauswirkungen jedoch von geringerer Bedeutung. Die Analyse geht daher grundsätzlich vom Bestand der beiden Kategorien der bergfreien und der grundeigenen Bodenschätze aus.

Ausgangspunkt der hiesigen Überlegungen ist vielmehr, dass einige der wichtigsten mineralischen Rohstoffe für den Bausektor<sup>41</sup> den Grundeigentümergebäuden unterfallen<sup>42</sup> und damit trotz ihrer

---

<sup>39</sup> Vgl. die Änderungsanträge der Bundestagsfraktion von Bündnis90/Grüne, BT-Drs. 17/8133 vom 14.12.2011, S. 3 sowie der Bundestagsfraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/9034 vom 21.3.2012, S. 3.

<sup>40</sup> Vgl. Teßmer, Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, S. 10; das Rechtsgutachten war Grundlage beider erwähneter Änderungsanträge.

<sup>41</sup> Vgl. für Deutschland die Aufstellung des Statistischen Bundesamts, Fachserie 4 Reihe 3.1, Produzierendes Gewerbe, Produktion des Verarbeitenden Gewerbes sowie des Bergbaus und der Gewinnung von Steinen und Erden, 3. Vierteljahr 2012, Meldenummern 0811 11 330 bis 0812 22 508; entspricht den NACE-Codes (Statistische Systematik der Wirtschaftszweige in der Europäischen Gemeinschaft), Rev. 2 (2008) 08.11 und 08.12; diese Baustoffe wurden auch bei der Implementationsanalyse zur Primärbaustoffsteuer zu Grunde gelegt.

wirtschaftlichen Bedeutung dem Bergrecht entzogen sind. Es stellt sich daher die Frage, ob die Steuerung des Abbaus einiger wichtiger Grundeigentümerbodenschätze (dazu zählen vor allem Kiese und Sande) besser unter dem bergrechtlichen Regime erfolgen sollte.

Charakteristisch für die bergfreien Bodenschätze ist gemäß § 3 Abs. 2 S. 2 BBergG, dass sich das Eigentum an dem Grundstück nicht auf die darin lagernden Bodenschätze erstreckt. Folglich können an bergfreien Bodenschätzen vom Grundeigentum unabhängige Rechte etabliert werden. Bei der Vorschrift des § 3 Abs. 2 BBergG handelt es sich um eine „Inhalts- und Schrankenbestimmung“ des Eigentumsrechts im Sinne von Art. 14 Abs. 2 GG. Zu den bergfreien Bodenschätzen gehören nach § 3 Abs. 3 BBergG unter anderem Eisen, Graphit, Kupfer, Platin, Quecksilber, Schwefel, Silber, Zink, Kalisalze, Steinkohle sowie Braunkohle.

Dagegen stehen die in § 3 Abs. 4 BBergG aufgeführten „grundeigenen Bodenschätze“ im Eigentum des Grundstückseigentümers (vgl. § 3 Abs. 2 S. 1 BBergG). Die bergbaulichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit den grundeigenen Bodenschätzen unterliegen ebenfalls den Regelungen des BBergG. Zu den grundeigenen Bodenschätzen gehören z. B. Basaltlava, Dachschiefer, Feldspat, Speckstein, Ton (allerdings nur soweit er sich zur Herstellung von feuerfesten, säurefesten oder nicht als Ziegeleierzeugnisse anzusehenden keramischen Erzeugnissen oder zur Herstellung von Aluminium eignet) oder auch Quarz/ Quarzit (allerdings nur soweit zur Herstellung von feuerfesten Erzeugnissen oder Ferrosilizium geeignet). Außerdem sind grundeigene Bodenschätze i.S.v. § 3 Abs. 4 BBergG alle nicht unter § 3 Abs. 3 BBergG (bergfreie) oder § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG (grundeigene) fallenden Bodenschätze, die untertägig aufgesucht oder gewonnen werden sollen.

Alle sonstigen Bodenschätze im Sinne des § 3 Abs. 1 BBergG stehen zwar im Eigentum des Grundstückseigentümers, unterfallen aber nicht den Regelungen des BBergG (Grundeigentümerbodenschätze, siehe oben Kapitel 2.1). Hierzu gehören z. B. Kalkstein, Torf, Lehm, Gips, Sand und Kies sowie – soweit sie nicht die in § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG genannten Merkmale aufweisen – Ton, Quarz/ Quarzit und alle sonstigen Gesteine und Erden. Die Durchführung bergbaulicher Tätigkeit in Bezug auf Bodenschätze dieser Kategorie richtet sich nicht nach den Vorschriften des BBergG, sondern ausschließlich nach Vorschriften des Bauplanungs-, Wasser- und Naturschutzrechts sowie in einigen Bundesländern nach dem Abgrabungsrecht. Das bedeutet, dass der Abbau der Grundeigentümerbodenschätze weder dem bergrechtlichen Betriebsplanverfahren noch der Bergaufsicht unterliegt und – als wohl entscheidendster Aspekt – die Rohstoffsicherungsklausel nicht zur Anwendung kommt.

