

Planning for Mining Requirements

Mining law is explicitly linked to spatial planning law in section 48(2) second sentence BBergG (BBergG – Federal Mining Act), and the latter is of major significance for operating plan approvals under mining law. The INSTRO reform report calls for greater consideration of spatial planning concerns – rightly so? This leads to the fundamental question: To what extent should and may raw material extraction be planned at all in view of the climate pro-

tection requirements and the pending implementation of the EU Building Efficiency Directive, which is currently under revision? This article is the author's second written statement of position for the expert hearing at the Federal Ministry of Economics and Climate Change on 13th March 2023 in advance of the planned reform of the BBergG.

Bergbaubedarfsplanung

Das Bergrecht ist nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG explizit mit dem Raumordnungsrecht verknüpft. Letzteres hat danach eine wichtige Bedeutung für bergrechtliche Betriebsplanzulassungen. Im INSTRO-Reformgutachten wird eine stärkere Berücksichtigung von raumordnerischen Belangen gefordert – zu Recht? Das führt zu der Grundsatzfrage: Wie stark soll und darf die Rohstoffgewinnung überhaupt geplant werden – angesichts des Klimaschutz-

gebots und der anstehenden Umsetzung der aktuell in Revision befindlichen EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie? Bei dem Artikel handelt es sich um die 2. Schriftliche Stellungnahme des Verfassers für die Expertenanhörung beim Bundeswirtschafts- und -klimaministerium am 13. März 2023 im Vorfeld der geplanten Reform des BBergG.

1 Demand for reform: a planned economy for raw material requirements based on quantity?

1.1 Raw materials law as planning law

Raw materials law is also planning law. But to what extent? Important predeterminations on the extraction of raw materials are made at the planning level even today. The underlying statements in this regard are contained in federal spatial planning law, which impacts the approval of mining projects pursuant to section § 48 para 2 sentence 2 BBergG (BBergG – Federal Mining Act) parallel to the system of the Spatial Planning Act (ROG): spatial planning goals must be given due consideration, and the principles and other requirements of spatial planning not mentioned in § 48 para 2 sentence 2 BBergG must be taken into account (section 4 ROG).

1.2 Proposal for raw material requirements planning

The INSTRO reform proposal foresees the extension of underground spatial planning, which is considered to have been prioritised with the above-mentioned modification of mining law norms pursuant to the Act on the Modification of Spatial Planning Regulations (1) as promised in the coalition agreement of the previous Grand Coalition – to seek “fundamental principles for underground spatial planning”, although there is no mention thereof in the ROG – and to clarify explicitly this possibility (2).

1 Geforderte Reform: Rohstoffplanwirtschaft durch mengenmäßige Bedarfsplanung?

1.1 Rohstoffrecht als Planungsrecht

Rohstoffrecht ist zugleich Planungsrecht. Aber in welchem Ausmaß? Wichtige Vorfestlegungen für den Abbau von Rohstoffen fallen bereits derzeit auf Planungsebene. Die grundlegenden Aussagen hierzu enthält das Raumordnungsrecht des Bundes, das über § 48 Abs. 2 Satz 2 BbergG auf die Genehmigung bergbaulicher Vorhaben einwirkt, und zwar entsprechend dem System des ROG: Ziele der Raumordnung sind zu beachten, die in § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG nicht erwähnten Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen (§ 4 ROG).

1.2 Vorschlag einer Rohstoffbedarfsplanung

Der INSTRO-Reformvorschlag will die unterirdische Raumplanung, die mit der vorstehend aufgezeigten bergrechtlichen Normmodifikation im Zuge des Gesetzes zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften (1) im Gefolge des Versprechens des Vertrags noch der vorherigen Großen Koalition, die „Grundlagen für eine unterirdische Raumplanung“ anzustreben, als gesetzt gilt, obgleich sie im ROG nicht erwähnt ist, weiter ausbauen und ihre Möglichkeit ausdrücklich klarstellen (2).

Darüber hinaus will dieser Reformvorschlag die Grundlage für eine Rohstoffbedarfsplanung schaffen. Informell soll sie für

Furthermore, this reform proposal aims to lay the foundation for raw material requirements planning. Informally, it is intended for raw materials that are of significance across regional borders. The objective of the raw materials dialogues is the creation of a federal raw materials concept. Raw material dialogues for regionally significant raw materials would be initiated at the state level and lead to state raw material concepts. It is necessary to create a formal raw material requirements planning in this sector in which “the existing regional spatial planning is to be expanded into an active requirements planning moderating all regionally sought and consumed raw materials (free mining, natural and landowner mineral deposits).... A quantitative requirements planning – based on demographic and economic development and including substitution by secondary raw materials – subject to compulsory mining monitoring is foreseen for regional planning. Supply periods for the demarcation of excavation areas of 20 years for loose-rock raw materials and 35 years for solid-rock raw materials, coupled with an update obligation, are considered practicable. The definition of priority areas for which it has been determined that they also have the effect of designated zones pursuant to § 7 para 3 sentence 2 no. 3 ROG are a means by which single raw material extraction areas are declared incompatible with spatial planning and cannot be mined (plot-specific designations).”(3)

1.3 Difficulties of long-term planning owing to current events and climate protection

But can supply periods of 20 or 35 years be reliably calculated? Current circumstances demonstrate how the demand for raw materials can suddenly shift owing to a grave event such as the Russia-Ukraine war (Figure 1). While first thoughts are of oil, gas and hard coal, the same is true of rare earths and lithium; a large European deposit of the latter raw material, which is indispensable for the production of lithium-ion batteries and thus for the mobility revolution, is presumed to be located in eastern Ukraine (4).

It has therefore become all the more urgent to mine lithium in Germany (insofar as available) as well as other raw materials that can be used as a “bargaining chip” for its procurement from abroad or whose supply to other countries creates in any case a climate of international trust that is generally fundamental for climate protection (5) and that is the essential prerequisite for the exchange of raw materials for climate protection such as lithium. This exchange is the basis for the realisation of the climate protection requirement established by the Federal Constitutional Court (BVerfG) in its climate decision based on Article 20a GG (GG – Basic Law) (6) and is simultaneously an essential element of climate protection since without these raw materials the measures for the necessary CO₂ reductions – such as the dissemination of e-mobility and the expansion of green electricity – cannot be achieved (7). This is also evidenced by the chancellor’s trip to Latin America and to the lithium states Argentina and Chile in January 2023.

