



... weil Substanz entscheidet!

Bundesverband
Mineralische Rohstoffe e.V.
- ehemals BKS/BVNI -

Deutscher Bundestag
17. Wahlperiode
Ausschuss für Wirtschaft
und Technologie

Ausschussdrucksache 17(9)831
21. Mai 2012

Stellungnahme MIRO zum Antrag „Ein neues Bergrecht für das 21. Jahrhundert“ der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen und 18 ihrer Mitglieder, Bundestagsdrucksache 17/8133

Generelles:

Die Bundesrepublik Deutschland hat einen jährlichen Bedarf an mineralischen Rohstoffen wie Kies/Sand und Naturstein in Höhe von rund 450 Mio. t. Diese werden von 1.300 Unternehmen mit ca. 2100 in Betrieb befindlichen Kies/Sand- und Quarzgruben sowie Steinbrüchen verbrauchsnahe bereitgestellt. Im Mittel sind in deutschen Steinbrüchen 12 Mitarbeiter beschäftigt, in Deutschen Kies-/Sandgruben 7 Mitarbeiter. Der überwiegende Teil der Unternehmen der Gesteinsindustrie zählt demnach gemäß der KMU-Definition der Europäischen Union zu den Klein- und Kleinstunternehmen. Daneben gibt es aber auch zahlreiche mittlere und große mittelständische Betriebe, die europa- und weltweit tätig sind und über umfangreiches und spezielles Knowhow im Bereich mineralischer Rohstoffe und industrieller Rohstoffprodukte verfügen. Rund 1/3 der in Betrieb befindlichen Gewinnungsstellen sowie deren Aufbereitungsanlagen werden nach den Vorschriften des Bundesberggesetzes genehmigt¹. Sie zählen gemäß § 3 Abs. 2 u. 3 BBergG zu den bergfreien bzw. grundeigenen Bodenschätzen.

Mineralische Rohstoffe sind aus dem täglichen Leben unserer Bürger nicht wegzudenken. Das sprichwörtliche Dach über dem Kopf ist ohne den Einsatz dieser Rohstoffe nicht möglich. Wohnhäuser geben Schutz und Geborgenheit. Fabrik- und Bürogebäude stellen Räume für die Arbeit bereit, öffentliche Gebäude bieten Platz für das gesellschaftliche Miteinander. Die erforderliche Flexibilität und Mobilität kann nur durch eine intakte Infrastruktur (Straßen, Schienen, Flughäfen etc.) erfüllt werden. Ohne eine leistungsfähige Infrastruktur gibt es keine Investitionen, Arbeitsplätze und damit letztlich keinen Wohlstand. Kies/Sand, Quarz und Naturstein sind hierfür unverzichtbare natürliche Baustoffe, die von der Gesteinsindustrie in der benötigten Menge mit der geforderten Qualität verbrauchsnahe zur Verfügung gestellt werden. Mit dem überwiegend baunahen Anwendungsbereich ist die Gesteinsindustrie Bestandteil der Wertschöpfungskette Bau, die in der Deutschen Volkswirtschaft eine wichtige Rolle einnimmt. Schließlich sind Industriemineralien wie hochreine Quarzsande eine unverzichtbare Grundlage für deutsche Schlüsselindustrien und die deutsche Industrie insgesamt. Beispielsweise ist ohne Quarzsand für Gussformen eine heimische Gießereiindustrie nicht denkbar, an der wiederum Schlüsselindustrien wie Automobilbau, Anlagenbau, Fabrikation von Windkraftanlagen und viele mehr hängen. Quarzsande sind zudem unverzichtbar zur Herstellung von Glas (auch Solarglas), andere Industriemineralien wie Tone und Kaoline werden zur Herstellung von Kunststoffen, Farben, Lacken, Beschichtungen, Halbleiterprodukten, Papier,

¹ Aufrechterhaltung alter Rechte bei Inkrafttreten des Bundesberggesetzes vom 13.08.1980 sowie durch Überleitungsvorschriften des Einigungsvertragsgesetzes vom 23. September 1990. Angleichung durch Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15.04.1996.

keramischen Produkten (von Geschirr und Sanitärprodukten bis hin zu Hochspannungsisolatoren) etc. benötigt.

