

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen „Ein neues Bergrecht für das 21. Jahrhundert“ (Bundestagsdrucksache 17/8133)

zum Antrag der Fraktion der SPD „Anpassung des deutschen Bergrechts“ (Bundestagsdrucksache 17/9560)

(A) Vorbemerkungen

Wegen sich z. T. thematisch überlappender Antragspunkte setzt sich die vorliegende Stellungnahme sowohl mit dem Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Ein neues Bergrecht für das 21. Jahrhundert“ als auch mit dem Antrag der Fraktion der SPD „Anpassung des deutschen Bergrechts“ auseinander.

Die Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen fordert mit ihrem Antrag eine fundamentale Änderung des Bundesberggesetzes (BBergG). Die positiven Wirkungen der Rohstoffgewinnung in Deutschland, insbesondere die Vorteile der heimischen Wertschöpfung, die Sicherung von Arbeitsplätzen und die gute Basis für vielfältige Auslandsaktivitäten der deutschen Erdgas und Erdöl Explorations- und Produktionsindustrie (E&P-Industrie), werden hingegen weitgehend ausgeblendet.

Das geltende Bundesberggesetz stammt aus dem Jahr 1982 und wurde kontinuierlich, zuletzt 2009, angepasst. Es verpflichtet die Unternehmen, im Interesse einer sicheren Versorgung Rohstoffe umweltgerecht zu erschließen und zu nutzen. Es wird ergänzt bzw. konkretisiert in zahlreichen Verordnungen, bspw. den Tiefbohrverordnungen der Bundesländer (BVOT) und der Verordnung über die Umweltverträglichkeit bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau), mit der insbesondere auch EU-Richtlinien zum Umweltschutz umgesetzt werden.

Die Konstruktion des Bergrechtes entspricht den Anforderungen an ein modernes Rechtssystem. Im Bundesberggesetz und den bergrechtlichen Verordnungen sind alle wesentlichen Regelungen zusammengefasst, die für eine Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen notwendig sind. Dieser Ansatz wurde auch bei den Überlegungen zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches verfolgt, hier allerdings erfolglos. Das Bergrecht entspricht auch modernen Verwaltungsanforderungen, indem alle relevanten Genehmigungsverfahren in einer Behörde gebündelt sind, wie es auch in anderen Verwaltungsbereichen für die Zukunft angestrebt wird. Der Schutz von Umwelt und Grundwasser wird durch das geltende Umweltrecht und das Wasserrecht voll umfänglich gewährleistet.

Sofern andere, insbesondere umweltrechtliche Vorschriften bergbauliche Tätigkeiten strikt verbieten, besteht keine Möglichkeit, unter Berücksichtigung bergbaulicher Interessen dieses Hindernis zu überwinden (§ 48 Abs. 1 Satz 1 BBergG). Zwar bestimmt § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG, dass bei Anwendung der Vorschriften im Sinne des § 48 Abs. 1 Satz 1 BBergG dafür Sorge zu tragen ist, dass die Aufsuchung und Gewinnung so wenig wie möglich beeinträchtigt werden (Rohstoffsicherungsklausel). Ein absoluter Vorrang gegenüber anderen öffentlichen Interessen lässt sich hieraus aber nicht herleiten. Dies ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift.

Die Forderung nach größerer Transparenz vor der Durchführung von Aktivitäten der Kohlenwasserstoff-Aufsuchung und –Gewinnung ist für die E&P-Industrie nachvollziehbar. Seitens der Industrie besteht die Bereitschaft, offen und transparent zu kommunizieren und die Erwartungen der Bürger zu respektieren.

Die heimische Rohstoffgewinnung bedarf weiterhin eines Rechtsrahmens, der den Sachgesetzhkeiten der Erdgas- und Erdölaufsuchung und -gewinnung Rechnung trägt. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Rohstoffe nur an bestimmten Orten vorkommen, d. h. standortgebunden sind und die Rohstoffgewinnung daher nicht - wie evtl. in anderen Industriebereichen - an einen beliebigen anderen Ort verschoben werden kann.

Die deutsche E&P-Industrie benötigt für ihre weiteren Investitionen in rohstoffsichernde Projekte Rechtssicherheit und verlässliche Rahmenbedingungen.