Eine wesentliche Konsequenz daraus ist, dass die Hürden in materiellrechtlicher Hinsicht für den Abbau von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen aufgrund der Rohstoffsicherungsklausel geringer sind und ein

---

<sup>42</sup> Die Sonderregelung des Art. 8 des Einigungsvertrages i.V.m. Anlage I Kapitel V, Sachgebiet D, Abschnitt III Ziffer 1 lit a. S. 1 für die neuen Bundesländer (Kiese und Sande wurden zu bergfreien Bodenschätzen erklärt) ist durch das „Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen“ vom 22.4.1996 aufgehoben worden. Zu beachten ist allerdings eine bestandsschützende Überleitungsregelung: Die vor dem 23.4.1996 erteilten Bergbauberechtigungen bleiben bestehen und die Bodenschätze, auf die sie sich beziehen, gelten weiter als bergfreie Bodenschätze.

entsprechendes Vorhaben damit leichter zugelassen werden kann als dies beim Abbau von Grundeigentümerbodenschätzen der Fall ist.

Eine Einbeziehung der bisherigen Grundeigentümerbodenschätze in das BBergG könnte vor diesem Hintergrund eher negative Effekte für die Belange der Ressourcenschonung zur Folge haben. Denn die Kritik richtet sich ja gerade auf den Umstand, dass ein Vorhaben nach BBergG in der Regel einer von der Rohstoffsicherungsklausel dominierten Abwägung unterliegt.

Eine Schlüsselrolle kommt bei der Betrachtung jedoch auch den Gemeinden zu. Gerade bei der Kies- und Sandgewinnung handelt es sich sehr oft um lokale Vorhaben, die der gemeindlichen Bauleitplanung unterliegen. Die §§ 30-36 BauGB gelten als Zulässigkeitsvoraussetzungen für alle Trockenaus Kiesungen und für die – nach § 68 Abs. 1 WHG iVm den jeweiligen Landeswassergesetzen planfeststellungsbedürftigen<sup>43</sup> – Vorhaben der Nassauskiesung, die nicht „von überörtlicher Bedeutung“ sind. Das BVerwG hat eine Überörtlichkeit verneint, solange ein Vorhaben nicht die Gemeindegebietsgrenze überschreitet.<sup>44</sup> Deshalb gilt für diese Vorhaben die strikte Bindung an § 35 BauGB und damit an das Einvernehmen der Gemeinde nach § 36 BauGB. Letzteres stellt ein nicht zu unterschätzendes Steuerungsinstrument der Gemeinden bei der Realisierung von Gewinnungsvorhaben dar.

Die Möglichkeiten der Gemeinden, den Abbau von Sand und Kies und damit auch die Ressourceninanspruchnahme zu steuern, sind daher nicht zu unterschätzen. Dies gilt vor allem aufgrund der Tatsache, dass das BBergG (und damit die Rohstoffsicherungsklausel) nicht zur Anwendung kommt und der Flächennutzungsplan wegen § 35 Abs. 3 S. 4 BauGB eine Aufwertung erfahren hat.<sup>45</sup>

Aus diesem Grund ist die Neuausrichtung der Bodenschatzkategorien eher abzulehnen. Dem Argument, die Übernahme von Sand und Kies als bergfreie oder grundeigene Bodenschätze käme wegen der Zusammenführung der Bodenschatzkategorien einer Rechtsvereinheitlichung gleich, hat in diesem Zusammenhang eine untergeordnete Bedeutung.

Gleichwohl ist anzumerken, dass eine solche Vorgehensweise des Bundesgesetzgebers von der Verfassung gedeckt wäre. Dem stünde auch nicht entgegen, dass der Bund keine Regelungen zu den sogenannten Grundeigentümerbodenschätzen getroffen hat und die Länder hier bereits durch eigene Gesetzgebung aktiv geworden sind (vgl. z. B. die Abgrabungsgesetze der Bundesländer Bayern und Nordrhein-Westfalen<sup>46</sup> sowie die Naturschutzgesetze der übrigen Länder). Grundsätzlich liegt die Gesetzgebungskompetenz bei

---

<sup>43</sup> Das BVerwG sieht in der Nassauskiesung einen Gewässerausbau, vgl. BVerwG, DVBl. 1979, 70.

<sup>44</sup> BVerwG, Urteil vom 4.5.1988, NJW 1989, 242.

<sup>45</sup> Vgl. auch Gaentzsch, NVwZ 1998, 889 (897).

<sup>46</sup> Bayern: Bayerisches Abgrabungsgesetz (BayAbgrG) vom 27. Dezember 1999, GVBl 1999, S. 532, 535, zuletzt geändert durch Gesetz vom 8.4.2013; NRW: Gesetz zur Ordnung von Abgrabungen (Abgrabungsgesetz NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. November 1979, zuletzt geändert durch Art. VII LGÄndG vom 19. 6. 2007 (GV. NRW. S. 228).

den Ländern, Art. 70 Abs. 1 GG, es sei denn dem Bund stehen gemäß Artt. 71 ff. GG Gesetzgebungskompetenzen zu. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder nur solange und soweit der Bund keine Regelung getroffen hat die Befugnis zur Gesetzgebung (vgl. Art. 72 Abs. 1 GG). Andererseits heißt das, sollten bereits landesrechtliche Regelungen, wie vorliegend, existieren, würde ein Bundesgesetz diese verdrängen.<sup>47</sup> Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich im vorliegenden Fall aus der konkurrierenden Gesetzgebung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft in der Teilmaterie Bergbau).