überregional relevante Rohstoffe erfolgen. Aus Rohstoffdialogen soll ein Rohstoffkonzept des Bundes erwachsen. Für regional relevante Rohstoffe sollen Rohstoffdialoge auf Landesebene eingerichtet werden, die in Landes-Rohstoffkonzepte einmünden. Für diesen Bereich gilt es, eine formelle Bedarfsplanung für Rohstoffe zu schaffen, in welcher „die bestehende raumordnerische Regionalplanung hin zu einer aktiven, moderierenden Bedarfsplanung für alle regional nachgefragten und verbrauchten Rohstoffe (bergfreie, grundeigene und Grundeigentümer-Bodenschätze) auszubauen ist. ... In der Regionalplanung soll unter Zugrundelegung eines verpflichtenden Abbaumonitorings eine mengenmäßige Bedarfsplanung – anhand der demographischen und volkswirtschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der Substitution durch Sekundärrohstoffe – installiert werden. Als Versorgungszeiträume für die Festlegung der Abgrabungsbereiche werden 20 Jahre für Lockergesteinsrohstoffe und 35 Jahre für Festgesteinsrohstoffe für praktikabel gehalten, gekoppelt mit einer Fortschreibungspflicht. Mittels der Ausweisung von Vorranggebieten, für die festgelegt wurde, dass sie zugleich die Wirkung von Eignungsgebieten nach Satz 2 Nr. 3 des § 7 Abs. 3 ROG haben, werden einzelne Rohstoffabbauflächen mit der Raumordnung für unvereinbar erklärt und damit versagt werden (parzellenscharfe Festlegungen).“ (3)

1.3 Schwierige langfristige Planung wegen aktueller Ereignisse und Klimaschutz

Aber lassen sich Versorgungszeiträume von 20 bzw. 35 Jahren zuverlässig berechnen? Aktuell zeigt sich, wie sich der Bedarf an Rohstoffen durch ein gravierendes Ereignis in Gestalt des Russland-Ukraine-Kriegs kurzfristig verschiebt (Bild 1). Das betrifft nicht nur Öl, Gas und Steinkohle, sondern gleichfalls Seltene Erden und Lithium: Eine große europäische Lagerstätte für diesen Rohstoff, der zur Herstellung von Lithium-Ionen-Batterien und damit für die Mobilitätswende unabdingbar ist, wird in der Ost-Ukraine vermutet (4).



Fig. 1. As a consequence of the Russia-Ukraine war, lignite has again become more commonly used recently for the generation of electricity in Germany.
Bild 1. Infolge des Russland-Ukraine-Kriegs wurde in Deutschland zuletzt wieder mehr Strom aus Braunkohle erzeugt. Photo/Foto: Frenz

All the more reason to have the flexibility to extract these raw materials that are fundamental for climate protection, either directly or indirectly, and to be able to increase the extracted quantities if this becomes necessary.

The INSTRO reform proposal wants to limit formal requirements planning to regionally demanded and consumed raw materials and to begin with the groups of gravel and sand – including special gravel/sand – and natural stone (crushed natural stone). In this sense, the raw materials are at first glance seemingly less relevant for climate protection. However, they may well be relevant insofar as they also include building materials that are used (among other purposes) for wind farms and energy-saving buildings. For the latter, comprehensive improvements are planned in the reform of the EU Building Efficiency Directive (Council proposal of 25 October 2022): zero-emission buildings by 2030 for new buildings and by 2050 for existing buildings.

In any case, formal requirements planning according to the INSTRO reform proposal is extremely limited. On the other hand, it should have a very strong impact, namely, owing to its binding effect for approval law that governs the project, be it mining law, excavation law, nature conservation law, water law or construction law.⁽⁸⁾ But even in the sectors covered by the reform, it is very difficult to estimate the exact need over a period of 20 or 35 years. It is also difficult to predict how high the demand for gravel, sand and natural stone will be, considering that demographic develop-

Umso dringender bedarf es, soweit vorhanden, des Abbaus von Lithium in Deutschland sowie von solchen Rohstoffen, die als „Tauschwährung“ für dessen Bezug aus dem Ausland eingesetzt werden können bzw. deren Angebot für andere Staaten jedenfalls ein Klima des internationalen Vertrauens schafft, das generell für den Klimaschutz grundlegend ist (5) und durch welches der Austausch von Rohstoffen für den Klimaschutz wie Lithium erst ermöglicht wird. Dieser Austausch ist Grundlage für die Realisierung des Klimaschutzgebots, welches das BVerfG in seinem Klimabeschluss aufgrund von Art. 20a GG aufgestellt hat (6), und daher zugleich dessen notwendiger Bestandteil, lassen sich doch ohne diese Rohstoffe die Maßnahmen für die notwendigen CO₂-Reduktionen etwa in Gestalt der Verbreitung der E-Mobilität und des Ökostromausbaus nicht erzielen (7). Das belegt auch die Kanzlerreise nach Lateinamerika in die Lithiumstaaten Argentinien und Chile im Januar 2023.

Umso eher muss dann aber die Flexibilität bestehen, diese unmittelbar oder mittelbar für den Klimaschutz benötigten Rohstoffe abzubauen und zwar auch in einer gesteigerten Menge, wenn dies erforderlich wird.

Der INSTRO-Reformvorschlag will die formelle Bedarfsplanung auf regional nachgefragte und verbrauchte Rohstoffe beschränken und mit den Gruppen der Kiese und Sande – inklusive Spezialkies/-sand – sowie Naturwerksteine (gebrochene Natursteine) beginnen lassen. Insoweit handelt es sich auf den ersten

ment is equally difficult to project. The comprehensive building restoration projects that are imminent point to a significant increase in demand.

Irrespective of this, a long lead time is required even today before a project is approved. This lead time would increase considerably if the spatial planning processes on which approval is based had yet to be carried out or required amendment – e. g., the designation of priority or reserved areas for raw material extraction pursuant to § 7 para 3 ROG or, conversely, the cancellation of priority areas that declares separate raw material extraction areas incompatible with spatial planning on a plot-by-plot basis, as presumed in the INSTRO reform proposal. In view of these difficulties, (formal) raw material requirements planning in the sector of raw materials relevant to climate protection violates the climate protection requirement pursuant to Article 20a GG. And even informal requirements planning must not lead to significant delays and should therefore be left out of consideration.

1.4 Necessity because of inclusion of secondary raw materials?

Is a different assessment required because of a greater use of secondary raw materials? Replacing the primary raw materials economy as far as possible with one based on secondary raw materials is essential for climate protection as this step significantly reduces CO₂ emissions because the extraction and processing of primary raw materials are no longer necessary (Figure 2). This transition cannot be insignificant for federal mining law. Whenever there is an issue of securing the supply of raw materials, the extent to which secondary raw materials are available is also relevant.



Fig. 2. Mining of the primary raw material lignite in the Rhenish coalfield.
Bild 2. Abbau des Primärrohstoffs Braunkohle im Rheinischen Revier.
Photo/Foto: Frenz

Blick weniger um für den Klimaschutz relevante Rohstoffe. Solche können es aber insofern sein, als darunter auch Baustoffe fallen, welche etwa für Windkraftanlagen und energiesparende Gebäude benutzt werden. Für Letztere sind durch eine Reform der EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie (Ratsvorschlag vom 25. Oktober 2022) umfassende Verbesserungen geplant: Nullemissionsgebäude bis 2030 bei Neubauten und bis 2050 bei Bestandsgebäuden.