Im Gegensatz zu metallischen Rohstoffen und den in jüngster Zeit viel diskutierten „Seltene Erden“ zählen die von der Gesteinsindustrie bereitgestellten mineralischen Rohstoffe Kies/Sand, Quarz und Naturstein zur heimischen Rohstoffbasis. Die Bundesrepublik Deutschland benötigt zur Bedarfsdeckung keine diesbezüglichen Importe.

Im Spannungsfeld zwischen Rohstoffgewinnung, Umweltschutz und Daseinsvorsorge muss immer berücksichtigt werden, dass mineralische Rohstoffe „standortgebunden“ sind und die Gewinnung und Aufbereitung dieser Bodenschätze sich in einigen Punkten wesentlich von anderen industriellen Tätigkeiten unterscheidet: Mineralische Rohstoffe können nur dort gewonnen werden, wo sich - geologisch bedingt - Lagerstätten gebildet haben und diese oberflächennah in ausreichender Qualität (und Menge) zugänglich sind.

Zu den in Kapitel I des Antrags dargestellten Aspekten nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Folgen des Bergbaus in Deutschland werden falsch dargestellt!

Die dargestellten Folgen des Bergbaus sind geeignet, beim Leser den Eindruck zu erwecken, dass der Bergbau eine „Geißel der Menschheit“ sei und ihm deshalb dringend Einhalt geboten werden müsse. Nicht dargestellt wird, dass für den jährlichen Rohstoffbedarf in Deutschland seit Jahren unverändert nur 0,01 % der Landesfläche in Anspruch genommen werden². Nach Erhebungen der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) haben die für den jährlichen Rohstoffbedarf neu genutzte Landesfläche und die durch Wiedernutzbarmachung bergbaulich in Anspruch genommenen Flächen in etwa die gleiche Größenordnung. Natura-2000-Gebiete machen heute 15,4 %³ unserer Landesfläche aus.

Nicht dargestellt wird, dass allein der Bergbau derjenige Industriezweig ist, der die nur zeitlich in Anspruch genommenen Flächen nach erfolgter Nutzung der Gesellschaft wieder zur Verfügung stellt. Die meisten Industriezweige und der wachsende Bedarf an neuen Siedlungsflächen und Gewerbeflächen führen dagegen zu einer dauerhaften Nutzung der gewachsenen Kulturlandschaft.

Die Antragsteller stellen nicht dar, dass die nach den Vorschriften des Bundesberggesetzes gewonnenen mineralischen Rohstoffe wie Kies/Sand, Quarz und Naturstein den Bedarf des deutschen Hoch- und Tiefbaus decken und somit hauptsächlich für den innerdeutschen Verkehrswegebau, Öffentlichen Bau und Wohnungsbau eingesetzt werden⁴. Ebenso verkennen oder verschweigen sie die bereits dargestellte grundlegende Bedeutung von Industriemineralien für die deutsche Industrieproduktion.

² F.-W. Wellmer und M. Kosinowski: „Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Rohstoffwirtschaft in Deutschland“, Akademie der Geowissenschaften Hannover, Veröffentlichungen Heft Nr. 23, 2003.

³ Hinzu kommen weitere schützenswerte Gebiete.

⁴ Eine umfassende Darstellung der gesellschaftspolitischen Bedeutung der deutschen Baustoffindustrie, insbesondere des Branche mineralische Rohstoffe, enthält die Veröffentlichung „Volkswirtschaftliches Porträt der Deutschen Baustoffindustrie“ aus Juni 2011, Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden e.V.