(B) Anmerkungen zu einzelnen Antragspunkten

Abwägung zwischen dem Rohstoffgewinnungsinteresse und Interessen Dritter sowie Umweltschutz, Durchsetzungsfähigkeit des Bergbaus gegenüber den Interessen Einzelner

(BT-Drs. 17/8133, II. 1 und II. 10)

Die Antragsteller fordern, dass bei der Zulassung bergbaulicher Vorhaben eine Interessenabwägung zwischen den positiven Wirkungen des Bergbaus und den Folgen für die Umwelt sowie für die Betroffenen stattfinden muss. Dem stimmen wir ausdrücklich zu.

Die Forderung der Antragsteller, Bergbauprojekte faktisch von der Zustimmung aller Betroffener abhängig zu machen (Nr. 10 des Antrages), würde dazu führen, dass der Wille Einzelner überwiegt. In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland würde dies dazu führen, dass eine sinnvolle Rohstoffgewinnung nicht mehr möglich wäre. Eine „Abwägung aller Interessen“, darf deshalb nicht damit verwechselt werden, dass der Wille jedes einzelnen Betroffenen zu berücksichtigen sei.

Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung zum Aufsuchen der Bodenschätze

(BT-Drs. 17/8133, II. 2 und II. 6; BT-Drs. 9560, II. 2)

Die Antragsteller fordern eine umfassende Information der Öffentlichkeit, nach dem Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen bereits im Stadium der Stellung eines Explorationsantrages.

Eine derartige frühzeitige Information der Öffentlichkeit über anhängige Erlaubnisanträge ist abzulehnen, da dies auf eine unbefugte Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dieser Unternehmen hinauslaufen würde (§ 9 Abs. 1 Nr. 3 des Umweltinformationsgesetzes des Bundes):

Das aufsuchende Unternehmen hat das exploratorische Potenzial des betreffenden Gebiets bewertet und diese Bewertung zum Gegenstand seines Erlaubnisantrags gemacht. Das Explorationsunternehmen hat an der Geheimhaltung dieses Erlaubnisantrags ein berechtigtes Interesse, weil die in dem Antrag manifestierte Bewertung des Gebiets für die Dauer des Antragsverfahrens einen Wettbewerbsvorsprung gegenüber anderen

Explorationsunternehmen auslöst, der durch Offenbarung des Antrags gefährdet wäre. Die Offenbarung würde die Wahrscheinlichkeit für konkurrierende Erlaubnisangebote unmittelbar erhöhen und das Explorationsunternehmen damit benachteiligen, da nach § 14 Abs. 2 BBergG nicht das Prioritätsprinzip gilt, also nicht der zuerst gestellte Antrag notwendigerweise den Zuschlag erhält. Dass dieser Wettbewerbsvorteil schutzwürdig ist, folgt bereits daraus, dass sich der deutsche Gesetzgeber gerade nicht für ein staatlich geregeltes Erlaubnisvergabeverfahren (öffentliche Ausschreibung, Angebotsverfahren, Auktion o.a.) entschieden hat, sondern für ein Antragsverfahren, das die Bergbehörde zur Amtsverschwiegenheit verpflichtet (§ 5 BBergG i. V. m. § 30 VwVfG). Die Schutzwürdigkeit gilt auch bei Offenbarung gegenüber Nicht-Wettbewerbern wie Umweltverbänden, da eine die Weitergabe von Informationen durch diese an Mitbewerber nicht ausgeschlossen werden kann. In besonderem Maße gilt dies dann, wenn auch der Inhalt des vorgeschlagenen Arbeitsprogramms publik gemacht wurde. Es ist auch nicht erkennbar, welches öffentliche Interesse an der Bekanntgabe das Geheimhaltungsinteresse des Explorationsunternehmens überwiegen sollte. Für das Explorationsunternehmen stehen erhebliche wirtschaftliche Interessen auf dem Spiel. Bei der Abwägung wird weiter zu berücksichtigen sein, dass die erfragten Informationen (von z.B. Angaben zu Investitionsvolumina o.a. abgesehen) zu einem späteren Zeitpunkt - nach positiver und rechtskräftiger Bescheidung des Antrags - erteilt werden können. Der Umweltverband bzw. die Öffentlichkeit würde also die erfragten Informationen lediglich mit einer sicher absehbaren zeitlichen Verzögerung erhalten.