Zu beachten ist des Weiteren die Erforderlichkeitsklausel gemäß Artt. 72 Abs. 2, 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Diese schreibt vor, dass der Bund nur dann ein Recht zur Gesetzgebung hat, sollte eine bundesrechtliche Regelung zur Wahrung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder zur Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit notwendig sein.

Vorliegend wäre ein Handeln des Gesetzgebers zur Wahrung der Wirtschaftseinheit möglich. Eine Gefährdung der Rechtseinheit kommt dagegen nicht in Betracht. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn eine schwerwiegende Störung des Rechtsverkehrs vorliegt oder zu befürchten ist. Das Vorliegen unterschiedlicher Regelungen reicht für eine solche Annahme nicht aus. Die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse zielt dagegen auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes durch eine bundeseinheitliche Rechtsetzung.<sup>48</sup> Ein Regelungsbedürfnis wäre beispielsweise dann anzunehmen, wenn es sich um knappe, für die Volkswirtschaft wichtige Rohstoffe handeln würde, deren bedarfsgerechte, geordnete und Ressourcen schonende Gewinnung durch eine staatliche Lenkung am besten gewährleistet wäre. Diese Situation kann z. B. bei hochwertigen Kiesen und Sanden eintreten, nicht jedoch bei normalwertigem Kies, der schon wegen seiner Masse überwiegend im Nahbereich eingesetzt wird.

---

<sup>47</sup> Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Band V, Art. 72, Rn. 77, Art. 74, Rn. 32.

<sup>48</sup> BVerfGE, 112, 226 (249); Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, Art. 72 Rn. 21.

## 4. Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Ansätze

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich für die Änderung des BBergG aus dem Recht der Wirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, welches ausdrücklich den Bergbau als seine Teilmaterie erwähnt. Der Begriff des Bergbaus umfasst das Aufsuchen und Gewinnen von Mineralien z. B. Kohle, Erz, Erdöl, Erdgas, Salz) und Gesteinen (z. B. Kies, Sand) in Unter- und Übertagebetrieben.<sup>49</sup> Von dieser Definition erfasst sind auch diejenigen Rohstoffe und ihre Gewinnung, die in die Kategorie der Grundeigentümergebiete eingeordnet sind.

Die veränderten ressourcen- und umweltbezogenen Regelungsansätze sind grundrechtskonform auszugestalten. Hierbei sind insbesondere die Freiheitsgrundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 GG (Eigentumsfreiheit) sowie aus Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeine Handlungsfreiheit) zu beachten.

Das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 GG garantiert die Freiheit der Berufswahl und der Berufsausübung. Vom Schutzbereich sind hier neben der natürlichen Person des Bergbauunternehmers außerdem auch inländische juristische Personen umfasst (vgl. Art. 19 Abs. 3 GG), da das Grundrecht der Berufsfreiheit wesensmäßig auch auf die betroffenen Bergbauunternehmen anwendbar ist. Der sachliche Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist ebenfalls eröffnet, da es sich bei der hier betroffenen Tätigkeit des Bergbaus zweifelsohne um einen Beruf handelt.

Der Schutzbereich des Art. 14 GG erfasst, legt man die Eigentumsdefinition des (gesetzlichen) Privatrechts zugrunde, alle vermögenswerten Rechte und Güter sowie die Verwendungs- und Verfügungsfreiheit, nicht aber das Vermögen als solches. Auch öffentlich-rechtliche Rechtspositionen sind umfasst, aber nur dann, wenn sie durch eigene Leistung verdient worden sind. Geschützt ist auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb – teilweise wird eine Beschränkung auf die Substanz vorgenommen, es gilt kein Erwerbsschutz. In der Abgrenzung des Eigentumsschutzes zum Schutz der Berufsfreiheit gilt als Faustformel: „Art. 14 Abs. 1 GG schützt das Erworben, das Ergebnis der Betätigung; dagegen schützt Art. 12 Abs. 1 GG den Erwerb, die Betätigung selbst.“<sup>50</sup> Vor dem Hintergrund dieser Annahme dürfte der Schutzbereich des Art. 14 GG regelmäßig nicht eröffnet sein. Denn Anknüpfungspunkt der vorgeschlagenen modifizierten Regelungen des BBergG ist das unternehmerische Handeln in Bezug auf die Gewinnung von Bodenschätzen, nicht jedoch der Anlagenbestand oder die Infrastruktur der betroffenen Bergbauunternehmen. Zwar ist die Bergbauberechtigung eine durch Hoheitsakt vermittelte Rechtsposition, die auch durch Eigenleistungen des Bergbauberechtigten ermöglicht wird und damit als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG anzusehen ist.<sup>51</sup> Die gesetzlichen Regelungen würden jedoch nur für neu geplante Vorhaben gelten, so dass der Bestand an Gütern und Rechten nicht tangiert wird.