Jedenfalls ist nach dem INSTRO-Reformvorschlag die formelle Bedarfsplanung äußerst beschränkt. Umgekehrt soll sie sehr stark ausfallen, nämlich mit Bindungswirkung für das Zulassungsrecht, welches auf das Vorhaben Anwendung findet, sei es Bergrecht, sei es Abgrabungsrecht, Naturschutzrecht, Wasserrecht bzw. Baurecht (8). Aber auch in den erfassten Bereichen ist es sehr schwierig, den konkreten Bedarf abzuschätzen, und zwar für einen Zeitraum von 20 bzw. 35 Jahren. Für Kiese und Sande sowie Naturwerksteine kann auch vor dem Hintergrund der nicht genau absehbaren demografischen Entwicklung ebenfalls schwer vorhergesagt werden, wie hoch der Bedarf ausfallen wird. Die anstehenden umfassenden Gebäudesanierungen sprechen für einen deutlich steigenden Bedarf.

Unabhängig davon bedarf es bereits heute schon eines langen Vorlaufs, bis ein Vorhaben genehmigt wird. Dieser Vorlauf würde sich noch erheblich erhöhen, wenn die für eine Zulassung zugrundeliegenden Raumplanungen noch durchgeführt oder geändert werden müssten – so die Ausweisung von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten nach § 7 Abs. 3 ROG für den Rohstoffabbau oder umgekehrt die Aufhebung von Vorranggebieten, welche parzellenscharf einzelne Rohstoffabbauflächen mit der Raumordnung für unvereinbar erklären, wie dies der INSTRO-Reformvorschlag vorsieht. Angesichts dieser Schwierigkeiten verstößt eine (formelle) Rohstoffbedarfsplanung im Bereich klimaschutzrelevanter Rohstoffe gegen das Klimaschutzgebot nach Art. 20a GG. Und selbst eine informelle Bedarfsplanung darf nicht zu erheblichen Verzögerungen führen und sollte daher unterbleiben.

1.4 Notwendigkeit wegen Einbeziehung von Sekundärrohstoffen?

Bedarf es einer anderen Beurteilung wegen einer stärkeren Nutzung von Sekundärrohstoffen? Die möglichst weitgehende Ablösung der Primär- durch eine Sekundärrohstoffwirtschaft ist essenziell für den Klimaschutz, wird doch dadurch der CO₂-Ausstoß erheblich reduziert, wenn keine Förderung und Verarbeitung von Primärrohstoffen mehr erfolgen muss (Bild 2). Dieser Umstieg kann daher für das Bundesbergrecht nicht unbeachtlich sein. Wenn es um die Sicherung der Rohstoffversorgung geht, ist auch relevant, inwieweit Sekundärrohstoffe zur Verfügung stehen. Es können damit nicht mehr wie bisher im Rahmen der Zweckvorschrift des § 1 Nr. 1 BBergG und der Rohstoffsicherungsklausel des § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG nur Primärrohstoffe zählen, sondern auch Sekundärrohstoffe sind einzubeziehen (9).

Das Bundesverfassungsgericht nennt in seinem Klimabeschluss an erster Stelle die erhebliche Umgestaltung von Produkten (10). Auch der Green Deal (11), der Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft (12), das EU-Klimapaket „Fit for 55“ (13) wie auch der Ampel-Koalitionsvertrag (14) zielen auf den Umstieg von einer Primär- in eine Sekundärrohstoffwirtschaft (15). Diesen Umstieg verwirklichende Maßnahmen sind auch in breitem Maße möglich,

Consequently, it is no longer adequate to count solely primary raw materials as was previously the case under the purpose statement of § 1 no. 1 BBergG and the raw materials protection provision of § 48 para 1 sentence 2 BBergG; secondary raw materials must also be included.(9)

In its climate decision, the Federal Constitutional Court mentions first the substantial transformation of products (10). The Green Deal (11), the EU Action Plan for the Circular Economy (12), the EU climate package “Fit for 55”(13) and the coalition agreement of the present German government (14) also aim at the shift from a primary to a secondary raw materials economy (15). Measures to implement this transition are also possible on a broad scale, e.g., by establishing requirements for the use of secondary raw materials that result for climate protection reasons in lawful facilities for the use of primary raw materials being rendered inoperable or requiring complex retrofitting. In view of the requirements of the climate decision of the Federal Constitutional Court, such measures would be covered by fundamental constitutional rights, even if CO₂-relevant activities continue to enjoy the protection of these fundamental constitutional rights; the relative weight of the climate protection requirement in the assessment process continues to rise as climate change progresses (16).

However, this does not result in any specific targets. The extent to which a secondary raw materials economy can be established is therefore uncertain, and predicting the demand for primary raw materials when secondary raw materials are prioritised becomes even more difficult. All depends on possible substitution, the recoverable quantities of secondary raw materials and the required quantities of raw materials overall.

1.5 Conclusions

Practical considerations make it extraordinarily difficult to plan raw material requirements. Consequently, the implementation of any such procedure must be rejected, especially when viewed in the setting of the required inclusion of secondary raw materials and the imminent and comprehensive building restorations, and threatens to do more harm than good to climate protection. The INSTRO reform proposal also wants to begin by testing the concept of requirements planning during practical trials and to refine it further in view of the results; only on this basis could a broad implementation be pursued (17). It will then have to be seen what consequences this will have for climate protection. In addition, an area-by-area trial cannot fully demonstrate the extent to which current developments will rapidly increase the demand for raw materials.

2 Spatial Planning Act

2.1 Opposing key points

Materially, too, a level of tension can be seen between spatial planning and mining law. According to the INSTRO reform proposal, this dichotomy arises from the raw materials principle of § 2 para 2 no. 4 sentence 4 ROG that, on the one hand, defines the exploration and extraction of raw materials as a desirable goal and, on the other hand, the principle of section § 2 para 2 no. 1 sentence 2 ROG that requires the sustainable protection of resources (18). Extraction and protection appear to be contrary to each other, and this disjunct must be overcome by weighing these principles against each other.

so mittels Vorgaben zur Verwendung von Sekundärrohstoffen, durch welche klimaschutzbedingt legitimiert Vorrichtungen zum Einsatz von Primärrohstoffen insoweit ihre Funktion verlieren oder aufwendig umgerüstet werden müssen. Angesichts der Vorgaben des Klimabeschlusses des Bundesverfassungsgerichts wären solche Maßnahmen grundrechtlich gedeckt, auch wenn CO₂-relevante Tätigkeiten weiterhin Grundrechtsschutz genießen: Das relative Gewicht des Klimaschutzgebots in der Abwägung nimmt bei fortschreitendem Klimawandel weiter zu (16).

Allerdings ergeben sich daraus keine konkreten Zielgrößen. Daher ist unsicher, in welchem Ausmaß eine Sekundärrohstoffwirtschaft etabliert werden kann. Damit ist der Bedarf an Primärrohstoffen bei einer Bevorzugung von Sekundärrohstoffen noch schwieriger absehbar. Er hängt von einer möglichen Substitution, den gewinnbaren Mengen an Sekundärrohstoffen und den benötigten Mengen an Rohstoffen insgesamt ab.