Deutlich zu negativ dargestellt werden die Folgen der Gewinnung mineralischer Rohstoffe auf den Naturhaushalt. Durch Fehlinterpretation werden Sachverhalte falsch verknüpft. Dass Bergbau heute z.T. in biologisch wertvollen Gebieten wie in unmittelbarer Nachbarschaft zu Naturschutzgebieten und in nach der EU definierten Flora-Fauna-Habitaten erfolgt, ist vielfach dem Umstand zuzuschreiben, dass derartige Gebiete seit vielen Jahren für bergbauliche Tätigkeiten vorgesehen waren (und sind). Eine „Überplanung“ mit konkurrierenden Nutzungsinteressen war (und ist) aufgrund rechtskonformer Anwendung der Vorschriften der Raumordnung und Landesplanung im Interesse eines nachbarschaftlichen Miteinanders häufig nicht zulässig. Erst hierdurch haben sich verschiedene, heute für die Rohstoffgewinnung anstehende Gebiete naturnah weiterentwickelt und damit eine naturschutzfachliche Aufwertung erhalten.

Die naturschutzfachliche Bedeutung von Steinbrüchen und Kies-/Sandgruben wird in zahlreichen - auch staatlich geförderten - Projekten und Veröffentlichungen eindrucksvoll dokumentiert und hebt in Betrieb befindliche sowie stillgelegte Gewinnungsstellen mineralischer Rohstoffe als „Hotspots der biologischen Vielfalt in Deutschland“ hervor, lange bevor Begriffe wie „Ökosysteme“, „Artenvielfalt“ und „Biodiversität“ Eingang in den umweltpolitischen Sprachgebrauch gefunden haben. Eine gewollte Vernetzung von Natura-2000-Gebieten wird durch in Betrieb befindliche und stillgelegte Gewinnungsstellen der Gesteinsindustrie nachhaltig möglich („Trittbrettbiopte“).

Die Gewinnung mineralischer Rohstoffe wie Kies/Sand, Quarz und Naturstein findet im Gegensatz zur Braun- und Steinkohlegewinnung nur kleinräumig statt. Umsiedlungen von Ortschaften, großflächiges und/oder dauerhaftes Abpumpen von Grundwasserstockwerken, dauerhafte Grundwasserentnahme und Bergsenkungen sind keine Folgen des Bergbaus auf mineralische Rohstoffe.

2. Das Bundesberggesetz wird nicht als modernes Gesetz wahrgenommen!

Mit Schaffung des Bundesberggesetzes im Jahr 1980 wurde eine dynamische Rechtsgrundlage geschaffen, die als Gesamtheit der Rechtsnormen in spezifischer Weise das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen regelt, Bestimmungen für die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche während und nach der Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung der genannten Bodenschätze und dem Bürgerlichen Gesetzbuch entlehene Regelungen über die Haftung für Bergschäden enthält. Darüber hinaus enthält das Bundesberggesetz dem Straf- bzw. Ordnungswidrigkeitenrecht zuzurechnende Regelungen sowie arbeitsrechtliche und arbeitsschutzrechtliche Bestimmungen. Das Bundesberggesetz sichert die Rohstoffvorsorge durch heimische Rohstoffe bei schonendem Umgang mit Grund und Boden und darüber hinaus die Vorsorge gegenüber Gefahren für die Rechte Dritter und die Umwelt. Europarechtliche Vorgaben haben Eingang in das Bundesberggesetz gefunden, ebenso erfolgten Anpassungen aufgrund sich ändernder nationaler Rechtsaspekte. Durch die inzwischen regelmäßig angewandte Form der Planfeststellung bergbaulicher Vorhaben gemäß § 52 Abs. 2 a i.V.m. § 57 a BBergG sind Bergrecht und das moderne deutsche Umweltrecht ineinander verzahnt. In diesen Verfahren sind sämtliche einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften (und eben nicht nur das BBergG) zu beachten, und diese fließen somit in die behördliche Entscheidung unmittelbar mit ein. Ebenso ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

Vor diesem Hintergrund ist eine umfassende Änderung des Bundesberggesetzes nicht erforderlich. Die Übernahme bundesbergrechtlicher Vorschriften in die Gesetzgebung europäischer und außereuropäischer Staaten unterstreicht zudem die Bedeutung dieser speziellen in Deutschland entwickelten Rechtsdogmatik für andere Staaten.

