

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1. Kapitel: Grundlegung	1
A. Einleitung und Forschungsgegenstand	1
B. Überblick über die rechtsgeschichtliche Entwicklung des Bergrechts	8
C. Funktionen des Bergrechts	19
D. Einführung in die Vorhabenzulassung nach dem Bundesberggesetz	67
E. Umweltpolitisch motivierte Reformvorschläge	84
2. Kapitel: Bergbauberechtigungen und polygonale Interessenkonflikte	87
A. Grundlegendes zur Bergbauberechtigung	88
B. Ausgleich kollidierender Interessen bei der Konzessionierung?	95
C. Abschaffung des Berechtsamswesens?	170
D. Bilanz: Beibehaltung des Berechtsamswesens	189
3. Kapitel: Vorhabenzulassung und Konfliktlösung	191
A. Voraussetzungen der Betriebsplanzulassung	195
B. Bergrechtliche Verfahrensstufung	274
C. Außerbergrichtliche Anforderungen und parallele Zulassungsentscheidungen	338
D. Synthese: Weitreichende Entscheidungskonzentrationen <i>de lege ferenda?</i>	348

E. Bergnachbarrecht und Nutzungskonkurrenzen	351
F. Betriebseinstellung und dauerhafte Verantwortlichkeit	365
4. Kapitel: Grundlegende Bemerkungen zur Steuerung der Ressourcen- und Untergrundnutzung	381
A. Steuerung durch Raumordnung	383
B. Mengensteuerung durch Bedarfsplanung	389
C. Kompetenzielle Grenzen der Steuerung durch Bergrecht – die Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG	391
D. Ergebnis	402
Zusammenfassende Thesen	403
Zum ersten Kapitel – Grundlegung	403
Zum zweiten Kapitel – Bergbauberechtigungen und polygonale Interessenkonflikte	405
Zum dritten Kapitel – Vorhabenzulassung und Konfliktlösung	407
Zum vierten Kapitel – Grundlegende Bemerkungen zur Steuerung der Ressourcen- und Untergrundnutzung	410
Literaturverzeichnis	413
Stichwortregister	445

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1. Kapitel: Grundlegung	1
A. Einleitung und Forschungsgegenstand	1
I. Zur Lage des Bergbaus in Deutschland	1
II. Begriff des Bergrechts und Eingrenzung der Themenstellung ...	3
III. Dogmatischer Selbststand des bergrechtlichen Zulassungsregimes	5
IV. Zum Aufbau der Arbeit	7
B. Überblick über die rechtsgeschichtliche Entwicklung des Bergrechts	8
I. Vom Mittelalter bis zum 19. Jahrhundert	9
II. Das allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten 1865	11
III. Das Bergrecht unter dem Bundesberggesetz	15
IV. Europäisches Bergrecht?	17
C. Funktionen des Bergrechts	19
I. Die Ordnungsfunktion des Bergrechts	19
II. Die Steuerung der Rohstoffgewinnung durch Bergrecht	22
1. Die Sicherung der Rohstoffversorgung	22
2. Der Schutz der Lagerstätten	25
III. Der Ausgleich polygonaler Konflikte	26

1. Bergrecht als Rohstoffgewinnungsrecht	27
2. Nachhaltiger Bergbau	28
a) Entwicklung und Inhalt des Nachhaltigkeitsbegriffs	29
aa) Der Ursprung der Nachhaltigkeit in der Forstwirtschaft	29
bb) Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung	31
cc) Politisches Leitbild und rechtliche Geltung	33
(1) Rechtliche Konkretisierung verschiedener Nachhaltigkeitsbegriffe	33
(2) Insbesondere: Verfassungsrechtliche Konkretisierungen der ökologischen Nachhaltigkeit	34
(3) Gesetzgeberische Gestaltungsspielräume	37
b) Nachhaltigkeit im Bergrecht	38
aa) Ökologische Nachhaltigkeit	39
bb) Ökonomische und soziale Nachhaltigkeit	43
cc) Die drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung im Bergrecht ..	44
c) Exkurs: Bergrecht als Regulierungsrecht	45
3. Bergbau und Grundrechtsschutz	47
a) Der grundrechtsdogmatische Rahmen	47
aa) Immanente Grundrechtsschranken?	47
bb) Bloße Teilhabe an der Nutzung beschränkter Ressourcen? ..	48
cc) Ausgangspunkt: liberal-rechtsstaatliches Grundrechts- verständnis	49
dd) Fortschreibung: vielschichtige Grundrechtsdimensionen	50
ee) Der Ausgleich polygonaler Interessenkonflikte	52
b) Effektiver grundrechtlicher Schutz der Bergbauteilnehmenden	56
aa) Effektiver Schutz bezüglich des Zugriffsregimes	56
bb) Effektiver Schutz beim Zulassungsregime	59
4. Der rechtliche Umgang mit Unsicherheit – Grenzen der Vorsorge	62
a) Tatsachenermittlung und -würdigung	63
b) Die Zulässigkeit von Risikotechnologie	64
D. Einführung in die Vorhabenzulassung nach dem Bundesberggesetz	67
I. Der Anwendungsbereich	67
1. Anwendungsbereich im Interesse der Rohstoffversorgung ..	67
a) Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen	68
b) Einschränkung auf bergfreie und grundeigene Bodenschätze	69
aa) Die Systematik der Bodenschätze	69
bb) Bergfreie, grundeigene und Grundeigentümerbodenschätze ..	71
(1) Bergfreie und grundeigene Bodenschätze	71
(2) Grundeigentümerbodenschätze	74

