

Sächsisches Oberbergamt

18. Mai 2012

Gesetzesinitiativen zur Anpassung des deutschen Bergrechts

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie am 23. Mai 2012

Kurzfassung

Die sichere Versorgung der deutschen Industrie mit Rohstoffen ist eine zentrale Voraussetzung für den Wirtschaftsstandort Deutschland. Die Nutzung einheimischer Bodenschätze ist deshalb ein im Interesse der Allgemeinheit liegendes Ziel. Dies fordert eine Ordnung und Förderung des Bergbaus durch ein Bundesberggesetz, das in einem dicht besiedelten Land einen Interessenausgleich mit Umweltbelangen und konkurrierenden Nutzungsansprüchen erreicht.

In den letzten 10 Jahren waren für Deutschland drei Wellen von neuen Bergbauprojekten aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung zu verzeichnen, die über die Beantragung und Erteilung von Bergbauberechtigungen rechtlich geordnet wurden: Die Tiefengeothermie in Süddeutschland, unkonventionelle Erdgasvorkommen sowie Erkundungsprojekte auf Erze und Spate mit Schwerpunkt in Sachsen. Die dabei gesammelten Erfahrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Ohne einen Rechtstitel in Form der Bergbauberechtigung könnten Investoren die wirtschaftlichen Risiken des Bergbaus nicht absichern und Projekte entwickeln. Ohne private Investoren im Bergbau kann eine Entwicklung in Rohstoffprojekten nicht stattfinden.

Im internationalen Vergleich ist das deutsche Konzessionssystem gerade bei konkurrierenden Anträgen transparent, bietet Rechtsschutz und ist flexibel. Für klassische Bergbauprojekte, die mit Erkundung, wirtschaftlicher Bewertung und erst anschließend möglicher Gewinnungsplanung immer in Schritten ablaufen, ist ein flexibles Konzessionssystem im Bergrecht unabdingbar.

Jedes Bergbauvorhaben greift zwangsläufig in die Umwelt ein. Im bergrechtlichen Zulassungsverfahren werden dieselben umweltrechtlichen Maßstäbe angewendet wie in anderen Genehmigungsverfahren. Für neue Bergbauprojekte und neue technische Entwicklungen würde eine hohe Rechtsunsicherheit für Investoren entstehen, wenn neben den zwingenden umweltrechtlichen Versagungsgründen auch weitergehende Versagungsspielräume zugunsten von Umweltbelangen in das Bergrecht eingefügt würden.

Ein grundsätzlicher Reformbedarf des Bergrechts ist nicht zu begründen. Gerade wenn eine nachhaltige Rohstoffpolitik wieder verstärkt auf einheimische Ressourcen zurückgreifen muss, sollten nicht entgegengesetzte Ziele zur Verhinderung von Bergbau gesetzt werden.

Zu den wesentlichen Punkten der Anträge wird im Einzelnen wie folgt Stellung genommen:

Einstufung der Bodenschätze in bergfreie und grundeigene Bodenschätze

Würde für neue Bergbauvorhaben ein einheitliches Recht eingeführt, wonach entweder alle Bodenschätze als grundeigen oder als bergfrei, also dem Grundeigentum entzogen eingestuft würden, bestünden rechtliche Probleme:

In der ersten Variante grundeigener Bodenschätze könnten insbesondere Erkundungsvorhaben, die sich aufgrund der geologischen Vorkenntnisse über große Gebiete erstrecken, nicht realisiert werden, da die Zustimmung der Vielzahl von Grundeigentümern nicht eingeholt werden könnte. Auch andere untertägige Gewinnungsprojekte oder Großtagebaue wären so nicht durchführbar. Weiterhin erfüllt die Einstufung als grundeigen nicht die Anforderungen an die Investitionssicherheit, die ein Bergbauunternehmer zeitlich und rechtlich abgesichert nur über eine staatliche Konzession erhält.