Liegt kein verfassungswidriger Eingriff in die spezielleren Freiheitsgrundrechte aus Art. 12 und 14 GG vor, so wäre ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG zu prüfen. Geschützt ist hier unter

---

<sup>49</sup> Maunz/ Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 74, Rn. 136.

<sup>50</sup> BVerfGE 30, 292 (334 f., „Erdölbevorratung“).

<sup>51</sup> Papier, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 14, Rn. 203.

anderem die wirtschaftliche Betätigungsfreiheit<sup>52</sup> der Bergbauunternehmer, die durch die modifizierenden gesetzlichen Änderungen im BBergG tangiert wäre.

Im Folgenden wird geprüft, ob die einzelnen vorgeschlagenen Ansätze zur Änderung des BBergG einen Eingriff in den Schutzbereich der Grundrechte aus Art. 12 GG und Art. 2 GG darstellen. Sofern ein Eingriff zu bejahen ist, erfolgt die Prüfung der möglichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung des Eingriffs. Die Prüfung wird für die einzelnen Ansätze getrennt vorgenommen, da jede Regelung für sich einen grundrechtsrelevanten Eingriff darstellen kann.

Einzig das Leitprinzip der Ressourcenschonung stellt – isoliert betrachtet – mangels Rechtsfolgen noch keinen Eingriff dar. Diese Bestimmung hat zwar als Auslegungsregel Einfluss auf die Gesetzesanwendung, würde damit aber erst mittels weiterer Vorschriften des BBergG Wirkung entfalten.

## 4.1. Bedarfsprüfung

Die Bedarfsprüfung hat eine objektiv berufsregelnde Tendenz<sup>53</sup>, denn sie trifft ihrem Inhalt und Schwerpunkt<sup>54</sup> nach mit der Entscheidung über den Abbaubedarf eine Tätigkeit, die typischerweise durch Bergbauunternehmer ausgeübt wird.

Bei der Prüfung der Frage, ob die in einer Berufsausübungsregelung enthaltenen Einschränkungen verhältnismäßig sind, ist der Gestaltungsfreiheit Rechnung zu tragen, die dem Gesetzgeber im Bereich der wirtschaftlichen Betätigung zukommt. In der Bestimmung wirtschaftspolitischer Ziele und der zu ihrer Verfolgung geeigneten Maßnahmen lässt das Grundgesetz einen Beurteilungsspielraum, innerhalb dessen durch wirtschaftspolitische Lenkungsmaßnahmen korrigierend eingegriffen werden darf.<sup>55</sup> Eine Maßnahme ist dann zu beanstanden, wenn sich ergibt, dass die relativ weiten verfassungsrechtlichen Grenzen dieses Spielraums überschritten sind.<sup>56</sup> Materiell setzt die Eingriffsrechtfertigung auf dieser Stufe der Berufsausübungsregelung vernünftige Gründe des Gemeinwohls als legitimen Zweck des Eingriffs voraus.<sup>57</sup> Hier kann das öffentliche Interesse an einer nachhaltigen Ressourcennutzung, verstanden als Element des Staatsziels Umweltschutz (Art. 20a GG), zur Rechtfertigung des Eingriffs angeführt werden. Zwar gewährt Art. 20a GG weder Grundrechte noch grundrechtsgleiche Rechte.<sup>58</sup> Jedoch wirkt das Staatsziel

---

<sup>52</sup> BVerfGE 89, 214 („Bankbürgschaft“).

<sup>53</sup> Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, Art. 12 Rn. 15.

<sup>54</sup> BVerfGE 97, 228 (254), Epping, Grundrechte, 5. Auflage, Rn. 375.

<sup>55</sup> BVerfG, Urteil vom 17.12.2013, Az. 1 BvR 3139/08, Abs.-Nr. 298; BVerfGE 53, 135 (143).

<sup>56</sup> BVerfGE 46, 246 (257).

<sup>57</sup> BVerfG E 7, 377 („Apothekenurteil“) und BVerfGE 33, 303 („Numerus clausus“).

<sup>58</sup> BVerwGE 71, 163 (165).

Umweltschutz als Optimierungsgebot.<sup>59</sup> Ein relativer Vorrang in der Abwägung mit anderen Verfassungsgütern ist daher im Einzelfall als Abwägungsergebnis möglich.

Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG tritt als subsidiäres allgemeines Freiheitsgrundrecht hinter dem spezielleren Freiheitsgrundrecht aus Art. 12 GG zurück. Ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit wäre im Übrigen im Rahmen der Schrankentrias des Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere der verfassungsmäßigen Ordnung und letztlich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. So wäre auch hier Art. 20a GG zu berücksichtigen. Vor dem Hintergrund dieser Staatszielbestimmung können bestehende ausdrückliche Vorbehalte in Grundrechten bzw. vorbehaltlos garantierte Grundrechte restriktiver interpretiert werden, wenn zum Zwecke des Umweltschutzes in das Grundrecht eingegriffen wird. Mit anderen Worten kann das Staatsziel Umweltschutz als verfassungsimmanente Schranke auch grundrechtsbeschränkende Wirkung haben. So kann etwa auch die allgemeine Handlungsfreiheit eingeschränkt werden.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, dass die Einführung einer Bedarfsprüfung keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet.