2. Sachlicher Anwendungsbereich im Übrigen	76
a) Untergrundspeicher	76
b) Sonstige Tätigkeiten und Einrichtungen	77
c) Zwischenbilanz – wenig stringenter sachlicher Anwendungsbereich	78
3. Räumlicher Anwendungsbereich	78
II. Das bergrechtliche Konzessions- und Zulassungsregime	80
1. Konzessionierung von Rohstoffen durch Bergbau- berechtigungen	80
2. Freigabe der Vorhaben durch Betriebsplanzulassungen	81
3. Repressive Kontrolle durch die Bergaufsicht	83
III. Exkurs: Abgrabungsrecht	83
E. Umweltpolitisch motivierte Reformvorschläge	84
2. Kapitel: Bergbauberechtigungen und polygonale Interessenkonflikte	87
A. Grundlegendes zur Bergbauberechtigung	88
I. Zweck, Inhalt und Entscheidung	88
II. Die Rechtsnatur	92
B. Ausgleich kollidierender Interessen bei der Konzessionierung?	95
I. Die bipolare Grundausrichtung des Konzessionsverfahrens	96
II. Entgegenstehende Interessen bei der Konzessionierung	97
1. Bergbauinterne öffentliche Interessen	98
a) § 11 Nr. 8 BBergG	99
b) § 11 Nr. 9 BBergG	101
2. Bergbauexterne öffentliche Interessen	104
a) Grundsatz: frühzeitige Interessenabwägung	104
b) Tatbestandliche Einschränkungen	106
c) Unmöglichkeit einer umfassenden Abwägung wegen funktionaler Trennung zwischen Berechtsams- und Betriebsplanebene	110
3. Bilanz	112

III. Beurteilungsspielraum und Entscheidungsermessen?	112
1. Tatbestandliche Abwägung als atypisches verwaltungsrechtliches Sondergebilde?	113
2. Zulässigkeit und Voraussetzungen tatbestandlicher Entscheidungsfreiraume	115
3. Konkret: Beurteilungsspielräume der Bergbehörde?	117
IV. Die Bedeutung der Bergbauberechtigung in nachfolgenden Zulassungsentscheidungen – Bindungs- und Rechtswirkungen	120
1. Die verwaltungsrechtliche Bindungswirkung der Konzessionierung	121
a) Die formale Verleihung von Rechten als Regelungsgegenstand und hieran anknüpfende Bindungswirkungen	121
b) Keine Bindung an der Verleihung zugrundeliegende Feststellungen	123
c) Der Schutz des Vertrauens in die Wertungen des Berechtsamsverfahrens	125
2. Grundrechtliche Stellung des Inhabers einer Bergbauberechtigung in Betriebsplanverfahren	126
a) Der Schutz der Bergbauberechtigungen durch Art. 14 GG	127
b) Inhalt der eigentumsrechtlichen Garantie	132
aa) Konfliktlinien der Schutzzreichweite in Rechtsprechung und Literatur	133
(1) Die tradierte nationale Rechtsprechung	133
(2) Die Kritik Kühnes	137
(3) Entschädigungspflichten nach dem EGMR und jüngster Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgericht	139
bb) Das eigentumsgrundrechtliche Dilemma bei Inhalts- und Schrankenbestimmungen	141
cc) Der eigentumsrechtliche Schutz der Bergbauberechtigung im verfassungsrechtlichen Kontext	146
(1) Keine verfassungsunmittelbare Garantie des Rechtsinstituts der Bergbauberechtigung	147
(2) Berufsakzessorischer Schutz der Bergbauberechtigung im Rahmen von Art. 14 GG	149
(3) Strukturell weitergehender Schutz bei Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen nach Rechteverleihung	151
dd) Auflösung der aufgeworfenen eigentumsrechtlichen Konflikte im Einzelnen	152
(1) Eigentumsschutz insbesondere im Rahmen von Abwägungsentscheidungen	152
(2) Inwieweit bestehen finanzielle Ausgleichspflichten?	157
(a) Grundsatz: Keine Ausgleichspflicht bei entgegenstehenden Belangen	158

