

Antrag

der Abgeordneten Rolf Hempelmann, Doris Barnett, Klaus Barthel, Klaus Brandner, Garrelt Duin, Ingo Eglhoff, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Hubertus Heil (Peine), Ute Kumpf, Manfred Nink, Thomas Oppermann, Wolfgang Tiefensee, Andrea Wicklein, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Anpassung des deutschen Bergrechts

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In Deutschland werden jährlich Tonnen von Sanden, Erden, Tonen oder Kohle abgebaut. Von den nichtmetallischen Rohstoffen stammen vor allem Kali- und Steinsalz sowie der größte Teil der Steine und Erden aus heimischer Produktion. Deutschland ist nicht rohstoffarm. Bei den metallischen Primärrohstoffen sieht es anders aus, da ist Deutschland zu 100 Prozent von Importen abhängig. Ähnliches gilt bei den fossilen Energierohstoffe, ca. 98 Prozent des Erdöls, 87 Prozent des Erdgases und etwa 77 Prozent der Steinkohle stammen aus Importen (Quelle: Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe – BGR). Jedoch existieren neben den Rohstoffen, die in Deutschland bisher gefördert werden, noch weitere Rohstoffvorkommen. Mittlerweile wird über den Abbau von Erzen im Südosten der Bundesrepublik nachgedacht. In der Lausitz liegt nach Erkenntnissen von Geologen das mit Abstand reichste noch unerschlossene Kupfervorkommen Deutschlands. Erdgas und Erdöl werden in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, aber auch in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg gefördert. Weitere Gasfelder gibt es unter anderem in Nordrhein-Westfalen und Thüringen.

Deutschland gehört zu den größten rohstoffverbrauchenden Staaten weltweit. Die Deutschen verbrauchen im Laufe ihres Lebens zwischen 1.000 und 1.100 Tonnen an Rohstoffen. Fast zwei Drittel davon entfallen auf mineralische Rohstoffe, d.h. Metalle, Industriemineralien, Steine und Erden (Quelle: BGR).

Für die deutsche Industrie ist die Versorgung mit Rohstoffen und Materialien von großer Bedeutung. Die heimische Gewinnung macht Deutschland unabhängiger von Rohstoffimporten. Sie ist notwendig und wirkt sich positiv auf unsere wirtschaftliche Entwicklung aus. Die Versorgungssicherheit bei energetischen und nichtenergetischen Rohstoffen erhöht sich durch den heimischen Abbau deutlich. Durch heimische Rohstoffe wird die deutsche Bauindustrie ortsnahe mit Baumaterialien für den öffentlichen und privaten Bau versorgt. Energetische Rohstoffe im eigenen Land sichern eine stabile Versorgung insbesondere der energieintensiven Industrien.

Die Aufsuchung, die Erschließung, die Gewinnung und die Aufbereitung von Rohstoffen (Bodenschätzen aus der oberen Erdkruste) sind im Bundesberggesetz geregelt. Die Bedeutung des deutschen Bergrechts ist nicht zu unterschätzen. Ohne das deutsche Bergrecht wäre es nicht zu der enormen Beschäftigungsentwicklung, dem Aufschwung der Bergbauregionen und dem schnellen Wiederaufbau nach dem Zweiten Weltkrieg gekommen. Bis 1982 galt in Deutschland ein nach Bundesländern gespaltenes Bergrecht. Zwar beruhten die meisten Landesregelungen auf dem Allgemeinen Berggesetz für die Preussischen Staaten, jedoch gab es sehr unterschiedliche Detailbestimmungen. Mit den Vereinheitlichungen des Bergrechts 1982 und mit dem Einheitsvertrag 1990 gilt das Bundesberggesetz, mit kleinen Unterschieden in den Übergangsregelungen im Einigungsvertrag, bundesweit. Das Bundesberggesetz unterscheidet zwischen grundeigenen und bergfreien Bodenschätzen. Alle im Gesetz aufgeführten bergfreien Bodenschätze (unter anderem diverse Metalle, Erdöl, Erdgas, Kohle, Salze) sind dem Grundeigentum entzogen. Eine Bergbauberechtigung kann nur durch ein staatliches Verfahren (nach dem Bundesberggesetz) erworben werden. Der Grundeigentümer hat das Eigentum an den sogenannten grundeigenen Bodenschätzen (z.B. Sand, Kies, Gips, Ton, Dachschiefer). Im Rahmen des Verfahrens nach dem Bundesberggesetz und den anverwandten Rechten erfolgt auch der Ausgleich der Interessen der Rohstoffindustrie, der Grundstückeigentümer, der Öffentlichkeit und des Staates.