1.5 Folgerungen

Eine Rohstoffbedarfsplanung ist daher praktisch schwerlich möglich. Sie ist damit zumal vor dem Hintergrund der notwendigen Einbeziehung von Sekundärrohstoffen sowie der anstehenden umfassenden Gebäudesanierungen abzulehnen und droht dem Klimaschutz eher zu schaden als zu nützen. Auch der INSTRO-Reformvorschlag will das Konzept einer Bedarfsplanung zunächst im Rahmen von praktischen Prüfungen versuchsweise erproben und anhand der Ergebnisse weiter verfeinern; erst auf dieser Basis könnte eine breit angelegte Umsetzung verfolgt werden (17). Dabei muss sich dann erweisen, welche Konsequenzen sich daraus auch für den Klimaschutz ergeben. Zudem kann eine bereichsweise Erprobung nicht vollständig zeigen, inwieweit durch aktuelle Entwicklungen ein rasch vermehrter Rohstoffbedarf entsteht.

2 Raumordnungsgesetz

2.1 Gegensätzliche Eckpunkte

Auch materiell wird ein Spannungsverhältnis zwischen Raumordnung und Bergrecht gesehen. Dieser Gegensatz folgt nach dem INSTRO-Reformvorschlag aus dem Rohstoffgrundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG, wonach die Sicherung der Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen anzustreben ist, einerseits und dem Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG, wonach Ressourcen nachhaltig zu schützen sind, andererseits (18). Abbau und Schutz erscheinen damit als Gegensatz, welcher durch Abwägung dieser Grundsätze zu überwinden ist.

Das Hauptproblem wird aber darin gesehen, dass bergrechtliche Zulassungen gebundene Entscheidungen bilden, die an sich keinen Raum für eine Abwägung lassen, sodass Grundsätze der Raumordnung bergrechtlichen Entscheidungen insbesondere im Planfeststellungsverfahren nach § 57a BBergG nicht entgegengehalten werden können (19).

Zwar bildet die bergrechtliche Planfeststellungsentscheidung keine Ausdrucksform einer klassischen Planfeststellungsentscheidung dergestalt, dass Raum für eine planerische Abwägung wäre. Gleichwohl werden die verschiedenen Rechtspositionen gegenübergestellt und so abgewogen, dass das Vorliegen der Zulassungsvoraussetzungen für ein bergrechtliches Vorhaben geprüft werden kann. Dabei bedarf es einer umfassenden Gegenüberstellung der infrage stehenden Belange (20). Dazu gehören dann auch die Grund-

The main problem, however, is seen in the fact that mining licences constitute binding decisions that per se leave no room for a weighing of the circumstances of any given case so that principles of spatial planning cannot be raised as objections to mining law decisions, especially during plan approval procedures pursuant to § 57a BBergG.(19)

It is true that the planning approval decision under mining law does not constitute an expression of a classic planning approval decision in such a way that there would be room for the assessment of planning circumstances. Nevertheless, the various legal positions are compared and weighed against one another so that it can be determined whether the prerequisites for approval of a mining project have been met. The procedure requires a comprehensive comparison of the interests at stake (20), including the principles of spatial planning. Insofar as these principles contradict each other, a compromise can be found. Moreover, there must be a closer examination of what the aforementioned provisions of the ROG actually intend.

2.2 Statements on raw material extraction

According to § 2 para 2 no. 4 sentence 4 ROG, one of the principles of spatial planning is the creation of the spatial conditions for the prudent securing and the orderly exploration and extraction of site-bound raw materials. This builds a bridge to § 1 no. 1 BBergG and its goal of securing the supply of raw materials. This orientation is in this sense also a component of spatial planning, albeit only as a principle and as one element that is weighed against other factors. However, the securing of raw materials is not (any longer) to be seen in absolute terms within the framework of the BBergG, but must above all be weighed against ecological concerns in line with the principle of sustainability (21), which must also be observed within the framework of the ROG (Figure 3).

2.3 Expression of sustainability

In general, § 2 para 2 no. 6 sentence 2 ROG stipulates that economic and social uses of the space must be designed in consideration of its ecological functions. This provision is an expression of the triple objectives of sustainable development, which seeks to give equal weight to economic, ecological and social concerns and to achieve a balance among them (22). The ROG explicitly adds that natural resources must be used sparingly and carefully. This gives concrete form to the principle of sustainable protection of raw materials pursuant to § 2 para 2 no. 1 sentence 2 ROG.

Sparing and careful use helps to preserve raw materials for future generations – parallel to the prudent and rational use of natural resources pursuant to Art. 191 para 13. Bullet point Treaty on the Functioning of the European Union (AEUV): With regard to mineral resources, this implies economical extraction in awareness of their limited nature, which leads to the search for sub-



Fig. 3. Dump side of an opencast lignite mine in the Rhenish coalfield (in the foreground).
Bild 3. Kippenseite eines Braunkohlentagebaus im Rheinischen Revier (im Vordergrund).
Photo/Foto: Frenz

sätze der Raumordnung. Sie können damit, soweit einander widersprechend, ausgeglichen werden. Zudem ist näher zu hinterfragen, was sich hinter den genannten Vorschriften des ROG verbirgt.

2.2 Aussagen zur Rohstoffgewinnung

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG gehört es zu den Grundsätzen der Raumordnung, die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Damit ist die Brücke zu § 1 Nr. 1 BBergG geschlagen, der die Sicherung der Rohstoffversorgung zum Ziel hat. Diese Ausrichtung ist damit auch Bestandteil der Raumordnung, wenn auch nur als Grundsatz und damit als Komponente für die Abwägung mit anderen Faktoren. Jedoch ist die Rohstoffsicherung auch im Rahmen des BBergG nicht (mehr) absolut zu sehen, sondern vor allem mit ökologischen Belangen abzuwägen, wie es dem Nachhaltigkeitsgrundsatz entspricht (21). Dieser ist auch im Rahmen des ROG zu wahren (Bild 3).

2.3 Ausdruck der Nachhaltigkeit

Allgemein gibt dies § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG vor, indem wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten sind. In dieser Klausel kommt das Zieldreieck der nachhaltigen Entwicklung zum Ausdruck, welche ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichermaßen zur Geltung bringen will und in einen Ausgleich zu bringen sucht (22). Konkretisierend fügt das ROG hinzu, dass Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen sind. Damit wird der Grundsatz des nachhaltigen Schutzes der Rohstoffe nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG konkretisiert.

Die sparsame und schonende Inanspruchnahme hilft, Rohstoffe auch für künftige Generationen zu erhalten – parallel zur umsichtigen und rationellen Verwendung der natürlichen Ressourcen nach Art. 191 Abs. 13. Spiegelstrich AEUV: Bezogen auf Bodenschätze folgt daraus die sparsame Förderung im Bewusstsein ihrer

stitute materials, especially in the course of material cycles, that make the exploitation of natural resources largely unnecessary and protect them for future generations (23).

In other words, extraction and protection of raw materials are inextricably linked. In consequence, raw material extraction areas should be tailored in such a way that nature is affected as little as possible, but also that deposits that can be used intensively should be mined first so that existing reserves that are difficult to access today are extracted only in small quantities; nevertheless, they are treated as deposits and are available to future generations solely to a limited extent. Raw materials are urgently needed above all when they become scarce worldwide. In view of globalisation and the diverse trade relations, an international perspective is required (24).