UVP-Pflicht (BT-Drs. 17/8133, II. 9; BT-Drs. 9560, II. 3)

Die vorliegenden Anträge fordern eine weitere Stärkung der UVP-Pflicht.

Grundsätzlich sehen wir keine Notwendigkeit einer Verordnungsänderung für die Aufsuchung und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen weder aus konventionellen noch aus sogenannten unkonventionellen (Schiefergas und Kohleflözgas) Lagerstätten. Der Grundwasserschutz im Sinne des WHG wird bereits heute im Zulassungsverfahren von den Genehmigungsbehörden berücksichtigt. Grundsätzlich sollten die Genehmigungsverfahren in der E&P-Industrie einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung folgende Kriterien gleichermaßen erfüllen:

1. Sicherstellung der technisch einwandfreien Durchführung einer Bohrung mit dem anschließenden Betrieb der Produktionsanlagen
2. Umweltschutz, insbesondere Schutz des Trinkwassers
3. Effiziente und schnelle Genehmigungsverfahren, die eine wirtschaftliche Tätigkeit im Bereich der Aufsuchung und Gewinnung von Kohlenwasserstoffen ermöglichen

Hinsichtlich der derzeitigen öffentlichen Diskussion über den Einsatz des Fracking-Verfahrens bei Schiefergestein- und Kohleflöz-Erdgaslagerstätten können allerdings folgende Änderungen für eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Tiefbohrungen zielführend sein:

- Einführung einer UVP-Pflicht für die Feldesentwicklung und für Gewinnungsverfahren von Erdgas und Erdöl aus Lagerstätten, in denen sich das Erdgas und Erdöl gebildet hat (Schiefergestein, Kohleflöze), wenn eine Vorprüfung entsprechend dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt, dass das Vorhaben nachteilige Umweltauswirkungen haben kann.
- Einführung einer UVP-Pflicht für das hydraulische Frac-Verfahren in Lagerstätten, in denen sich das Erdgas und Erdöl gebildet hat (Schiefergestein, Kohleflöze), wenn eine Vorprüfung entsprechend dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ergibt, dass das Vorhaben nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Hiermit kann insbesondere geprüft werden, ob nachteilige Umweltauswirkungen u. a für nutzbare Grundwasserhorizonte eintreten können.

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens können die Wasserbehörden durch Hinzuziehung der staatlichen, geologischen und hydrogeologischen Dienste beteiligt werden, um so eine fachliche Berücksichtigung des Grundwasserschutzes sicherzustellen.

Die Regelungen für die Untergrundspeicherung in der UVP-V-Bergbau entsprechen den europäischen Vorgaben der EU-Richtlinie. Nach den bisherigen vorliegenden Erfahrungen der Umsetzung in Deutschland halten wir die geltenden Mengenschwellen für angemessen und eine Änderung nicht für erforderlich. Eine Ausweitung der UVP-Pflicht auf kleinere Speicher oder Einzelkavernen steht hinsichtlich des erforderlichen Verwaltungsaufwandes in keinem Verhältnis zum Nutzen für die Umwelt.

Eine Aufsuchungserlaubnis ist auch dann zu versagen, wenn nur an einzelnen Stellen des Feldes überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (BT-Drs. 17/9560, II. 5)

Eine bergrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung (Konzession) kann nach § 11 Nr. 10 BBergG versagt werden, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Aufsuchung (Erlaubnis) bzw. Gewinnung (Bewilligung) der betreffenden Bodenschätze im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen. Die zuständige Bergbehörde hat gemäß § 15 BBergG vor der Entscheidung über den Konzessionsantrag den Behörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, zu deren Aufgaben die Wahrnehmung öffentlicher Interessen im Sinne des § 11 Nr. 10 BBergG gehört. Zweck dieser Vorschrift ist es, die öffentlichen Interessen zur Geltung zu bringen, die für die Entscheidung von Bedeutung sein können, um zu verhindern, dass Bergbauberechtigungen entstehen, die nicht die Erwartung rechtfertigen, jemals ausgeübt werden zu können, weil kein entsprechender Betriebsplan im gesamten Aufsuchungsgebiet gestattungsfähig wäre.