In der zweiten Variante ausschließlich bergfreier Bodenschätze würde zwar eine weitgehende Investitionssicherheit für Bergbauunternehmer aufgrund erteilter Konzessionen geschaffen werden, allerdings bestehen erhebliche Bedenken verfassungsrechtlicher Art, warum dem Grundeigentümer im öffentlichen Interesse der Rohstoffsicherung das Aneignungsrecht an Bodenschätzen jeglicher Art vorenthalten bleiben soll. Diese Zielstellung des Antrags der Fraktion der LINKEN begegnet insofern erheblichen Bedenken.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN lässt offen, wem das Aneignungsrecht an Bodenschätzen zustehen soll. Die Anknüpfung des Gewinnungsrechts an eine zuvor erteilte Abbaugenehmigung ist dabei wenig praktikabel, da das Problem konkurrierender Anträge nicht rechtssicher erfasst wird und unklar bliebe, wer und auf welches Recht gestützt Antragsteller für ein aufwendiges mehrjähriges Verfahren sein soll.

Bei Vereinheitlichung aller Bodenschätze in nur noch eine Kategorie würde die Umstellung der betroffenen Betriebsgenehmigungen in jedem Fall einen erheblichen Aufwand bedeuten. In der Praxis müssten weitgehende Übergangsregelungen gefunden werden, die über eine längere Zeit zu erheblichem Zusatzaufwand für Betriebe und Aufsichtsbehörden führt.

Einführung einer Planfeststellungspflicht mit einer zeitlich beschränkten Geltungsdauer

Nach derzeitiger Rechtslage sind bergbauliche Gewinnungsvorhaben immer dann einer Planfeststellungspflicht unterworfen, wenn das Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Maßgabe der UVP-V Bergbau bedarf, die den Katalog uvp-pflichtiger Vorhaben nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung ergänzt. Gegenstand des Vorhabens ist dann grundsätzlich das Gesamtvorhaben, da sich umweltfachliche Prüfung und rechtliche Zulassungsfähigkeit auf das Gesamtvorhaben beziehen. Anders als sonstige Planfeststellungsbeschlüsse ist der bergrechtliche Rahmenbetriebsplan für uvp-pflichtige Vorhaben allerdings auf die Laufzeit des Vorhabens befristet.

Der Vorschlag zur kürzeren Befristung auf längstens 10 bis 15 Jahre entspricht nicht dem geltenden Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung, da dann ein Gesamtvorhaben mit komplexen Auswirkungen auf die Umwelt künstlich geteilt werden müsste. Insbesondere die Vorsorge für die Wiedernutzbarmachung könnte nicht mehr abschließend beurteilt werden. Insbesondere untertägige Gewinnungsvorhaben können auch nicht in räumliche Abschnitte zerlegt werden, die für sich gesehen geprüft und zugelassen werden können. Ähnliches gilt für Tagebaue, die nicht nur in der Gewinnung, sondern auch in der Abraumwirtschaft, Wasserhaltung und den Betriebsanlagen als Ganzes behandelt werden müssen.

Aus wirtschaftlicher Sicht würde ein 10 bis maximal 15 Jahre betragender Planfeststellungsbeschluss nicht geeignet sein, Investitionen abzusichern. Gerade bei bergbaulichen Großprojekten muss zunächst über mehrere Jahre der Gewinnungsbetrieb eingerichtet werden, bis überhaupt eine Produktion beginnen kann. Die Gewinnschwelle für das Projekt wird damit erst sehr spät überschritten, so dass jeder Bergbauunternehmer erst dann investieren kann, wenn das Gesamtprojekt wirtschaftlich ist und für dieses Gesamtprojekt auch eine Betriebsgenehmigung vorliegt. Hierfür sind 10 bis 15 Jahre in jedem Falle zu kurz.