## 4.2. Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen

Die Verschärfung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen für Bergbauvorhaben stellt ebenfalls einen Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 GG dar. Dieser lässt sich verfassungsrechtlich jedoch rechtfertigen.

Eine Verschärfung der materiellen Voraussetzungen der Zulassung einzelner Bergbauvorhaben durch zwingende Einbeziehung bedarfs- und ressourcenschonender Kriterien greift in die Berufsausübungsfreiheit des Bergbauunternehmers ein. Die vorgeschlagenen Änderungen sind (unter anderem) darauf ausgelegt, eine beschränkende Steuerung des Abbaus von Bodenschätzen zu bewirken und stellen daher objektive Berufsausübungsregelungen dar. Diese können durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden (vgl. Art 12 Abs. 1 S. 2 GG). Objektive Berufsausübungsregelungen können aus wichtigen Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt sein. Die Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen von Bergbauvorhaben verfolgt den legitimen Zweck, endliche Ressourcen für kommende Generationen zu bewahren, die Gewinnung von Rohstoffen bedarfsorientiert und unter den Aspekten eines vollständigen Abbaus der Bodenschätze einer Lagerstätte, einer Nutzung möglichst großer Lagerstätten zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme, eines Gebrauchs hochwertiger Lagerstätten zur Minimierung des Energieeinsatzes bei der Gewinnung und einer Auswahl von Lagerstätten mit geringem Abraummaterialeinsatz zu steuern. Die Änderung der Zulassungsvoraussetzungen verfolgt außerdem den Zweck, negative Umweltauswirkungen wie Flächenverbrauch, Devastierung der Oberfläche, Absenkungen des Grundwasserspiegels sowie Schäden an Bebauung, Vegetation und Erdoberfläche durch eine bedarfs- und ressourcenschutzorientierte Steuerung der Rohstoffgewinnung zu vermindern. Der ressourcenschonende Umgang mit endlichen Bodenschätzen stellt insofern auch aus Umweltgesichtspunkten einen wichtigen Grund des Gemeinwohls dar.

---

<sup>59</sup> Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 20a Rn. 23.



Weitere Alternativen, die den Ressourcenschutz im Bereich des Bergrechts in gleichem Maße zu fördern vermögen und dabei eine geringere Eingriffsintensität für die grundrechtlich geschützte Rechtsposition der Bergbauunternehmen haben, sind nicht zu erkennen.

Im Rahmen der Angemessenheitsprüfung sind die Gemeinwohlinteressen gegen die Interessen der durch die Berufsausübungsregelungen betroffenen Adressaten abzuwägen. Vor allem im Hinblick auf die Verantwortung gegenüber folgenden Generationen, die einen schonenden Umgang mit vorhandenen Bodenschätzen fordert, und dem Ziel einer nachhaltigen und somit bedarfsorientierten Gewinnung endlicher Ressourcen treten die entgegenstehenden Belange der Bergbauunternehmer, die Beschränkungen ihrer Berufsausübung, zurück. Die angestrebten Änderungen der Zulassungsvoraussetzungen bergbaulicher Vorhaben sind demnach angemessen und der Eingriff in die Berufsfreiheit zu rechtfertigen.

Die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG tritt als subsidiäres allgemeines Freiheitsgrundrecht hinter dem spezielleren Freiheitsgrundrecht aus Art. 12 GG zurück.

Der vorgeschlagenen Anpassung materieller Zulassungsvoraussetzungen des BBergG zur Sicherstellung eines bedarfsorientierten ressourcenschonenden Abbaus von Bodenschätzen stehen demnach keine verfassungsrechtlichen Bedenken entgegen.

### **4.3. Aufwertung des Planfeststellungsverfahrens**

Im Hinblick auf die Einführung einer planerischen Gestaltungsfreiheit ergeben sich keine abweichenden Ergebnisse. Zwar handelt es sich hierbei um einen Eingriff in die Berufsfreiheit, da der Bergbauunternehmer selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen noch keinen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung erhält. Im Rahmen der Prüfung einer möglichen verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ist die Stärkung der Ressourcenschonung gegenüber dem Grundsatz der Rohstoffsicherung verhältnismäßig und liegt im gesetzgeberischen Ermessen.

Die Rechte des Unternehmers sind durch den Anspruch auf eine fehlerfreie Ermessensentscheidung im Planfeststellungsverfahren gewahrt.

## 5. Zusammenfassung

Die Analyse zeigt, dass Ansätze zur Einführung von ressourcen- und umweltbezogenen Regelungen in das Bergrecht möglich sind. Gleichzeitig ist festzuhalten, dass das BBergG eines der wenigen umweltrelevanten Gesetze ist, das bisher einer Anpassung an neuere Erkenntnisse und Entwicklungen weitgehend widerstanden hat. Die letzte substanzielle Änderung datiert von 1990, als auch im Bergrecht in Umsetzung der UVP-Richtlinie ein Planfeststellungsverfahren eingeführt wurde. Motiv der Veränderung des BBergG (sowie der damaligen Einführung der UVP-V Bergbau<sup>60</sup>) war folglich ein Umsetzungserfordernis von EU-Vorgaben. Letztlich ist anhand dieses Beispiels auch festzustellen, dass der im Bergrecht fehlende Einfluss des EU-Rechts die fehlende Innovation innerhalb dieser Rechtsmaterie ermöglicht.