Zu den in Kapitel II aufgestellten Forderungen des Antragstellers nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

II.1 Grundsätzliche Ermöglichung des Bergbaus

Wer Bergbau ermöglichen möchte, muss auch für einen ordnungspolitischen Rahmen unter Abwägung öffentlicher Interessen Sorge tragen. Ein solcher ordnungspolitischer Rahmen ist durch das Bundesberggesetz bereits gegeben und beinhaltet - entgegen den Behauptungen der Antragsteller - eine umfassende Interessenabwägung, ohne dass dem Bergbau „per se“ der höhere Rang eingeräumt wird. Insbesondere die Vorschriften des § 48 Abs. 2 BBergG schränken die bergbauliche Tätigkeit ein, wenn ihr überwiegend öffentliche Interessen entgegenstehen.

Die ständige Rechtsprechung zum Bergrecht sowie die Umsetzung europäischer Richtlinien in deutsches Recht lassen in den letzten 15 Jahren eine deutliche Verschiebung der Interessenabwägung zulasten bergbaulicher Tätigkeiten erkennen. So kann das Vorhandensein schützenswerter Arten gerade in Kies-/Sandgruben sowie Steinbrüchen zur Versagung bergrechtlicher Genehmigungen führen. Dies gilt insbesondere für Erweiterungsgenehmigungen auch dann, wenn eine Ansiedlung schützenswerter Arten erst durch den Bergbaubetrieb ermöglicht wurde („Sekundärbiotope“). Auch die überlange Verfahrensdauer zur Zulassung eines Betriebsplans von teilweise mehr als 5-7 Jahren ist ein Zeichen dafür, dass trotz Anwendung der Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes und weiterer verfahrensstrafender Vorschriften eine öffentliche Interessensabwägung intensiver denn je stattfindet.

Zu II.3 und 4 Bergfreie und grundeigene Bodenschätze, Bergwerkseigentum

Die Abschaffung der Unterteilung in bergfreie und grundeigene Bodenschätze wird von den Antragstellern nicht begründet und kann daher nicht kommentiert werden. Auch die Frage, in wessen Eigentum der Bodenschatz (zukünftig) stehen soll, wird nicht beantwortet.

Vielmehr befürworten die Antragsteller die Trennung von Grundeigentum und Bodenschatz (bei grundeigenen Bodenschätzen), was gegenüber dem geltenden Recht einer Enteignung (des Grundstückseigentümers) gleichkäme. Da Genehmigungsbehörden bereits bei Antragstellung zur Zulassung von Rahmenbetriebsplänen, die - rechtlich gesehen - noch keine Gestattungswirkung zur Gewinnung entfalten, die Zugangsberechtigung zu den betreffenden Grundstücken durch Vorlage von Kauf- und Pachtverträgen verlangen, wird die Mehrzahl der für die Gewinnung mineralischer Rohstoffe genutzten Flächen z.T. schon lange vor Aufnahme der bergbaulichen Tätigkeit vom Bergbautreibenden speziell zum Zwecke der Gewinnung erworben. Eine diesbezügliche Enteignung wäre demnach entschädigungspflichtig, eine entschädigungslose Enteignung verfassungsrechtlich bedenklich.

Weder aus der genehmigungsrechtlichen Praxis noch aus der aktuellen Rechtsprechung sind Sachverhalte bekannt, die eine Abschaffung der Unterteilung in bergfreie und grundeigene Bodenschätze rechtfertigen.

Zu II.5 Bestandskraft sog. alter Rechte

Durch Inkrafttreten des Gesetzes zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15. April 1996 wurde eine Angleichung der durch den Einigungsvertrag begründeten speziellen Regelungen, die für die neuen Bundesländer galten, vorgenommen. Die speziellen Regelungen wurden zeitlich begrenzt und zum Auslauf gebracht. Auch hierin zeigt sich, dass das derzeitige Bergrecht dynamischer Art ist und nicht - wie vom Antragssteller behauptet - aus heutiger Sicht viele „anachronistische“ Regelungen enthält, die in keiner Weise mehr zu Regelungen und Verfahren anderer vergleichbarer Gesetze passen.