Die notwendige Flexibilität im Zulassungsverfahren kann hingegen auf andere Weise erreicht werden. Zum einen besteht bereits im geltenden Recht die Möglichkeit, eine Begrenzung der Laufzeit eines Rahmenbetriebsplans vorzunehmen, wenn dies je nach Art und Umfang des Vorhabens sachgerecht ist. In der Praxis wird zudem v.a. bei Tagebauvorhaben über den Weg von Planänderungsverfahren eine Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen erreicht. Von den bisher planfestgestellten Vorhaben in Sachsen sind zwischenzeitlich mehr als die Hälfte durch Änderungsverfahren betroffen, manche bereits mehrfach. Diese Erfahrungen zeigen auch, dass detailgenaue Planfeststellungsbeschlüsse für bergbauliche Vorhaben kaum so umgesetzt werden, wie sie geplant werden. Insoweit sollte weiterhin eine Abschtichung innerhalb der Betriebsplanarten genutzt werden, technische Details in Haupt- und Sonderbetriebsplänen zu regeln, die jeweils die aktuelle Situation der Lagerstätte und des technischen Gewinnungsprojektes aufgreifen.

Überarbeitung des Kataloges UVP-pflichtiger Vorhaben

Der Katalog UVP-pflichtiger Vorhaben wurde seit 1990 mehrfach geändert und an die europarechtlichen Grundlagen angepasst. Nach dem derzeit geltenden System sind bergbauspezifische Tatbestände in der UVP-V Bergbau geregelt. Gleichzeitig besteht eine Schnittstelle in § 1 Nr. 9 UVP-V Bergbau, die alle anderen Maßnahmen oder Vorhaben nach dem allgemeinen UVP-Recht erfasst. Änderungen im UVP-

Katalog sind aufgrund dieser bereits bestehenden umfassenden Regelungen nur punktuell möglich.

Für den Kernbereich bergbaulicher Vorhaben im Tagebau und Tiefbau besteht kein Handlungsbedarf hinsichtlich einer Änderung im UVP-Recht. Eine undifferenzierte verpflichtende UVP für alle Tiefbohrungen und jeden Frac-Vorgang ist nicht sinnvoll und würde durch den erheblichen Verfahrensaufwand viele Bohrmaßnahmen ohne umweltrechtliche Rechtfertigung blockieren. Für Tiefbohrungen und Fracs könnte aber eine differenzierte UVP-Pflicht im Rahmen einer standortbezogenen oder allgemeinen Vorprüfung geregelt werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei Bergbauberechtigungen

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung bei Anträgen auf Bergbauberechtigungen ist nicht sinnvoll und rechtlich ein Verfahrensschritt, dem keine Ergebnisrelevanz zukommen könnte. Nach allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen soll eine Öffentlichkeitsbeteiligung einer nicht näher bekannten Zahl von möglicherweise Betroffenen die Möglichkeit geben, ihre Rechte in das Verfahren einzubringen. Dies ist in einem Konzessionsverfahren rechtlich ausgeschlossen, da die Bergbauberechtigung nicht in Rechte Dritter eingreifen kann. Vielmehr ist die erteilte Bergbauberechtigung nur ein Rechtstitel des Inhabers, auf dessen Grundlage er die weiteren Zulassungen beantragen kann. Die Bergbauberechtigung auf bergfreie Bodenschätze hat damit die gleiche Funktion wie das Grundeigentum bei grundeigenen Bodenschätzen – bei beiden Formen der Gewinnungsberechtigung kann erst die Ausnutzung des Rechtstitels zu Konflikten mit Rechten Dritter führen.

Bei konkurrierenden Anträgen auf Bergbauberechtigungen wäre im Weiteren keine verfahrensrechtlich korrekte Vorrangentscheidung der Bergbehörde möglich, da dem Konkurrenten jeweils Informationen des anderen zur Verfügung stehen würden. Ebenso sind Fragen der Finanzierung und der technischen Konzepte als Betriebsinterna schutzwürdig und keiner breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Das Anliegen einer besseren Information der Öffentlichkeit über Bergbauberechtigungen könnte allerdings systemkonform dadurch aufgegriffen werden, dass die Vorschriften über die Einsicht in die Berechtsamskarte nach § 76 BBergG vereinfacht würden. In der Rechtspraxis sind bereits jetzt die meisten Informationen zu Bergbauberechtigungen verfügbar, ohne dass im Einzelfall ein berechtigtes Interesse nachgewiesen werden müsste.