Die Rohstoffbranche hat großes Interesse an Vertrags- und Investitionssicherheit, denn die Erschließung und die Ausbeutung von (ortsgebundenen) Lagerstätten sind zeitaufwendig und kostenintensiv. Die Kunden haben Interesse an einer hohen Versorgungssicherheit und niedrigen Rohstoffpreisen. Den betroffenen Bürgerinnen und Bürger in den Abbauregionen ist an hohen Umweltschutzstandards und dem geringsten Eingriff in ihr Wohn- und Lebensumfeld gelegen. Der Staat hat ein Interesse an angemessenen Steuern und Abgaben aus dem Bergbau sowie einem Rechtsfrieden in den Abbauregionen. Diese Interessen müssen über das Bundesbergrecht ausgeglichen werden.

Obwohl Vorhaben zum Abbau von Bodenschätzen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, bezieht das Bergrecht den Umweltschutz nur eingeschränkt ein. Dies ist auf die Tradition des Bergrechts zurückzuführen, als die Auswirkungen auf die Umwelt nur eine untergeordnete Rolle spielten. Konflikte entstehen jedoch u. a. mit dem Naturschutz, da Bergbauvorhaben größere Flächen, darunter auch wertvolle Flächen im Sinne des Naturschutzes, in Anspruch nehmen. Bei Tagebauen erfolgt meist eine großflächige Grundwasserabsenkung, das Restloch wird nach Beendigung des Abbaus häufig geflutet. Bei der Verfüllung von Tagebauen wird das Bundesbodenschutzgesetz relevant. Bergbau ist darüber hinaus mit Lärm- und Staubemissionen verbunden – durch den Abbau selbst oder durch An- und Abfahrtsverkehr. Lärmemissionen entstehen auch beim Abbau von Rohstoffen im Festlandsockel. Gerade bei schallintensiven Explorationsmethoden können Meerestiere (z. B. Schweinswale) direkt betroffen sein. Dies kann zusätzlich zu einer vorübergehenden oder andauernden Vertreibung führen. Dies ist mit den Erhaltungszielen der betroffenen Schutzgebiete nicht vereinbar. Zudem können die Erkundungen gegen die artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände des Bundesnaturschutzgesetzes verstoßen.

Ein weiterer wichtiger, jedoch selten im Fokus stehender Aspekt von Rohstoffgrabungen ist der Erhalt von archäologischen Bodendenkmälern. Die entsprechenden Regelungen des Denkmalschutzes müssen Eingang in eine gleichwertige Interessenabwägung finden.

Die Regelungen des Bundesberggesetzes finden unter anderem auch Anwendung auf das Einbringen von Bergversatz, die Geothermie oder die Errichtung unterirdischer Speicher von Kohlendioxid oder Energie. Die unterschiedlichen Nutzungen des Bodens und des Untergrundes können untereinander in Konkurrenz stehen. Weitere Nutzungskonkurrenzen für die heimische Rohstoffindustrie und die vorgenannten Nutzungen ergeben sich außerdem aus dem Natur- und Bodenschutz. Weder die Bundesraumordnungsplanung noch die Landes- oder Regionalplanung berücksichtigen diese Nutzungskonkurrenzen und setzen sie in einen bundesweiten Kontext. Analog zur oberirdischen Raumordnung, die das Miteinander verschiedener Nutzungsformen wie Bauen, Infrastruktur und Landwirtschaft regelt, kann eine unterirdische Raumordnung, die die verschiedenen Nutzungen bewertet, priorisiert und aufeinander abstimmt, die Nutzungskonkurrenzen auflösen. Hierfür muss geregelt werden, auf welche Art bestimmte Gesteinsformationen in der jeweiligen Tiefe genutzt werden.

Dabei sind alle relevanten Umwelanforderungen zu beachten. Die Bewahrung und der Schutz von Naturraum und Umwelt ist in Raumordnungsgesetzen und -programmen ein wichtiges Ziel. Dieses steht oft im Interessenskonflikt mit anderen darin verankerten Zielen, wie zum Beispiel der "wirtschaftlichen Entwicklung". In der Umsetzung sind die Interessen zwischen Umwelt- und Naturschutz, anderer Nutzungen und der Gewinnung von Rohstoffen gerichtsfest abzuwägen.

Die Genehmigungsverfahren zur Exploration, zur Förderung oder auch zur Lagerung von Rohstoffen sind lang und aufwändig. Das liegt unter anderem daran, dass sich nach dem behördlichen Verfahren häufig noch langwierige, gerichtliche Auseinandersetzungen anschließen. In Einzelfällen hat in der Vergangenheit eine frühzeitige Informations- und Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld von Projekten zu einer Erleichterung bei der Abwicklung von Genehmigungsverfahren und zur Verhinderung von Gerichtsprozessen geführt. Besonders strittige Fragen konnten so frühzeitig erörtert werden. Eine effiziente und durch die Genehmigungsbehörde transparent und effektiv moderierte Öffentlichkeitsbeteiligung kann hier zu einer Entlastung und so zu einer Beschleunigung der Genehmigungsverfahren führen. Eine frühe und eingehende Beteiligung von Umweltverbänden und Betroffenen im Genehmigungsverfahren muss jedoch der Konfliktbewältigung dienen. Wenn die im Verfahren aufgeworfenen Fragen letztlich auch vor Gericht erneut umfassend behandelt werden, führt dies im Ergebnis zu weiteren Investitionshindernissen. Daher müssen die umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung und der europarechtlich vorgegebene weite Zugang zu Gericht ein Gegengewicht in strafferen Gerichtsverfahren finden.