Vor dem Hintergrund der drei verschiedenen Ansätze der Ressourcenbetrachtung (Ressourcenschutz, Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz) lässt sich unter Berücksichtigung der systematischen Ausrichtung des Bergrechts vor allem das Ziel der Ressourcenschonung verfolgen. Ausgangspunkt sollte daher auch für das BBergG, ebenso wie dies in anderen Umwelt- und Fachplanungsgesetzen der Fall ist, von einer grundlegenden Programmatik, einem Leitprinzip, ausgegangen werden. Dieses Leitprinzip sollte die Bedeutung des Rohstoffbedarfs und Elemente der Nachhaltigkeit, also die Verantwortung für nachfolgende Generationen auch im Rohstoffsektor, enthalten.

Es wird empfohlen, das Prinzip der schonenden Inanspruchnahme von Ressourcen im Bergrecht insbesondere durch die stärkere Verknüpfung von Gewinnungsberechtigung und Bedarfsprüfung zu verankern. Die Bedarfsprüfung auf der Genehmigungsebene knüpft dabei an die Bedarfskriterien bei der Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten in der Regionalplanung an. Im Sinne konsistenter Regelungen wird vorgeschlagen, die Zulassungsvoraussetzungen an die Bedarfsfestlegungen anzuknüpfen. Es empfiehlt sich dabei die Anforderungen für einen Abbau von Bodenschätzen unter bewohnten Siedlungen strenger auszugestalten. In diesen Fällen wird vorgeschlagen, dass der Bedarf langfristig gegeben und der Abbau unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten mangels alternativer Rohstoffzugänge zwingend erforderlich sein muss. In Bezug auf den Entscheidungsspielraum der Behörden erscheint es geboten, die Abwägungsvorgänge einem planerischen Ermessen zu öffnen. Dazu ist im BBergG eine Regelung zur Planfeststellung aufzunehmen, die sich an den Regelungen in den übrigen Fachplanungsgesetzen orientiert. Hierin wäre auch ein Beitrag zur Vereinheitlichung rechtlicher Maßstäbe zu sehen.

Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist die Einführung der neuen Regelungsansätze gerechtfertigt.

---

<sup>60</sup> Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben vom 13. Juli 1990 (BGBl. I S. 1420), die zuletzt durch Verordnung vom 3. September 2010 (BGBl. I S. 1261) geändert worden ist.

## 6. Formulierungsvorschläge

Die Formulierungsvorschläge beziehen sich ausschließlich auf Regelungen des Bergrechts und damit des BBergG.

### 6.1. Leitprinzip der Ressourcenschonung

Das Leitprinzip der Ressourcenschonung könnte als **§ 1 Nr. 4 BBergG** oder als neuer **Absatz 2** in das BBergG eingefügt und wie folgt formuliert werden:

*„Bodenschätze und ihre Lagerstätten sollen für eine Nutzung durch die nachfolgenden Generationen geschützt werden. Sie sollen nachfrageorientiert und nur für einen Bedarf gewonnen werden, der nicht durch andere Rohstoffquellen zu decken ist, insbesondere aus wiederverwertbaren Rohstoffen oder durch Substitution von Rohstoffen. Vorhandene Lagerstätten sollen unter Berücksichtigung eines sparsamen Energie- und Ressourceneinsatzes und sparsamer Flächeninanspruchnahme ausgewählt werden und möglichst vollständig abgebaut werden.“*

### 6.2. Einführung einer bergbaulichen Bedarfsprüfung

Die bergbauliche Bedarfsprüfung sollte als materielle Zulassungsvoraussetzung im BBergG geregelt werden. Diese Regelung sollte sowohl bei den Bergbauberechtigungen (§§ 6ff. BBergG) als auch bei der Betriebsplanzulassung (§§ 50ff. BBergG) niedergelegt werden.

Ergänzung des **§ 6 BBergG** (die Empfehlung ist kursiv und durch Unterstreichung hervorgehoben):

Wer bergfreie Bodenschätze aufsuchen will, bedarf der Erlaubnis, wer bergfreie Bodenschätze gewinnen will, der Bewilligung oder des Bergwerkseigentums. Diese Berechtigungen können nur natürlichen und juristischen Personen und Personenhandelsgesellschaften erteilt oder verliehen werden. Zur Erteilung der Berechtigung ist eine Prüfung vorzunehmen, inwieweit der Abbau zur Deckung eines kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs unter Berücksichtigung einer schonenden Inanspruchnahme von Bodenschätzen notwendig ist.

Ergänzung des **§ 55 Abs. 1 BBergG** (die Empfehlung ist kursiv und durch Unterstreichung hervorgehoben):

(1) Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn

1. für die im Betriebsplan vorgesehene Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen die erforderliche Berechtigung nachgewiesen ist,

2. nicht Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

a) der Unternehmer, bei juristischen Personen und Personenhandelsgesellschaften eine der nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung berechtigten Personen, die erforderliche Zuverlässigkeit und, falls keine unter Buchstabe b fallende Person bestellt ist, auch die erforderliche Fachkunde oder körperliche Eignung nicht besitzt,

b) eine der zur Leitung oder Beaufsichtigung des zuzulassenden Betriebes oder Betriebsteiles bestellten Personen die erforderliche Zuverlässigkeit, Fachkunde oder körperliche Eignung nicht besitzt,

3. der Abbau zur Deckung eines kurz-, mittel- oder langfristigen Bedarfs unter Berücksichtigung einer schonenden Inanspruchnahme notwendig ist.