Verfügbarmachung von bergbaubezogenen Informationen für die Öffentlichkeit

Soweit bergbaubezogene Informationen gleichzeitig auch Umweltinformationen darstellen, besteht bereits ein geregelter Zugang zu diesen Umweltdaten. In der Praxis erfasst dies Emissionen und Immissionen (Lärm, Staub, Erschütterungen), Wasserqualitätsparameter, Grundwasserstände im bergbaulichen Beeinflussungsbereich und darauf bezogene Kontrollergebnisse und Genehmigungen. Zusätzlicher Handlungsbedarf könnte damit nur bei bergbaulichen Informationen in Gestalt des Grubenbildes, Risswerksdaten und der Berechtsamskarte sowie Berechtsamsbuch be-

stehen, für die aber ebenfalls schon ein Informationsrecht bei nachgewiesenem berechtigtem Interesse geregelt ist. Da das berechnigte Interesse weit zu verstehen ist, ist kein gesetzlicher Handlungsbedarf zu erkennen, vielmehr könnte hier ein adressatengerechter Vollzug der bestehenden Regelungen ausreichen.

Ausweitung der Bergschadensvermutung

Die Ausweitung der Bergschadensvermutung nach § 120 BBergG auf Tagebaubetriebe ist kein geeignetes Mittel zur Lösung des Problems eines abgesenkten und später wieder ansteigenden Grundwassers. Die vorgeschlagene Bergschadensvermutung würde ausschließlich eine Kausalitätsvermutung zwischen Bergbau und Schadenseintritt z.B. durch Setzungsrisse an Gebäuden bewirken, der gutachterlich durch den Bergschadenspflichtigen widerlegt werden müsste. Das tatsächlich im Vordergrund stehende Problem von Vernässungen durch Veränderungen im Grundwasserstand würde nicht erfasst.

Die Bergschadensvermutung setzt naturwissenschaftlich belegte Zusammenhänge zwischen bergbaulichen Tätigkeiten und dem Eintritt von Schäden voraus, wie er im Zusammenhang mit Bergsenkungen durch untertägigen Bergbau fachlich gut begründbar ist. Im Tagebau besteht dieser regelmäßige Zusammenhang jedoch nicht, da nur in besonderen Fällen in Abhängigkeit von der Geologie Bodenschichten vorhanden sind, die bei Grundwasserentzug sacken und beim Grundwasserwiederanstieg zu Geländehebungen führen. Insoweit kann ein so weit reichender Eingriff in das zivilrechtliche Schadenersatzrecht nicht gerechtfertigt werden.

Das zugrunde liegende tatsächliche Problem der Einwirkung von sich ändernden Grundwasserständen durch Tagebau ist im Vollzug beherrschbar, wenn aufgrund einer Kenntnis der Geologie und Hydrologie ein exaktes Grundwassermonitoring angeordnet wird, das auch exakte Messungen der Geländehöhe beinhaltet. Die Bergbehörde kann hierzu Messungen nach § 125 BBergG anordnen und die Auswirkungen des bergbaulich beeinflussten Grundwasserstandes im sog. „Grundwasserriss“ nachvollziehen. Für mögliche Bergschadensfälle stehen damit ohne weiteres genaue Daten zur Grundwasserbeeinflussung zur Verfügung, auf deren Grundlage eine Prüfung von Bergschäden erfolgen kann.

Sicherheitsleistungen für Bergbaubetriebe

Nach dem geltenden Recht kann die Bergbehörde die Zulassung eines Betriebsplanes von der Stellung einer Sicherheit abhängig machen, bei der Zulassung von Betriebsplänen für bergbauliche Abfallentsorgungseinrichtungen ist dies in der Regel verpflichtend. Neue Vorhaben werden gegenwärtig in der Regel mit Festsetzung von Sicherheitsleistungen zugelassen, bei Altbetrieben wird dies oft nur aus Anlass von Erweiterungen oder Verlängerungen von Betriebszeiträumen festgelegt. Börsennotierte Großunternehmen haben in der Regel keine Sicherheitsleistungen zu stellen, da hier von einer abgesicherten Erfüllung der betrieblichen Verpflichtungen ausgegangen werden kann.