Zu II.8 Zeitlich begrenzte Genehmigungen, gestaffeltes Betriebsplanverfahren

Die geologische Bewertung und technische Erschließung von Lagerstätten zur Gewinnung mineralischer Rohstoffe verlangen vom Bergbautreibenden eine umfangreiche und vorausschauende Vorplanung, die auch für Klein- und Kleinstunternehmen der Gesteinsindustrie im günstigsten Fall einen Zeitraum von mehreren Jahren in Anspruch nimmt. Erst dann sind durch intensive Vorarbeiten sowie gutachterliche Bewertungen die Voraussetzungen geschaffen, um der Genehmigungsbehörde „genehmigungsfähige“ Antragsunterlagen einreichen zu können. Bis zu diesem „Status“ hat der Bergbautreibende bereits umfangreiche finanzielle Mittel zur Vorfinanzierung bereitgestellt. Weiterhin muss er bis zum Abschluss des Genehmigungsverfahrens für die dann nachfolgenden erforderlichen Arbeiten und für die Beschaffung technischer Ausrüstungen (zum Aufschluss der Lagerstätte und für die notwendige Anlagentechnik) weitere Investitionen tätigen. Bei grundeigenen Bodenschätzen (Normalfall bei Kies/Sand sowie Naturstein) fallen für den Bergbautreibenden zusätzliche Investitionen für den Zugang zum Bodenschatz (Grundstückserwerb, Pachtvertrag) in bedeutsamer Höhe an. Aus diesen Gründen benötigt der Unternehmer mit der Erteilung der Genehmigung gleichzeitig auch die Rechtssicherheit, dass er die Gewinnungstätigkeit im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen über einen längeren Zeitraum fortführen kann. Ein Zeitraum von 10 Jahren, längstens jedoch 15 Jahre - wie von den Antragstellern gefordert - ist nicht ausreichend.

Zudem fordert der bereits heute in § 1 des Bundesberggesetzes formulierte Grundsatz des Lagerstättenschutzes bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden, dass Lagerstättenteile möglichst vollständig genutzt werden, um bergbauliche Eingriffe möglichst gering zu halten. Von daher muss der Zeitraum der bergbaulichen Tätigkeit an die Lagerstättensituation angepasst sein. Dies ist ein Gebot der Wirtschaftlichkeit und der Nachhaltigkeit und steht im Einklang mit den globalen Zielen eines effektiven Ressourcenschutzes.

Zu II.9 Umweltverträglichkeitsprüfung

Die im BBergG und der UVPV-Bergbau enthaltenen Vorschriften über die integrierte Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechen den europäischen Vorschriften und gehen zum Teil darüber hinaus. Eine weitere Verschärfung der Vorschriften zur Durchführung einer UVP würde der häufigen Ankündigung der derzeitigen Bundesregierung, EU-Vorschriften nur

noch 1:1 umzusetzen zu wollen, deutlich widersprechen und würde aufgrund des sich dadurch verlängernden Genehmigungszeitraums und der zusätzlich anfallenden Kosten zu einer (weiteren) Benachteiligung deutscher Unternehmen führen und gerade Klein- und Kleinstunternehmen in existenzieller Weise beeinträchtigen.

Die Antragsteller erwähnen nicht, dass durch das Gesetz über die Strategische Umweltprüfung (SUPG) vom 24. Juni 2005 die Vorschriften des UVPG bereits weitreichend ergänzt wurden. Das SUPG schreibt vor, dass bereits bei der Aufstellung von Plänen und Programmen mit projektbezogenem Inhalt eine strategische Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden muss. Demzufolge unterliegen Landesentwicklungspläne, Gebietsentwicklungspläne und Raumordnungspläne, in denen Gewinnungstätigkeiten für Mineralische Rohstoffe eingebunden sein müssen, sowie Flächennutzungs- und Bebauungspläne, aber auch Grünordnungs- und landschaftspflegerische Begleitpläne einer Strategischen Umweltprüfung (SUP), wobei einzelne Verfahrensschritte der Strategischen Umweltprüfung in Anlehnung an die UVP-Richtlinie bzw. das UVP-Gesetz näher geregelt sind. Damit ist die von den Antragstellern geforderte Stärkung der integrierten Umweltverträglichkeitsprüfung mit Frühwarnfunktion bereits erfolgt.