...

### 6.3. Weitere Anpassung der materiellen Zulassungsvoraussetzungen

Es wird empfohlen, die Antragsmodalitäten in § 52 Abs. 4 BBergG und die Zulassungsvoraussetzungen in § 55 Abs. 1 BBergG um ressourcen- und umweltschutzbezogene Regelungen zu ergänzen.

**Ergänzung des § 52 Abs. 4 BBergG** (die Empfehlung ist kursiv und durch Unterstreichung hervorgehoben):

„Die Betriebspläne müssen eine Darstellung des Umfangs, der technischen Durchführung und der Dauer des beabsichtigten Vorhabens sowie den Nachweis enthalten, dass die in § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 bis 13 bezeichneten Voraussetzungen erfüllt sind. Die Darstellung muss insbesondere enthalten, woraus sich ein Bedarf an der Gewinnung des Bodenschatzes ergibt, in welchem Umfang Grundeigentum Dritter in Anspruch genommen werden soll oder im Zuge der Durchführung des Vorhabens Nutzungsbeeinträchtigungen oder Schädigungen erfahren kann; ferner welche Maßnahmen der Vorsorge, Verminderung und Beseitigung von Schäden zu ergreifen und welche Maßnahmen zur Wiederherstellung des Zustandes der Geländeoberfläche vorgesehen sind. Sie können verlängert, ergänzt und abgeändert werden.“

**Ergänzung des § 55 Abs. 1 BBergG:**

(1) Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn

1. für die im Betriebsplan vorgesehene Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen die erforderliche Berechtigung nachgewiesen ist,

2. nicht Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass

a) der Unternehmer, bei juristischen Personen und Personenhandelsgesellschaften eine der nach Gesetz, Satzung oder Gesellschaftsvertrag zur Vertretung berechtigten Personen, die erforderliche Zuverlässigkeit und, falls keine unter Buchstabe b fallende Person bestellt ist, auch die erforderliche Fachkunde oder körperliche Eignung nicht besitzt,

b) eine der zur Leitung oder Beaufsichtigung des zuzulassenden Betriebes oder Betriebsteiles bestellten Personen die erforderliche Zuverlässigkeit, Fachkunde oder körperliche Eignung nicht besitzt,

### [3. Bedarfsprüfung]

4. nicht nur eine unvollständige Gewinnung der Rohstoffe aus der jeweiligen Lagerstätte möglich ist,

5. die Durchführung des Vorhabens ohne erhebliche Einwirkungen auf bewohntes Grundeigentum Dritter durchgeführt werden kann,

6. die Durchführung des Vorhabens keine erheblichen Verschlechterungen bzgl. öffentlicher Umweltbelange, insbesondere des Natur- und Gewässerschutzes, mit sich bringt,

7. die erforderliche Vorsorge gegen Gefahren für Leben, Gesundheit und zum Schutz von Sachgütern, Beschäftigter und Dritter im Betrieb, insbesondere durch die den allgemein anerkannten Regeln der Sicherheitstechnik entsprechenden Maßnahmen, sowie dafür getroffen ist, dass die für die Errichtung und Durchführung eines Betriebes auf Grund dieses Gesetzes erlassenen oder geltenden Vorschriften und die sonstigen Arbeitsschutzvorschriften eingehalten werden,

8. keine Beeinträchtigung von Bodenschätzen, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, eintreten wird,

9. für den Schutz der Oberfläche im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs Sorge getragen ist,

10. die anfallenden Abfälle ordnungsgemäß verwendet oder beseitigt werden,

11. die erforderliche Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung der Oberfläche in dem nach den Umständen gebotenen Ausmaß getroffen ist,

12. die erforderliche Vorsorge getroffen ist, dass die Sicherheit eines nach den §§ 50 und 51 zulässigerweise bereits geführten Betriebes nicht gefährdet wird,

13. gemeinschädliche Einwirkungen der Aufsuchung oder Gewinnung nicht zu erwarten sind und

bei einem Betriebsplan für einen Betrieb im Bereich des Festlandssockels oder der Küstengewässer ferner,

... .“

### **6.4. Aufwertung des Planfeststellungsverfahrens**

Die Regelung zum Planfeststellungsverfahren sollte in § 57a Abs. 1 BBergG durch einen klaren Hinweis auf die vorzunehmende Abwägung ergänzt werden. Darauf ist in § 48 Abs. 1 S. 2 BBergG hinzuweisen.