The sparing use of natural resources can take the form that raw material projects are designed to preserve forests and other landscape elements as far as possible or are exploited very carefully. Intensive protection has been established under EU law for Flora-Fauna-Habitat (FFH) zones anyway and transposed into national law above all in the FFH impact assessment pursuant to § 34 Federal Nature Conservation Act (BNatSchG), which also covers raw material projects located next to habitat protection zones if the projects may affect these zones (25). In this respect, too, a bridge can be built to § 1 no. 1 BBergG, which prescribes the sparing and careful use of land. This reference to the land is viewed as a starting point for sustainability-oriented management.

The raw material extraction areas should generally be designed so that prudent use is possible in compliance with the requirement of sparing utilisation of natural resources and so that adjacent sensitive areas are not unduly stressed by the generation of dust or the lowering of groundwater. However, spatial planning is about spatial classification and not about concrete specifications and conditions for raw material extraction operations, which are set forth during the operating plan procedure and the approval decision. The ROG contains provisions governing solely the former.

More generally, ROG further requires in § 2 para 2 no. 6 sentence 7 ROG that the spatial requirements of climate protection must be given due consideration. This is achieved both through measures that mitigate climate change and those that serve the adaptation to climate change. The tangible consequences are the requirements in § 2 para 2 no. 6 sentence 8 ROG for the creation of the spatial conditions for the expansion of renewable energies, the economical use of energy and the preservation and development of natural sinks for substances harmful to the climate and the storage of such substances.

2.4 Consequences for raw material projects

Above-ground spatial planning is a very good means of ensuring sustainable development in which economic, ecological and social concerns are balanced against one another in an overarching planning process that includes mining interests. § 48 para 2 sentence 2 BBergG now specifically ensures that spatial planning objectives are applied to mining law. In other respects, i. e., for spatial planning principles, § 4 ROG applies. In this sense, raw material and environmental concerns can also be balanced even now. This balance can be continued and realised in the specific case of approval of raw material projects. Insofar as the prede-

Begrenztheit, woraus die Suche nach Ersatzstoffen vor allem im Zuge von Stoffkreisläufen erwächst, welche die Antastung natürlicher Ressourcen weitgehend entbehrlich machen und so für die Nachwelt schützen (23).

Abbau und Schutz von Rohstoffen sind also untrennbar verbunden. Daraus folgt etwa, dass Abbaubereiche von Rohstoffen so zugeschnitten sein sollen, dass die Natur so wenig wie möglich in Anspruch genommen wird, aber auch, dass am ehesten solche Lagerstätten abgebaut werden, die intensiv nutzbar sind, sodass nicht vorhandene Vorräte, die heute schwer zugänglich sind, lediglich stückweise abgebaut, indes gleichwohl als Lagerstätte angetastet werden und so nachfolgenden Generationen nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Rohstoffe werden vor allem dann dringend benötigt, wenn sie weltweit knapp werden. Dabei ist im Zuge der Globalisierung und der vielfältigen Handelsbeziehungen eine internationale Betrachtung anzustellen (24).

Die sparsame Inanspruchnahme von Naturgütern kann darin bestehen, dass Rohstoffvorhaben vor allem dort bzw. so konzipiert werden, dass Wälder und sonstige Landschaftsbestandteile möglichst erhalten bzw. schonend angetastet werden. Für Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Gebiete ist ein intensiver Schutz ohnehin unionsrechtlich bestimmt und vor allem durch die FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) nationalrechtlich umgesetzt worden, welche auch neben den Habitatschutzgebieten gelegene Rohstoffvorhaben erfasst, wenn sie sich auf diese auswirken können (25). Auch insoweit kann die Brücke zu § 1 Nr. 1 BBergG geschlagen werden, der einen sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden verlangt. Dieser Bezug auf den Boden wird als Ansatz für eine nachhaltigkeitsgerechte Handhabung gesehen.

Für die geforderte sparsame Inanspruchnahme von Naturgütern sind die Rohstoffabbaulflächen generell so zu konzipieren, dass eine schonende Inanspruchnahme möglich ist und damit etwa nicht angrenzende sensible Gebiete durch Staubentwicklungen oder Grundwasserabsenkungen über Gebühr beansprucht werden. Allerdings geht es bei der Raumordnung nicht um konkrete Festlegungen und Auflagen für Rohstoffgewinnungsbetriebe, welche dann im Zuge des Betriebsplanverfahrens mit der Zulassungsentscheidung erfolgt, sondern um die räumliche Anordnung. Nur für diese enthält das ROG Vorgaben.

Allgemeiner verlangt das ROG weiter in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 7, dass den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen ist. Das gilt sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen. Als konkrete Folgerungen führt § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG auf, die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energienutzung sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen.

2.4 Folgen für Rohstoffprojekte

Durch die überirdische Raumplanung lässt sich damit sehr gut eine nachhaltige Entwicklung sicherstellen, in deren Rahmen auch im Hinblick auf den Bergbau in einer übergreifenden Planung ökonomische, ökologische und soziale Belange miteinander ausgeglichen werden. Über § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG ist nunmehr der Durchgriff der Ziele der Raumordnung auf das Bergrecht eigens

terminations in spatial planning constitute objectives, however, the approval decisions pursuant to mining law in accordance with § 48 para 2 sentence 2 BBergG must be observed. In all other respects, their consideration will be in line with the nature of the aforementioned principles.

2.5 Extension to underground spatial planning

Underground spatial planning should better emphasise where and how mineral resources can be extracted cheaply and with as little environmental impact and risk as possible. Pilot tests and models have been in place for some time (27). In accordance with the principle of sustainable development, the extent to which economic, ecological and social concerns can be reconciled can be explored at the level of underground spatial planning and not only for the Earth's surface (28.)

Still, the ROG does not specifically refer to underground spatial planning, even though it is regarded as established by the regulation of § 48 para 2 BBergG (29). One approach is to conduct underground spatial planning within the sense of spatial planning law and merely to extend the scope of above-ground spatial planning in accordance with ROG. In this sense, a provision that also encompasses underground spatial planning and consideration is proposed (30).

The current spatial planning is already potentially depth-effective and extendable to underground projects (31). The material spatial significance of the ROG is open; no distinction is made between above- and below-ground planning (32). Nonetheless, the ROG was conceived for a two-dimensional perspective, not a three-dimensional one (33). However, underground spatial planning as an investigative method of underground spatial exploration with the consequence that impacts on the subsurface and subsequently on groundwater can be recognised at an early stage and taken into account in the further conception of mining projects is also applicable in the operating plan procedure under mining law. To this extent, it can be used in practical operation even without being explicitly enshrined in the ROG (34).

Furthermore, underground spatial planning allows the prior harmonisation of the extraction of several raw materials in a region. Such a focused view is alien to the ROG, however. Otherwise, this is a matter for the mining law licence. At this level, however, this cannot be reviewed as a general precaution, but only when there is a concrete application. At this time, the review also extends to the application that was submitted first, and the concerns about the extraction of other mineral resources must also be included in this review (35).