Eine zwingende Stellung von Sicherheitsleistungen v.a. für laufende Kleinbetriebe würde die Liquidität der Unternehmen stark belasten, da die Kosten für Bürgschaften durch Banken oder Versicherungen stark gestiegen sind. Insoweit sollte der derzeit bestehende Ermessensspielraum für die Zulassungsbehörden erhalten bleiben, im Einzelfall über die Verpflichtung zur Stellung einer Sicherheitsleistung zu entscheiden. Praktische Fälle, in denen der Staat nach einer Insolvenz des Bergbautreibenden mit eigenen Mitteln notwendige Wiedernutzbarmachungsarbeiten auf eigene Kosten durchführen musste, sind bisher kaum relevant. Die großen Projekte der Bergbausanierung in den ostdeutschen Bundesländern mit staatlicher Finanzierung betreffen im Übrigen jeweils Bergbauunternehmen im Bundeseigentum (Uranerzbergbau der Wismut GmbH, Braunkohlesanierung der LMBV mbH, Erz- und Salzbergbausanierung der GVV mbH).

Bestandskraft alter Rechte und Übergangsregelungen

Bestandsschutzvorschriften sind Ausfluss des Vertrauensschutzes für getätigte Investitionen. Wenn hierfür schärfere Bestimmungen zur Begrenzung alter Rechte vorgesehen werden sollen, müssten differenzierte Einzelfallregelungen vorgenommen werden, die das unterschiedliche Maß an Vertrauensschutz berücksichtigen. Sämtliche Änderungen bei alten Rechten sollten allerdings in ein einheitliches neues System von Gewinnungsberechtigungen bzw. Betriebsgenehmigungen überführt werden können. Eine ausschließlich bereinigende Lösung zum Entfallen alter Rechte ohne Überführungsmöglichkeit in ein neues System wäre verfassungsrechtlich bedenklich und auch nicht erforderlich.

Erweiterung von Klagebefugnissen gegen Bergbauvorhaben

Nach dem geltenden Recht bestehen umfassende Klagebefugnisse von Umweltvereinen (Verbandsklagerecht), während Kommunen, Interessenvertretungen und Einzelkläger Anfechtungsrechte haben, wenn sie möglicherweise in eigenen Rechten betroffen sind. Eine Veränderung des deutschen Verwaltungsprozessrechts mit noch weitergehenden Klagebefugnissen nur für Bergbauvorhaben wäre nicht nachvollziehbar und ein Fremdkörper im sehr ausdifferenzierten öffentlichen Recht Deutschlands.

Im Übrigen wurde durch die Rechtsprechung seit 1989 schrittweise die Klagebefugnis für Drittbetroffene sowohl als Nachbar eines Bergbauvorhabens als auch als unmittelbar durch Flächeninanspruchnahme betroffener Grundeigentümer ausgeweitet. Hier ist kein Handlungsbedarf erkennbar.

Förderabgabepflicht

Die Förderabgabepflicht für die Gewinnung bergfreier Bodenschätze stellt die Gegenleistung für das staatlich verliehene Aneignungsrecht an diesen Bodenschätzen dar. Sie beträgt bundesrechtlich 10% des Marktwertes, der landesrechtlich durch Verordnung sowohl beim Marktwert und bei der Abgabenhöhe verändert werden

kann. Diese Regelung ist auch international üblich und hat sich in Deutschland bewährt.

Eine Erweiterung der Förderabgabepflicht auf alte Rechte, die nach § 151 BBergG förderabgabefrei sind, wäre ein Eingriff in die Vertrauensposition der Eigentümer insbesondere in den Fällen, in denen der Bergwerkseigentümer dieses Recht erworben und noch nicht ausgenutzt und abgeschrieben hat. Problematisch wäre dies in den neuen Bundesländern, in denen die Bergwerksfelder durch die Treuhandanstalt privatisiert wurden, da der von den Bergbauunternehmen zu entrichtende Kaufpreis im Wesentlichen aus der abgezinsten möglichen Förderabgabe bestand. Eine später durch Gesetz eingeführte Förderabgabepflicht würde damit den tatsächlichen Vorteil der Käufer doppelt berücksichtigen und wirtschaftlich zu Verwerfungen führen.