#### **Ergänzung des § 48 Abs. 1 BBergG:**

„(1) Unberührt bleiben Rechtsvorschriften, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung dienen können, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder

im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind. Bei Anwendung dieser Vorschriften sind die jeweiligen öffentlichen Zwecken je nach ihrer Bedeutung zu beachten oder zu berücksichtigen und mit dem Interesse der Aufsuchung und Gewinnung sachgerecht abzuwägen. Die in § 57a Abs. 1 S. 2 zu Grunde gelegten Abwägungsgrundsätze sind zu beachten.“

**Ergänzung des § 57a Abs. 1 BBergG:**

„(1) Das im Falle des § 52 Abs. 2a durchzuführende Planfeststellungsverfahren tritt an die Stelle des Verfahrens nach den §§ 54 und 56 Abs. 1. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Anhörungsbehörde und Planfeststellungsbehörde ist die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde.“

## 7. Quellenverzeichnis

*Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, BGR (Hrsg.): Rohstoffwirtschaftliche Steckbriefe für Metall- und Nichtmetallrohstoffe, 2007.*

*Bohne, Eberhard:* Die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben nach den Gesetzentwürfen der Bundesregierung zur Umsetzung der EG-Richtlinie vom 27.6.1985 (85/337/EWG), ZfB (Zeitschrift für Bergrecht) 1989, S. 93-125.

*Boldt, Gerhard/ Weller, Herbert:* Bundesberggesetz, Kommentar, Berlin, 1984.

*Brinckmann, Hans:* Runder Tisch „Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“, ZUR (Zeitschrift für Umweltrecht) 2010, S. 467-474.

*Degenhart, Christoph:* Braunkohlenplanung unter Gesetzesvorbehalt? – Zum „Horno-Urteil“ des Verfassungsgerichts Brandenburg, DVBl. 1996, S. 773-784.

*Degenhart, Christoph, in:* Degenhart, Christoph/ Dammert, Bernd/ Heggemann, Bernd (Hrsg.), Bergrecht in der Entwicklung: Wirtschafts-, Energie- und Strukturpolitik durch Raumordnungsziele im Recht der Braunkohlenplanung, Baden-Baden, 2003.

*Epping, Volker:* Grundrechte, 5. Auflage, 2012.

*Frenz, Walter:* Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung, Berlin 2001.

*Gaentzsch, Günter:* Rechtliche Fragen des Abbaus von Kies und Sand, NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht) 1998, S. 889-897.

*Herrmann, Friederike/ Sanden, Joachim/ Schomerus, Thomas/ Schulze, Falk:* Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, S. 523-531.

*Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (Hrsg.):* Rohstoffsicherungskonzept Hessen, 2. Auflage, 2007.

*Hüffer, Uwe/ Tettinger, Peter J.:* Sand und Kies als Gegenstand des Bergwerkseigentums in den neuen Bundesländern, Bochumer Forschungsberichte zum Berg- und Energierecht, Ruhr-Universität Bochum, 1993.

*Jarass, Hans. D./ Pieroth, Bodo:* Grundgesetz, Kommentar, 12. Auflage, München, 2012.

*Landesregierung Rheinland-Pfalz:* Landesregierung Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Oberflächennahe mineralische Rohstoffe in Rheinland-Pfalz, Rohstoffbericht, 2007.

*Miesbach, Hermann/ Engelhardt, Dieter:* Bergrecht, Kommentar zu den Landesberggesetzen und den sonstigen für den Bergbau einschlägigen bundes- und landesrechtlichen Vorschriften, Berlin, 1962 (Ergänzungsband 1969).

*Papier, Hans-Jürgen, in:* Maunz/ Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung.

*Ramsauer, Ulrich*, in: Koch, Joachim/ Roßnagel, Alexander (Hrsg.), Atomare Endlagerung: Alternativenprüfung in der Planfeststellung, 13. Deutsches Atomrechtssymposium 2008, S. 365-386.

*Rasel, Klemens Maria*: Umweltrechtliche Implikationen im Bundesberggesetz, 1994.

*Reimer, Franz/ Tölle, Susanne*: Ressourceneffizienz als Problembegriff, ZUR 2013, S. 589-598.

*Runkel, Peter*, in: Spannowsky, Willy/ Runkel, Peter/ Goppel, Konrad (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, Kommentar, 1. Auflage, München, 2010.

*Sanden, Joachim/ Schomerus, Thomas/ Schulze, Falk*: Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamts, FKZ 3709 18 153 1, 2011.

*Schulze-Fielitz, Helmuth*, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, 2013.

*Smeddinck, Ulrich*: Die Entwicklung des Ressourcenschutzrechts. Schlaglichter: Von den Ursprüngen zur globalen Governance, VerwArch (Verwaltungsarchiv) 2012, S. 183-205.

*Staatliche Geologische Dienste der Bundesrepublik Deutschland*: Rohstoffsicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Zustandsbericht (Stand: 31.12.2008), 2009.

*Storm, Peter-Christoph/ Bunge, Thomas*: Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 1. Band, Loseblattsammlung (Stand: Oktober 2013).

*Teßmer, Dirk*: Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, Rechtsgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, 2009.

*Umweltbundesamt (Hrsg.)*: Positionspapier Ressourcenschutzrecht, Dezember 2013.

*Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch*, in: Bundesministerium für Umwelt, Reaktorsicherheit und Naturschutz (Hrsg.), UGB-Kommissionsentwurf (UGB-KomE), Berlin, 1998.