The protection of deposits constitutes independent grounds for refusal pursuant to § 11 no. 9 BBergG during review of a licence, but solely with regard to the impairment of other mineral resources whose protection is in the public interest – not, however, for the arbitration of differing and conflicting mining intentions. Underground spatial planning, on the other hand, can serve as an advance arbitrator in such cases. It becomes possible, right from the planning stage and in consideration of water protection concerns, to determine which mineral resource should be extracted first or even exclusively in a particular region. Otherwise, this is possible solely at the level of approval of the general operating plan under mining law. Mining licences must generally be granted

sichergestellt. Im Übrigen und damit für Grundsätze der Raumordnung greift § 4 ROG. Dabei lassen sich auch bereits Rohstoff- und Umweltbelange austarieren. In der Zulassung von Rohstoffvorhaben lässt sich diese Austarierung dann weiterführen und im konkreten Fall verwirklichen. Die Vorfestlegungen in der Raumplanung sind aber, soweit es sich um Ziele handelt, bei den bergrechtlichen Zulassungsentscheidungen nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG zu beachten. Im Übrigen erfolgt eine Berücksichtigung, wie es dem Charakter der vorgenannten Grundsätze entspricht.

2.5 Erstreckung auf die unterirdische Raumplanung

Durch die unterirdische Raumplanung soll besser hervortreten, wo und wie Bodenschätze günstig und mit möglichst wenig Umweltauswirkungen und -risiken gefördert werden können. Es gibt bereits seit Längerem Pilotversuche und -modelle (27). Auf der Ebene der unterirdischen Raumplanung kann entsprechend dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung nicht nur für die Erdoberfläche ausgelotet werden, inwieweit ökonomische, ökologische und soziale Belange in Einklang gebracht werden können (28).

Das ROG bezieht sich allerdings nicht spezifisch auf die unterirdische Raumplanung, auch wenn sie mit der Regelung des § 48 Abs. 2 BBergG als etabliert gilt (29). Ein Ansatz ist, eine unterirdische Raumplanung im Sinne des Raumordnungsrechts vorzunehmen, die lediglich die überirdische Raumplanung nach dem ROG erweitert. Dementsprechend wird vorgeschlagen, eine Vorschrift zu ergänzen, die auch eine unterirdische räumliche Planung und Betrachtung ermöglicht (30).

Die bisherige Raumplanung ist bereits potentiell tiefenwirksam und damit auf untertägige Vorhaben erstreckbar (31). Die für das ROG wesentliche Raumbedeutsamkeit ist offen; es wird nicht zwischen ober- und unterirdischer Planung unterschieden (32). Das ROG ist allerdings auf eine zweidimensionale Betrachtung ausgelegt und nicht auf eine dreidimensionale (33). Indes ist die unterirdische Raumplanung als Untersuchungsmethode der unterirdischen Raumerkundung mit der Folge, dass Auswirkungen auf den Untergrund und damit auch namentlich auf Grundwasser früh erkannt und bei der weiteren Konzeption bergbaulicher Vorhaben berücksichtigt werden können, auch beim bergrechtlichen Betriebsplanverfahren verwendbar. Sie braucht daher im ROG gar nicht ausdrücklich verankert zu sein, um insoweit praktisch genutzt werden zu können (34).

Weiter ermöglicht eine unterirdische Raumplanung, die Förderung mehrerer Rohstoffe in einer Region bereits im Vorhinein in Einklang zu bringen. Dem ROG ist eine solche fokussierte Betrachtung allerdings fremd. Ansonsten hat dies im Rahmen der bergrechtlichen Berechtigung zu erfolgen. Auf dieser Ebene kann dies aber nicht präventiv geprüft werden, sondern erst, wenn ein konkreter Antrag vorliegt. Dann ist die Prüfung auch auf den Antrag bezogen, der als erster gestellt wurde, und für ihn sind auch die Belange im Hinblick auf die Förderung anderer Bodenschätze einzubeziehen (35).

Der Lagerstättenschutz bildet bei der Prüfung einer Berechtigung einen eigenen Versagungsgrund nach § 11 Nr. 9 BBergG, aber nur im Hinblick auf die Beeinträchtigung anderer Bodenschätze, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, nicht hingegen zur Schlichtung verschiedener und konfligierender Abbauwünsche. Durch die unterirdische Raumplanung kann dies hingegen präven-

without a closer examination of water protection concerns (36). These concerns may only not preclude, as an insoluble obstacle, any grant of approval for a raw material project with the consequence that the mining licence is void of content (37).

2.6 Decisive importance for regional planning as well

The above principles characterise spatial planning and with it state planning. To be sure, there are state planning laws. However, the overriding principles are based on the federal ROG unless the states have adopted deviating regulations, which has been possible since the federalism reform in accordance with Article 72 para 3 no. 4 GG. Otherwise, the states are bound by the provisions governing conditions, duties and guiding principles of spatial planning pursuant to ROG. On this basis, priority, reserved and suitable areas (§7 para 3 nos. 1 to 3 ROG) as well as exclusion areas can be defined to favour or prevent raw material extraction. Companies place great value on the identification of these priority, reserved and suitability areas as it raises their hopes for a positive approval decision. A contrary determination is also possible, however, especially in the case of raw material requirements planning in line with the INSTRO reform proposal (38). In any case, such a determination is not a mandatory prerequisite. The only restriction is that there must not be any prior exclusion of mining use as an objective of the state planning since such a goal must be taken into account in the approval decision pursuant to § 48 para 2 sentence 2 BBergG.

In the absence of a legal provision, however, the general spatial planning provision in § 4 para 1 no. 1 ROG applies solely to public bodies and equivalent private law entities, but not to plans and measures by private parties, which in the case of official approval of a plan pursuant, i. e., to § 48 para 2 sentence 2 BBergG are subject to the target obligation of § 4 para 1 no. 3 ROG and otherwise solely to the obligation to consider – rather than comply with – the objectives and principles of § 4 para 2 ROG (39). In effect, private sector projects must comply with the predeterminations of the state planning. This is at the same time the yardstick for the approval decision for the specific project, depending on whether it is an objective or a principle or other requirement of state planning.

3 Significance for raw material projects

3.1 Divergence to date

The strict observance of spatial planning objectives has been stipulated in § 48 para 2 sentence 2 BBergG for projects under mining law only since the 18th legislative period, when the Act Amending Spatial Planning Regulations was adopted (40). Previously, aspects of spatial planning were generally considered to be a public concern that had to be assessed pursuant to § 48 para 2 sentence 1 BBergG (41). Since the amendment, there is a binding requirement to observe the objectives of spatial planning. They do not present merely possible discretionary action or solely weighting factors during assessments (42); instead, they must be strictly observed.

In contrast, principles and other requirements of spatial planning are not mentioned here and must therefore be taken into account solely in accordance with § 4 para 1 ROG so that they can be dismissed from consideration during deliberations (43) – in contrast to spatial planning objectives.

tiv erfolgen. So kann bereits planend und unter Einbeziehung von Gewässerschutzbelangen geprüft werden, welcher Bodenschatz in einer bestimmten Region zuerst oder gar ausschließlich gefördert wird. Ansonsten ist dies erst auf der Ebene der Zulassung des bergrechtlichen Rahmenbetriebsplans möglich. Die bergbaulichen Berechtigungen sind regelmäßig ohne eine nähere Prüfung von Gewässerschutzbelangen zu erteilen (36). Diese dürfen nur nicht als unlösbares Hindernis jegliche Genehmigungserteilung für ein Rohstoffvorhaben ausschließen, sodass es sich um eine leerlaufende Bergbauberechtigung handelt (37).