Umweltaspekte finden an verschiedenen Stellen im bergrechtlichen Zulassungsverfahren Berücksichtigung. Diese Berücksichtigung erfolgt nicht durch das Bundesberggesetz selbst sondern durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes und durch die Umsetzung der UVP-Richtlinie der Europäischen Union. Da sich das Umweltrecht fortentwickelt, muss der Umfang der Einbeziehung umweltrechtlicher Vorschriften in das Bergrecht immer wieder neu justiert werden. Dies macht die Rechtslage unübersichtlich und äußert sich auch in der Anzahl der Klagen vor den Verwaltungsgerichten gegen Abbauvorhaben. Mehr Rechtsklarheit würde daher auch die Anzahl der Verfahren vor den Gerichten reduzieren. Eine Anpassung des deutschen Bergrechts sollte darüber hinaus auch die Bereiche wie Beteiligungs- und Rechtsschutzmöglichkeiten von Drittbetroffenen mit abdecken.

Im Gegensatz zur Zeit der Entstehung des deutschen Bergrechts und der Schaffung des Berggesetzes spielen in unserer Gesellschaft heute umwelt- und wasserrechtliche Aspekte eine wichtige Rolle. Dieser Entwicklung muss auch in den bergrechtlichen Vorschriften Rechnung getragen werden.

In manchen Teilen scheint das historisch gewachsene geltende Bergrecht trotz mancher Weiterentwicklung nicht mehr auf eine moderne aufgeklärte und an Teilhabe interessierte Gesellschaft zu passen. Eine Überarbeitung sollte daher angemessene Regelungen zu Transparenz und frühzeitig beginnender Bürgerbeteiligung enthalten. Außerdem sollten die betroffenen Städte und Kommunen stärker beteiligt werden. Oftmals werden sie und die betroffenen Bürgerinnen und Bürger mit vollendeten Tatsachen konfrontiert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. das Bundesbergrecht und anverwandte Rechte hinsichtlich der vorgenannten Probleme zu überprüfen und an europäisches Recht sowie die europäische und deutsche Rechtsprechung anzupassen;
2. das Bundesberggesetz und die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) derart zu reformieren, dass Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz im gesamten Verfahren deutlich erhöht werden;
3. den Anwendungsbereich für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung u.a. für die Gewinnung von Erdwärme, für die Aufsuchung und für die Gewinnung von Erdöl- und Erdgas zu gewerblichen Zwecken auszuweiten. In § 1 Absatz 2 der UVP-V Bergbau Projekte für Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten einzufügen, mit der Folge, dass für alle diese speziellen Projekte ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist;
4. zu prüfen und ggf. zu regeln, für welche weiteren bergbaulichen Vorhaben, die zwar keiner Pflicht nach UVP-V Bergbau unterliegen, die jedoch im Einzelfall erhebliche Umweltauswirkungen zur Folge haben könnten, eine allgemeine oder standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vorzunehmen ist;
5. in das Bundesberggesetz eine Verpflichtung aufzunehmen, wonach die Gemeinden, in deren Gebiet das Bergwerksfeld liegt, von der Entscheidung über den Antrag auf Erteilung oder Verleihung einer Bergbauberechtigung zu unterrichten sind; Eine Aufsuchungserlaubnis ist auch dann zu versagen, wenn nur an einzelnen Stellen des Feldes überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen;
6. dafür Sorge zu tragen, dass bei der Genehmigung von Projekten nach dem Bundesberggesetz die Beteiligung der zuständigen Umwelt- und Wasserbehörden und weiterer Betroffener verbessert wird. Bei Vorhaben der unkonventionellen Förderung von Erdgas ist für die Entscheidung das Einvernehmen der zuständigen Wasserbehörde erforderlich;
7. sich in Abstimmung mit den Ländern über eine unterirdische Raumordnungsplanung zu verständigen und eine bundesweite Raumordnungsplanung zu koordinieren, um das Nebeneinander verschiedener unterirdischer Nutzungsformen zu regeln;

8. sich dafür einzusetzen und zu gewährleisten, dass bei bergbaulichen Tätigkeiten die Belange des Gewässerschutzes und insbesondere des Grundwasserschutzes umfassend berücksichtigt werden;
9. Auflagen für die Entsorgung fester und flüssiger Rückstände aus bergbaulichen Produktionsstätten zu konkretisieren und zu standardisieren;
10. die Leistung einer Sicherheit (Sicherheitsleistung) für die Aufnahme eines bergbaulichen Betriebes als verbindlich einzuführen;
11. zu prüfen, ob und wie eine Bergschadensvermutung auch für Tagebaubetriebe einzuführen ist.

Berlin, den 8. Mai 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

elektronische Vorab-Fassung*