(b) Vertrauensschutz nach Betriebsplanzulassung	161
(c) Ausgleichspflichten bei Kollisionen mit Verkehrsanlagen	161
(d) Höhe der Ausgleichspflicht	163
(e) Ausgleichspflicht und einfachgesetzliche Anspruchsgrundlage	164
(3) Die Schutzzweckweite der bergrechtlichen Erlaubnis	166
V. Exkurs: Rechtsschutz gegen die Erteilung von Bergbau- berechtigungen	167
VI. Bilanz und rechtspolitischer Ausblick	167
C. Abschaffung des Berechtsamswesens?	170
I. Zu den rechtlichen Prämissen	172
II. Die rechtspraktische Bedeutung des Berechtsamswesens	173
1. Bedeutung der Bergfreiheit unter dem Allgemeinen Berggesetz	174
2. Das Beispiel der Wiedervereinigung	175
3. Der Mehrwert einer frühzeitigen Rechteverleihung	178
III. Zum Schutz des Grundeigentums – Verfassungsrechtliche Pflicht zur Zuordnung der Bodenschätze zum Grundeigentum?	179
1. Grundlegende Anforderungen an die Bergfreiheit	179
2. Bergfreiheit von Bodenschätzten auf Dauer?	180
a) Verfassungsrechtliche Zugehörigkeit zum Grundeigentum?	182
b) Bergfreiheit und Beeinträchtigungen der Oberfläche	187
D. Bilanz: Beibehaltung des Berechtsamswesens	189
3. Kapitel: Vorhabenzulassung und Konfliktlösung	191
A. Voraussetzungen der Betriebsplanzulassung	195
I. Überblick über die Voraussetzungen nach § 55 BBergG	197
II. Die Öffnungsklausel des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG	200
1. Prüfung entgegenstehender überwiegender öffentlicher Interessen im Betriebsplanverfahren – die Altenberg-Entscheidung	201
2. Dem Bergbau entgegenstehende öffentliche Interessen i.S.d. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG	204

a) Der dreifach eingeschränkte Anwendungsbereich	208
aa) Belange nach § 55 BBergG	208
bb) Fälle der § 48 Abs. 1 BBergG und § 15 BBergG	208
cc) „Unbeschadet anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften“ ..	211
dd) Kritische Synthese	213
b) Insbesondere: Schutz des Oberflächeneigentums	214
aa) Die Moers-Kapellen-Entscheidung und das partielle Ende des „Dulde und liquidiere“	216
bb) Der verfassungsrechtliche Schutz des Oberflächeneigentums	218
cc) Kein Schutz nach der ursprünglichen gesetzgeberischen Konzeption	221
(1) Keine Berücksichtigung der Bestandsgarantie im Betriebsplanverfahren	222
(2) Überschreitung der Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung	227
dd) Folgen	230
3. Für den Bergbau streitende Interessen	231
a) Die Sicherung der Rohstoffversorgung	232
aa) Die fehlende Bedeutung der Rohstoffsicherungsklausel	232
bb) Die Bedeutung der Rohstoffversorgung	234
cc) Bergbausichernde Raumordnung	235
b) Grundrechte der Bergbautreibenden	238
4. Die Abwägung bei der Betriebsplanzulassung	239
a) Herrschendes Verständnis: gebundene Entscheidung ohne planerische Abwägung	240
b) Die Struktur der tatbestandlichen Abwägung	241
c) Zu den Unterschieden der tatbestandlichen und planerischen Abwägung in der gerichtlichen Kontrolle	245
d) Pfadabhängigkeiten und bergrechtlicher Sonderweg	248
aa) Tabestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum im Rahmen des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG	248
bb) Der Betriebsplan als Plan im materiellen Sinne und rechtsstaatliches Abwägungsgebot	249
cc) Inkurs: Planrechtfertigung und Alternativenprüfung	252
e) Die Reichweite des rechtsstaatlichen Abwägungsgebots	253
aa) Die verfassungsrechtliche Verankerung des Abwägungsgebots	254
bb) Verfassungsrechtlicher Anspruch auf umfassende Abwägung?	255
cc) Schlussfolgerungen für die bergrechtliche Betriebsplan- zulassung	257
f) Gesamtabwägung nach der Garzweiler-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts	259
5. Bilanz und rechtspolitischer Ausblick	263