2.6 Prägende Bedeutung auch für die Landesplanung

Die vorstehenden Grundsätze prägen die Raumordnung und damit auch die Landesplanung. Zwar gibt es Landesplanungsgesetze. Indes ergeben sich die übergeordneten Prinzipien aus dem ROG des Bundes, außer die Länder haben abweichende Regelungen getroffen, was seit der Föderalismusreform nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG möglich ist. Im Übrigen sind die Länder an die Vorgaben zu Bedingungen, Aufgaben und Leitvorstellungen der Raumordnung nach dem ROG gebunden. Auf dieser Basis können dann Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 bis 3 ROG), aber auch Ausschlussgebiete festgelegt werden, die einen Rohstoffabbau begünstigen oder gerade verhindern. Die Unternehmen legen großen Wert darauf, dass solche Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete festgelegt werden, da sie sich so eher eine positive Genehmigungsentscheidung erhoffen. Indes ist auch eine gegenteilige Festlegung möglich, zumal bei einer Rohstoffbedarfsplanung nach dem INSTRO-Reformvorschlag (38). Zwingend ist eine solche Festlegung als Grundlage ohnehin nicht. Nur darf kein Ausschluss einer bergbaulichen Nutzung als Ziel der Landesplanung erfolgt sein, da ein solches Ziel nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG bei der Zulassungsentscheidung zu beachten ist.

Die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG erfasst mangels fachgesetzlicher Anordnung allerdings nur öffentliche Stellen und diesen gleichgestellte Personen des Privatrechts, nicht aber Planungen und Maßnahmen Privater, die im Falle einer Planfeststellung wie nach § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG der Zielbindung des § 4 Abs. 1 Nr. 3 ROG unterliegen und sonst nur der Pflicht zur Berücksichtigung – nicht Beachtung – der Ziele und Grundsätze nach § 4 Abs. 2 ROG (39). Damit müssen sich aber die Privaten mit ihren Projekten an den Vorfestlegungen der Landesplanung ausrichten. Diese ist dann zugleich Maßstab für die Genehmigungsentscheidung des konkreten Projekts, je nachdem, ob es sich um ein Ziel oder einen Grundsatz bzw. ein sonstiges Erfordernis der Landesplanung handelt.

3 Bedeutung für Rohstoffvorhaben

3.1 Bisherige Divergenz

Die strikte Beachtung der Ziele der Raumordnung schreibt § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG für bergrechtliche Vorhaben erst seit der 18. Wahlperiode mit dem Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften abschließend fest (40). Vorher wurden Aspekte der Raumordnung allgemein als abzuwägender öffentlicher Belang nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG angesehen (41). Nunmehr sind die Ziele der Raumordnung verbindlich zu wahren. Sie eröffnen also nicht lediglich ein Handlungsermessen und sind auch nicht nur abwägend zu berücksichtigen (42), sondern strikt zu beachten.



Fig. 4. // Bild 4. Lithium. Source/Quelle: Eurico Zimbres

3.2 Simple obligation as well for consideration of targets – e.g., because of the importance of raw materials for climate protection

However, this lacks the flexibility to realise projects that do not meet the objectives of spatial planning even if they are of material importance for climate protection, e. g., the extraction of lithium for batteries as part of the drive toward electromobility (Figure 4). The necessary extraction of these raw materials is part of the climate protection imperative derived from Article 20a GG (44), which cannot be realised without the essential resources, e. g., through a mobility turnaround as specifically addressed, although not stipulated as binding, by the Federal Constitutional Court in its climate decision (45). Article 20a GG includes an imperative not to prohibit the possibility of mining raw materials that are indispensable for the realisation of projects for climate protection.

To this extent, the obligation to observe spatial planning objectives should be relaxed and § 48 para 2 sentence 2 BBergG and § 4 para 1 ROG should be interpreted in conformity with the constitution so that, in the case of an urgent need for raw materials for climate protection, a deviation from the strict compliance obligation must be possible in favour of mining projects serving such a need by weighing the spatial planning objectives in question against the need for the raw material.

4 Conclusion

Raw material requirements planning must be rejected – both formally and informally. It is too difficult to project the demand for mineral resources in the long term, especially against the background of the raw materials that are directly and indirectly essential for climate protection and the necessary inclusion of secondary raw materials. The provisions for the supply of raw materials contained in the ROG to date allow their extraction for today's needs in conjunction with their protection for future generations. This must be weighed on a case-by-case basis, which is also possible within the framework of the existing authorisation regime under mining law. If the extraction of raw materials for climate protection is to be assured, spatial planning objectives should in any case be given only due regard in light of the climate protection requirement of Article 20a GG and, contrary to § 48 para 2 sentence 2 BBergG, their observation should not be mandatory.

Demgegenüber sind Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung hier nicht erwähnt und daher nach § 4 Abs. 1 ROG nur zu berücksichtigen, sodass sie in der Abwägung weg-gewogen werden können (43) – im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung.

3.2 Bloße Berücksichtigungspflicht auch für Ziele – etwa wegen Bedeutung von Rohstoffen für den Klimaschutz

Damit fehlt allerdings die Flexibilität, nicht den Zielen der Raumordnung entsprechende Vorhaben zu verwirklichen, auch wenn sie von großer Bedeutung für den Klimaschutz sind, so etwa, um Lithium für Batterien im Rahmen der Elektromobilität zu gewinnen (Bild 4). Der notwendige Abbau dieser Rohstoffe ist Teil des aus Art. 20a GG folgenden Klimaschutzgebots (44), welches ohne die dafür benötigten Ressourcen nicht realisiert werden kann – so durch eine Mobilitätswende, wie sie das Bundesverfassungsgericht in seinem Klimabeschluss eigens thematisiert, wenn auch nicht verbindlich festschreibt (45). Damit ist es ein Gebot des Art. 20a GG, jedenfalls die Möglichkeit zum Abbau von Rohstoffen nicht zu verschließen, welche für die Realisierung von Vorhaben für den Klimaschutz unabdingbar sind.

Insoweit sind daher die Beachtungspflicht für Ziele der Raumordnung aufzulockern und § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG wie auch § 4 Abs. 1 ROG verfassungskonform dergestalt zu interpretieren, dass bei dringendem Bedarf an Rohstoffen für den Klimaschutz zugunsten darauf bezogener Bergbauvorhaben eine Abweichung von der strikten Beachtungspflicht möglich sein muss – durch Abwägung der fraglichen Ziele der Raumordnung mit dem Bedarf an dem entsprechenden Rohstoff.