Sofern Schutzgebiete, Wassereinzugsgebiete und Siedlungsgebiete, in denen öffentliche Interessen eine Aufsuchung ausschließen oder einschränken würden, nur Teilflächen des zuzuteilenden Feldes ausmachen, kann die Konzession nicht – auch nicht teilweise - versagt werden. Hintergrund ist, dass mit der Konzessionserteilung zunächst nur die grundsätzliche Berechtigung für die Aufsuchung bzw. Gewinnung erteilt wird. Da die Konzession nicht nur die Oberfläche betrifft, sondern auch in die Tiefe geht (§ 4 Abs. 7 BBergG), erfolgt die genaue Planung, welche Flächen für die Aufsuchung bzw. Gewinnung in welcher Form in Anspruch genommen werden sollen, erst nach Konzessionserteilung durch den Bergunternehmer im nachgelagerten Betriebsplanverfahren. Zudem ist innerhalb eines Konzessionsgebietes das unterirdische Unterqueren von Schutzgebieten beispielsweise durch Bohrungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Würde man im Konzessionsgebiet Enklaven für Schutzgebiete schaffen, könnte später kein Unterqueren genehmigt werden. Dies selbst dann, wenn die Bohrung außerhalb des Gebietes abgeteuft wird und durch (Horizontal-) Bohrtechniken eine Beeinträchtigung dieser Gebiete nicht zu besorgen ist.

Den öffentlichen Interessen in diesen Teilflächen wird – wie erwähnt - zwingend im Rahmen der Zulassung des Betriebsplans – also auf der 2. Stufe - Rechnung getragen. Die Berücksichtigung von Schutzgebieten einschließlich Wasserschutzgebieten erfolgt über § 48 Abs. 1 BBergG. § 48 Abs. 1 BBergG besagt, dass Rechtsvorschriften, die auf Grundstücken solche Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung

dienen können, unberührt bleiben, wenn die Grundstücke durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einem öffentlichen Zweck gewidmet oder im Interesse eines öffentlichen Zwecks geschützt sind. Maßgeblich für Art und Umfang der bergbaulichen Tätigkeiten in einem Schutzgebiet sind daher die jeweiligen Schutzgebietsverordnungen. Diese schließen regelmäßig jegliche Bohrtätigkeiten in den Wasserschutzzonen I und II aus. Für die Schutzzone III und das Einzugsgebiet bestehen häufig Ausnahmetatbestände bzw. keine Beschränkungen.

Veröffentlichung aktualisierter Geo-, Umwelt- und Monitoringdaten (BT-Drs. 17/8133, II. 13)

Geowissenschaftliche Informationen und Daten über den tieferen Untergrund (tiefer als 1 km) beruhen zum Großteil auf geophysikalischen (seismischen) Explorationsarbeiten und Bohrungen. Diese werden überwiegend im Auftrag der Erdöl-/Erdgas-(Kohlenwasserstoff-) Industrie durchgeführt. Gemäß Bundesberggesetz in Verbindung mit dem Lagerstättengesetz werden die Ergebnisse dieser Untersuchungen den entsprechenden Landesbehörden (Bergbehörden und Geologische Dienste der Länder) zur Verfügung gestellt. Die Landesbehörden und ihre Mitarbeiter unterliegen insoweit einer Geheimhaltungspflicht (Verpflichtung zur Wahrung des Dienstgeheimnisses).

Generell ist zwischen "Nachweisdaten" und "Fachdaten" zu unterscheiden. Als Nachweisdaten (auch Stammdaten) werden die Daten bezeichnet, die die Existenz von Aktivitäten näher beschreiben. Beispiele sind: Bohrungsnamen, Bohrzeiten, Koordinaten, Endteufen, Endhorizonte, Auftraggeber, Existenz von Kernen und Kernuntersuchungen, Existenz von Bohrlochmessungen, Lage von seismischen Profilen etc. Im Gegensatz dazu beinhalten die Fachdaten detaillierte Informationen über das untersuchte Gebiet bzw. den untersuchten Raum. Beispiele hierfür sind: Messwerte, seismische Sektionen, geologische Profile, Kernuntersuchungen etc.

Die Nachweisdaten sind nicht vertraulich und werden an Interessierte weitergegeben. Die Fachdaten hingegen unterliegen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bzw. urheberrechtsgeschützte Werke der Vertraulichkeit. Ihre Freigabe bedarf der Zustimmung der jeweiligen Daten-Eigentümer bzw. -Berechtigten.