III.	Zur Sicherung der Zulassungsvoraussetzungen	265
1.	Nebenbestimmungen	265
2.	Sicherheitsleistungen	268
a)	Sicherheitsleistung unabhängig von der Wirtschaftskraft des Unternehmens	269
b)	Sicherung der Zulassungsvoraussetzungen oder Sicherung künftiger Unternehmerpflichten?	270
c)	Arten von Sicherheitsleistungen	273
B.	Bergrechtliche Verfahrensstufung	274
I.	Grundlagen zur Verfahrensstufung bei der Betriebsplan- zulassung	275
1.	Haupt- und Rahmenbetriebspläne	276
2.	Sonderbetriebspläne	277
3.	Gemeinschaftliche Betriebspläne	280
4.	Abschlussbetriebspläne	281
5.	Repressives Instrumentarium der Bergbehörde	282
II.	Die Bindungswirkung der Zulassung fakultativer Rahmenbetriebspläne	286
1.	Höchstrichterliche Rechtsprechung zu den Bindungswirkungen	286
2.	Der Rahmenbetriebsplan als Instrument flexibler Bindungswirkungen	288
a)	Grundsätzliches zur möglichen Bindungswirkung	289
b)	Verfassungsrechtlich notwendige Bindungswirkungen	290
c)	Fakultative Bindungswirkungen	291
d)	Vorbehalt einer Änderung der Sach- oder Rechtslage?	292
3.	Bindungswirkungen und Vertrauensschutz	293
a)	Bindungswirkungen in nachfolgenden Betriebsplanverfahren ..	293
b)	Die Verkleinerung des Tagebaus Garzweiler II	294
c)	Vertrauensschutz und Entschädigungspflicht	296
III.	Die obligatorische Rahmenbetriebsplanung – Fremdkörper im bergrechtlichen Gestattungsregime?	298
1.	Die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung	300
a)	UVP-Pflichten nach dem Bundesberggesetz und dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	300
b)	Ausnahmen bei Altvorhaben	302
c)	Keine UVP-Pflicht insbesondere bei zugrundeliegenden Braunkohlenplänen	304
2.	UVP-Pflicht und Pflicht zur obligatorischen Rahmenbetriebsplanung	306

a) Die obligatorische Rahmenbetriebsplanung als einzig zulässiges Trägerverfahren	306
aa) Die Offenheit der Rechtsprechung für andere Trägerverfahren	307
bb) Pflicht zur Rahmenbetriebsplanung bei der Betriebseinstellung	307
cc) Insbesondere: Die Grubenwasserhaltung nach Einstellung der Steinkohlengewinnung	309
b) Gegenstand und Reichweite der Umweltverträglichkeitsprüfung und Planfeststellung	312
3. Der Umfang der Bindungs- und Konzentrationswirkung ...	314
a) Das Gesamtvorhaben als Gegenstand	315
b) Die Konzentration außerbergrechtlicher Entscheidungen	317
c) Bindungswirkungen für nachfolgende Betriebsplanzulassungen ..	319
aa) Weitreichende vertikale Bindungswirkungen	319
bb) Einwendungsausschlüsse und die abschließende Entscheidung nach § 48 Abs. 2 BBergG	320
(1) Die Rechte Dritter in späteren Betriebsplanverfahren	320
(2) Der Ausschluss sonstiger Entscheidungen nach § 48 Abs. 2 BBergG und abweichende Rechtsprechung zum Artenschutz	322
(3) Vereinbarkeit des Einwendungsausschlusses mit der Präklusionsentscheidung des EuGH	323
(4) De lege ferenda: Zulässigkeit von vertikalen Entscheidungsvorbehalten	325
d) Pflicht zur erneuten Umweltverträglichkeitsprüfung?	326
4. Bilanz	328
IV. Rechtsschutz gegen Betriebsplanzulassungen	329
1. Rechtsschutz in gestuften Verfahren	330
a) Geltendmachung der Verletzung subjektiver Rechte	330
b) Verbandsklagerechte	331
c) Prinzipaler Rechtsschutz gegen Braunkohlenpläne	335
2. „Streitstoff“ der Anfechtungsklage gegen Haupt- und Sonderbetriebsplanzulassungen	336
C. Außerbergrechtliche Anforderungen und parallele Zulassungsentscheidungen	338
I. Die Abschichtung paralleler Entscheidungen	340
II. Parallele Genehmigungen und materiell-rechtliche Dopplungen – insbesondere: Fracking-Gesetzgebung	343
III. Bergrechtliche Schlusspunkttheorie und Relativierung der bergrechtlichen Zulassungsdogmatik	345