Zu II.13 Bereitstellung relevanter Daten

Relevante Geo-, Umwelt- und Monitoringdaten stehen bereits heute der Öffentlichkeit zur Verfügung. Nicht zuletzt durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) besteht ein freier Zugang zu Umweltinformationen.

Geoinformationen von Rohstoffgewinnungsbetrieben und Länderbehörden sind fast flächendeckend im Geoinformationssystem „GisInfoService“ der Gesteinsindustrie verknüpft. Die Kommission für Geoinformationswirtschaft (GIW) des Bundeswirtschaftsministeriums nutzt mit Erfolg GisInfoService zur Umsetzung ihres Leitprojektes „GeoRohstoff“.

Zu II.15 Förderabgabe

Die Erhebung einer generellen Förderabgabe in Höhe von mindestens 10 % des Materialwertes auf alle Bodenschätze ist abzulehnen. Die Antragsteller verkennen, dass beispielsweise durch die Veräußerung von Bergwerkseigentum durch die Treuhandanstalt und deren Rechtsnachfolger zahlreiche auf die Gewinnung von Kies/Sand, Quarz und Naturstein verliehene Bergwerkseigentümer „bezahlt“ wurden, mithin eine „Förderabgabe“ bereits im Vorfeld entrichtet wurde. Mit dem Erwerb von Grundstücken zu Gewinnungszwecken wird gleichzeitig auch ein Kaufpreis für den im Grundstück lagernden Rohstoff entrichtet. Eine nachträgliche Erhebung einer Förderabgabe für derartige Fälle ist mit einer doppelten Abschöpfung gleichzusetzen und verfassungsrechtlich bedenklich.

Zu II.16 Sicherheitsleistung

Vorschriften über eine zu erbringende Sicherheitsleistung, die mindestens den Aufwand zur Herstellung des Geländes nach Beendigung des Abbaus nach den Vorgaben der Genehmigung entsprechen, sind bereits heute im Bundesberggesetz verankert. Einer zusätzlichen Regelung bedarf es nicht.

Fazit/Zusammenfassung

Der Bundesverband Mineralische Rohstoffe lehnt aus vorgenannten Gründen eine Änderung des Bergrechts in der von den Antragstellern beabsichtigten Form ab und betont darüber hinaus, dass

1. das Bundesberggesetz eine moderne und an die besonderen Gegebenheiten des Bergbaus, wie Standortgebundenheit der Lagerstätte, Berücksichtigung der mit dem Bergbau einhergehenden Auswirkungen und Notwendigkeit der heimischen Rohstoffgewinnung, angepasste Rechtsmaterie darstellt,
2. durch die Vorschriften des Bundesberggesetzes, durch neu hinzugefügte nationale und europarechtliche Vorgaben sowie durch höchstrichterliche Rechtsprechung eine frühzeitige Informationen der Öffentlichkeit und eine frühzeitige Einbindung Betroffener gegeben ist und - auch zur Wahrung einer öffentlichen Interessenabwägung - Klagebefugnis bei Rechtsstreitigkeiten besteht,
3. das Bundesberggesetz aufgrund seines umfassenden Regelungsbereiches die Rohstoffsicherung und Rohstoffvorsorge durch heimische Rohstoffe im Interesse einer volkswirtschaftlich ausgerichteten Politik ermöglicht, ohne die gesellschaftspolitischen und umweltrelevanten Rechtsaspekte außer Acht zu lassen,
4. das Bundesberggesetz im Interesse einer öffentlichen und privaten Interessenabwägung sowohl für Bergbautreibende als auch für Betroffene ausreichende Vorschriften hinsichtlich Planungssicherheit und Rechtsicherheit enthält,
5. langfristige Planungs- und Investitionszeiträume der Wirtschaft eine auf Kontinuität abzielende Politik verlangen und politische Stimmungsschwankungen kontraproduktiv sind.

Köln, im Mai 2012