Unterirdische Raumplanung

Eine mögliche unterirdische Raumplanung setzt eine tatsächliche Konkurrenz von untertägigen „Raum“-Nutzungen voraus, die derzeit nur theoretisch problematisiert wird. Eine fachgesetzliche Konfliktlösung wird bisher im Bundesberggesetz geregelt, wenn bergbauliche Vorhaben untereinander kollidieren. Nur wenn ein Regelungsbe- reich außerhalb des Bergrechts mit einem bergrechtlichen Vorhaben zu beurteilen wäre, könnte eine weitergehende gesetzliche Lösung erforderlich werden, wobei diese nicht zwingend in einer umfassenden Raumordnung für den Untergrund bestehen muss. Derzeit ist aus der Praxis heraus kein Konflikt erkennbar, der mit den Mitteln der Raumordnung gelöst werden müsste.

Ausschluss von bergbaulicher Gewinnung unter Siedlungen und Notwendigkeit einer staatlichen Bedarfsfeststellung

Ein Ausschluss von bergbaulichen Aktivitäten unter bebauten Bereichen mit Gefahr von Bergschäden oder gar der Aufgabe einer Wohnnutzung würde im dicht besiedelten Deutschland bergbauliche Vorhaben unter Tage weitgehend beschränken, ohne dass dies gerechtfertigt wäre. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass bereits nach geltender Rechtslage schwere Bergschäden nach Art. 14 GG zu Abwehransprüchen von Grundeigentümern führen können und deshalb zu umfangreichen Schutzauflagen wie Vollversatz oder gar Abbauverbot führen. Eine gesetzliche Ausnahmeregelung, dass untertägiger, bergschadensrelevanter Abbau nur nach vorheriger Einigung mit Kommunen und betroffenen Eigentümern möglich ist, ist unpraktikabel, da eine so vielgestaltige Einvernehmenspflicht zu Blockadesituationen führen würde.

Die Aufnahme einer staatlichen Bedarfsplanung als Rechtfertigung für Bergbau außerhalb bebauter Gebiete ist mit dem Prinzip eines nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten durch Private verwirklichten Bergbaus nicht vereinbar. Im Übrigen gibt es keine geschlossenen deutschen oder gar regionalen Märkte, deren Bedarf planmäßig gedeckt werden müsste. Für die meisten klassischen Bodenschätze sind internationale Märkte relevant.

Einführung der Bergschadenshaftung auf Untergrundspeicher

Die Ergänzung von § 126 Abs. 1 und 3 BBergG für Untergrundspeicher in Form eines Verweises auf die verschuldensunabhängige Bergschadenshaftung ist rechtssystematisch problematisch, da nach dem geltenden Recht der Oberflächeneigentümer einen zivilrechtlichen Abwehranspruch gegen den Speicherbetreiber hat, wenn nachteilige Auswirkungen auf die Tagesoberfläche drohen. Wenn also der Grundstückseigentümer über einem Untergrundspeicher einen Gebäudeschaden erleiden sollte, hätte er sowohl einen primären Unterlassungsanspruch als auch einen sekundären Bergschadenersatzanspruch, der noch dazu verschuldensunabhängig und mit einer Bergschadensvermutung versehen wäre.

Demgegenüber hat der vom Bergbau betroffene Grundeigentümer gerade keinen primären Abwehranspruch gegen den Bergbauunternehmer, was durch den verschuldensunabhängigen Bergschadenersatzanspruch kompensiert wird.

Die vorgesehene Erweiterung der Bergschadenshaftung des Speicherbetreibers würde damit weit über das allgemeine Bergschadensrecht hinausgehen. Wenn aufgrund der typischen Interessenlage die von einem Untergrundspeicher betroffenen Eigentümer wie Bergbaubetroffene behandelt werden sollten, müssten voraussichtlich weitreichende Folgeänderungen vorgenommen werden, die beispielsweise die Abwehransprüche des Oberflächeneigentümers begrenzen.