D. Synthese: Weitreichende Entscheidungskonzentrationen <i>de lege ferenda?</i>	348
I. Konfliktbewältigung im Betriebsplanverfahren – eine Zwischenbilanz	348
II. Rechtspolitische Überlegungen <i>de lege ferenda:</i> Planfeststellung bei nicht UVP-pflichtigen Vorhaben?	349
E. Bergnachbarrecht und Nutzungskonkurrenzen	351
I. Der nur rudimentäre Konfliktausgleich im Berechtsamswesen ..	353
II. Konfliktlösungsinstrumente des Bundesberggesetzes bei der Durchführung bergbaulicher Vorhaben	354
III. Lösungsansätze über das allgemeine Zivilrecht	357
1. Weitreichende Duldungspflichten zwischen Bergnachbarn ..	357
2. Lösungsmodelle bei feldesübergreifenden Lagerstätten	357
3. Allgemeines Zivilrecht und Untergrundspeicherung	358
IV. <i>De lege ferenda:</i> Steuerungspotenzial des Bergrechts	360
1. Materiell-rechtliche Anreicherungen	361
2. Die Ausdehnung des Anwendungsbereichs – insbesondere Speicherrechte und sonstige Konzessionierungen	362
3. Keine bergrechtliche Planung der Untergrundnutzung	364
F. Betriebseinstellung und dauerhafte Verantwortlichkeit	365
I. Voraussetzungen der Abschlussbetriebsplanzulassung	367
II. Wiedernutzbarmachung und planerische Steuerung	368
III. Grenzen der Unternehmensverantwortung	370
1. Tatbestandliche Reichweite der Unternehmer- verantwortung	371
2. Verhältnismäßigkeit der Nachsorgeverantwortung	374
3. Politische Legitimität gesetzlicher Haftungs- beschränkungen	376
IV. Das Ende der Bergaufsicht	377

4. Kapitel: Grundlegende Bemerkungen zur Steuerung der Ressourcen- und Untergrundnutzung	381
A. Steuerung durch Raumordnung	383
I. Unterirdische Raumordnung und bergrechtliche Bindung	383
II. Grenzen der Steuerung durch Raumordnung	384
1. Fehlende Kenntnisse über den Untergrund	384
2. Keine Fachplanung in der Raumordnung	385
3. Die Unsicherheit von Bedarfsprognosen	387
III. Bundes„raum“planung für den Untergrund	388
B. Mengensteuerung durch Bedarfsplanung	389
C. Kompetenzielle Grenzen der Steuerung durch Bergrecht – die Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG	391
I. Kontrollmaßstab des Bundesverfassungsgerichts	392
II. Änderungen des Bundesberggesetzes in kompetenzieller Hinsicht	393
1. Keine Erforderlichkeitsprüfung bei punktuellen Änderungen	394
2. Kontrollgegenstand bei weitergehenden Änderungen	394
3. Die Erforderlichkeit berggesetzlicher Änderungen	396
a) Akzessorische Erforderlichkeit im Anschluss an die andauernde Erforderlichkeit des Bundesberggesetzes	396
b) Separate Erforderlichkeitsprüfung bei sachlichen Erweiterungen	397
aa) Problem: Keine Nachteile für die Gesamtwirtschaft durch Landesrecht	398
bb) Aber: Regulierendes Wirtschaftsrecht zum Umwelt- und Ressourcenschutz im gesamtstaatlichen Interesse	399
D. Ergebnis	402

Inhaltsverzeichnis

XIX

Zusammenfassende Thesen	403
Zum ersten Kapitel – Grundlegung	403
Zum zweiten Kapitel – Bergbauberechtigungen und polygonale Interessenkonflikte	405
Zum dritten Kapitel – Vorhabenzulassung und Konfliktlösung	407
Zum vierten Kapitel – Grundlegende Bemerkungen zur Steuerung der Ressourcen- und Untergrundnutzung	410
Literaturverzeichnis	413
Stichwortregister	445