Bestandskraft so genannter „Alter Rechte“ wird zeitlich begrenzt zum Auslauf gebracht

(BT-Drs. 17/8133, II. 5)

Dieser Vorschlag ist aus verfassungsrechtlichen Gründen (Eigentumsgarantie, Art. 14 GG) abzulehnen. Der Eigentumsschutz des Art. 14 GG umfasst auch gestattete Vorhaben, die durch Einsatz von Kapital oder Arbeit ins Werk gesetzt sind (BGH NJW 1982, 2183 ff., Hoppe, Bergbauberechtigungen, DVBl. 1982, 105; Boldt/Weller, BBergG, § 6 Rn. 14.). Dies gilt gleichermaßen für die auf der Grundlage der Bergbauberechtigung eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetriebe. So trägt die Behandlung der Erdöl- und Erdgasaltverträge, in denen Grundeigentümer dem Explorationsunternehmen das Recht zur Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und Erdgas eingeräumt hat, durch das Bundesberggesetz der auch heutzutage geltenden besonderen wirtschaftlichen Bedeutung dieser Altverträge Rechnung. Diese ist an der immer noch großen Anzahl sowie dem Umfang der Förderung und Reserven erkennbar. Die Zahlung von Wartegeldern und Förderzinsen stellt für die Grundeigentümer eine nicht zu vernachlässigende vermögenswerte Position dar.

Rückstellungen für Bergbaufolgen

(BT-Drs. 17/8133, II. 16; BT-Drs. 9560, II. 10)

Bereits heute gehört die Prüfung, ob eine Sicherheitsleistung erforderlich ist, gemäß § 56 Abs. 2 BBergG zum Pflichtprüfprogramm der Behörde im Betriebsplanzulassungsverfahren.

Sofern die Behörde Zweifel an der unternehmerischen Leistungsfähigkeit des Bergbautreibenden hat, beispielsweise weil es sich um ein noch junges Unternehmen handelt, mit dem bisher keine Erfahrungen vorliegen, kann sie bereits nach der bestehenden Rechtslage im Rahmen ihrer Ermessensentscheidung eine Sicherheit verlangen. Solche Sicherheiten können, falls erforderlich, nicht nur bei der Zulassung des ersten Betriebsplans, sondern auch im Zuge der regelmäßig wiederkehrenden Hauptbetriebsplanzulassungen festgesetzt werden. So ist auch der Fall einer eintretenden Situationsverschlechterung der Leistungsfähigkeit des Unternehmers nach Betriebsplanzulassung hinreichend abgesichert.

Eine Sicherheitsleistung verursacht beim Unternehmer erhebliche Kosten. Sie kann seinen Kreditrahmen nicht unwesentlich beeinträchtigen. Daher sollte eine Pflicht zur Sicherheitsleistung nicht normiert werden. Insbesondere die Forderung der Antragsteller, eine Sicherheitsleistung in der Form der Hinterlegung rückzahlbarer Beiträge – zum Teil in sehr großer Höhe (für die Aufwendungen zur Herstellung des Geländes nach Beendigung der Rohstoffgewinnung) zu verlangen, halten wir für unverhältnismäßig. Weniger belastende Varianten, wie Versicherungslösungen, würden damit ausgeschlossen.

Durchführung von Aktivitäten nach Bergrecht, die nicht in Zusammenhang mit Bergrecht stehen

(BT-Drs. 17/8133, II. 17)

Teile des Bundesberggesetzes gelten auch für die in §§ 126 ff. BBergG genannten Tätigkeiten und Einrichtungen; u. a. für die Untergrundspeicherung.

Wesentlicher Grund für diese Gestaltung des Anwendungsbereichs des Bergrechts ist, dass die Tätigkeiten/Einrichtungen bergbaulichen Tätigkeiten artverwandt sind und daher schon früher Gegenstand bergbaulicher Regelungen waren.

Der Vorschlag der Antragsteller, das BBergG nur noch für die Gewinnung von Bodenschätzen, nicht aber für deren Aufsuchung und Aufbereitung für anwendbar zu erklären, ist abzulehnen. Er läuft darauf hinaus, natürlicherweise zusammenhängende Sachverhalte künstlich zu trennen.