4 Fazit

Eine Rohstoffbedarfsplanung ist abzulehnen – sowohl formell als auch informell. Dafür lässt sich die Nachfrage nach Bodenschätzen langfristig zu schwer abschätzen, zumal vor dem Hintergrund der für den Klimaschutz unmittelbar und mittelbar notwendigen Rohstoffe sowie der notwendigen Einbeziehung von Sekundärrohstoffen. Die bisher im ROG enthaltenen Vorgaben für die Versorgung mit Rohstoffen ermöglichen deren Abbau für heutige Bedürfnisse wie auch deren Schutz für künftige Generationen. Dies ist im Einzelfall abzuwägen, was auch im Rahmen des bestehenden bergrechtlichen Zulassungsregimes möglich ist. Um den Abbau von Rohstoffen für den Klimaschutz sicherzustellen, sind jedenfalls auch insoweit Ziele der Raumordnung infolge des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG nur zu berücksichtigen und entgegen § 48 Abs. 2 Satz 2 BBergG nicht zu beachten.

References / Quellenverzeichnis

- (1) Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23.05.2017, BGBl. I S. 1245.
- (2) Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Schomerus, T.; Teßmer, D. (2019): Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts. In: Frenz, W. (Hrsg.): BBergG, S. 1842 f., 1847 ff.
- (3) Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Schomerus, T.; Teßmer, D. (2019): Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts. In: Frenz, W. (Hrsg.): BBergG, S. 1850 auf der Basis einer UBA-Studie, deren Ergebnisse übernommen werden (S. 1851).
- (4) EURACTIV v. 13.07.2021: EU und Ukraine wollen „strategische Partnerschaft“ im Bereich Rohstoffe unterzeichnen. Abrufbar unter <https://www.euractiv.de/section/finanzen-und-wirtschaft/news/eu-und-ukraine-wollen-strategische-partnerschaft-im-bereich-rohstoffe-unterzeichnen/>. Letzter Abruf: 31.01.2023.
- (5) BVerfG: 1 BvR 2656/18 u. a. (Rn. 203) v. 24.03.2021.
- (6) BVerfG: 1 BvR 2656/18 u. a. (Rn. 197 ff.) v. 24.03.2021.
- (7) Näher Frenz, W.: DVBI 2022, 561 ff.
- (8) Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Schomerus, T.; Teßmer, D. (2019): Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts. In: Frenz, W. (Hrsg.): BBergG, S. 1851.
- (9) Frenz, W.: DVBI 2022, 561 (565).
- (10) BVerfG: 1 BvR 2656/18 u. a. (Rn. 249) v. 24.03.2021.
- (11) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa, Investitionsplan für den europäischen Grünen Deal“. COM(2020) 21 final.
- (12) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa. COM(2020) 98 final.
- (13) Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen v. 14.07.2021: „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030. COM(2021) 550 final.
- (14) Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP vom 24.11.2021: „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“. Abrufbar unter https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf. Letzter Abruf: 31.01.2023, S. 42.
- (15) Näher Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): Gesamtkommentar Klimaschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Ausblick nach dem Koalitionsvertrag, Einf. O Rn. 52 ff. m. w. N.
- (16) BVerfG: 1 BvR 2656/18 u. a. (Rn. 198 a. E.) v. 24.03.2021.; zu den Konsequenzen für die Kreislaufwirtschaft Frenz, W.: AbfallR 2022, S. 66 ff.
- (17) Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Schomerus, T.; Teßmer, D. (2019): Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts. In: Frenz, W. (Hrsg.): BBergG, S. 1851.
- (18) Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Schomerus, T.; Teßmer, D. (2019): Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts. In: Frenz, W. (Hrsg.): BBergG, S. 1843.
- (19) Keimeyer, F.; Gailhofer, P.; Schomerus, T.; Teßmer, D. (2019): Anhang: Empfehlungen zur Reform des Bergrechts. In: Frenz, W. (Hrsg.): BBergG, S. 1843.
- (20) BVerfG: 1 BvR 3139/08, 1 BvR 3386/08 v. 17.12.2013; näher Frenz, W.: UPR 2022, 248 ff.
- (21) Näher Frenz, W.: UPR 2022, 248 ff.
- (22) Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, Einf. I Zukunft des BBergG Rn. 7 ff. auch für das Folgende. Ausführlich bereits Frenz, W.: Sustainable Development durch Raumplanung, 2000, S. 148 ff.
- (23) Bereits Frenz, W. (2011): Handbuch Europarecht, Bd. 6: Institutionen und Politiken, Rn. 4529, 4531 f.
- (24) S. o. 1.3.; näher Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, § 1 Rn. 8 ff.
- (25) S. EuGH: C-411/17 (Rn. 80) v. 29.07.2019.
- (26) Vitzthum, S.; Piens, R. (2020): In: Piens, R.; Schulte, H.-W.; Graf Vitzthum, S.: BBergG, 3. Aufl., § 1 Rn. 17, 19.
- (27) Ausführlich die Beiträge in Frenz, W.; Preuße, A. (Hrsg.) (2014): Unterirdische Raumplanung.
- (28) Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, Einf. I Zukunft des BBergG Rn. 12 ff. auch für das Folgende.
- (29) S. o. 1.2.
- (30) Hellriegel, M. In: Frenz, W.; Preuße, A. (Hrsg.) (2014): Unterirdische Raumplanung. S. 9, 18 f.
- (31) Erbguth, W.: ZUR 2011, 121 (123).
- (32) Schulze, F. In: Frenz, W.; Preuße, A. (Hrsg.) (2014): Unterirdische Raumplanung, 2014, S. 43, 46 f.
- (33) Hellriegel, M. In: Frenz, W./Preuße, A. (Hrsg.) (2014): Unterirdische Raumplanung, S. 9, 10 f.
- (34) Näher Frenz, W.: UPR 2014, 383 ff.
- (35) Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, Einf. I Zukunft des BBergG Rn. 12 ff. auch für das Folgende.
- (36) Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, Nach §§ 11, 12, Rn. 1 ff.
- (37) Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, Nach §§ 11, 12, Rn. 28 ff.; s. zur Betriebsplanzulassung BVerwG: 7 C 18/09 (Rn. 21) v. 29.04.2010.
- (38) S. o. 1.2. a. E.
- (39) Schulze, F. In: Frenz, W.; Preuße, A. (Hrsg.) (2014): Unterirdische Raumplanung, S. 43, 48.
- (40) Begründung zum RegE, BT-Drs. 18/10883, S. 30 f. Dafür bereits vorher Niermann, R.-P.: Betriebsplan und Planfeststellung im Bergrecht, 1992, S. 174 f.
- (41) S. etwa Kühne, G.: DVBI 1984, 709 (711); Büllsbach, R. (1994): Die rechtliche Bewertung von Abgrabungen, S. 89 ff. Niermann, R.-P. (1992): Betriebsplan und Planfeststellung im Bergrecht, S. 172 f.; ausführlich Erbguth, W.: VerwArch. 1996, 258 (271 ff.).
- (42) Begründung zum RegE, BT-Drs. 18/10883, S. 65.
- (43) Frenz, W. In: ders. (Hrsg.): BBergG, 2019, § 48 Rn. 65.
- (44) BVerfG: 1 BvR 2656/18 u. a. (Rn. 197 ff.) v. 24.03.2021 sowie o. 1.3.
- (45) BVerfG: 1 BvR 2656/18 u. a. (Rn. 249) v. 24.03.2021.

Author / Autor

Prof. Dr. jur. Walter Frenz, Maître en Droit Public, RWTH Aachen University, Aachen