

Eckpunktepapier Bergrecht

1. Heimische Rohstoffgewinnung ist für Bürger und Industrie unabdingbar – Rohstoffpolitische und gesetzgeberische Grundsatzentscheidungen

Für ein Industrieland wie Deutschland ist eine sichere und ausreichende Versorgung mit Rohstoffen unabdingbar. Nur so können Industrie und Gewerbe den Menschen Güter aller Art zur Verfügung stellen und zu Wertschöpfung und Wohlstand beitragen.

Da zahlreiche volkswirtschaftlich bedeutsame Bodenschätze für die Produktion von Gütern und für die Energieversorgung importiert werden müssen, sollte für die in Deutschland vorhandenen Rohstoffe eine heimische Gewinnung soweit erhalten bleiben, wie es die heimisch vorkommenden Rohstoffe erlauben. Auf diese Weise kann Deutschland eine relative Unabhängigkeit bei der Versorgung mit energetischen und nichtenergetischen Rohstoffen – etwa von Krisenregionen oder von großen internationalen Rohstoffproduzenten – erreichen. Dementsprechend haben Politik und Gesetzgeber Grundsatzentscheidungen für die heimische Gewinnung von Bodenschätzen getroffen, insbesondere mit dem Bundesberggesetz (BBergG).

2. Aufgaben des Bergrechts

Jedes größere bergbauliche Vorhaben ist – wie auch jede größere Industrieanlage – zwangsläufig mit Umgebungsauswirkungen verbunden. Im Zuge seiner Planung und Durchführung muss daher abgewogen werden zwischen den Zielen und dem Nutzen der Rohstoffgewinnung und -versorgung einerseits und damit unter Umständen kollidierenden Zielen des Schutzes des Eigentums und der Lebensqualität Betroffener und der Umwelt andererseits.

Wenn die Genehmigungsentscheidung nach sorgfältiger Abwägung einmal getroffen ist, muss sie aus Gründen der Investitionssicherheit langfristig Bestand haben. Sie darf nicht der Beliebigkeit schnell wechselnder Strömungen – etwa bei einem Richtungswechsel der Politik – ausgesetzt sein. Investitionen, die sich nicht tragen, schaden der Volkswirtschaft und damit letztlich auch dem einzelnen Bürger. Es ist auch Aufgabe des Bergrechts, für langfristige bergbauliche Vorhaben, die im Regelfall einen erheblichen Investitionsbedarf auslösen, Planungs- und Rechtssicherheit auf der Basis von politischen Grundentscheidungen zu schaffen.

3. Eckpunkte des Bergrechts

Die konkreten Anforderungen an bergrechtliche Regelungen ergeben sich aus dem Spannungsfeld zwischen den Besonderheiten bergbaulicher Betriebe und sonstigen berechtigten Anliegen wie Versorgungssicherheit und heimischer Wertschöpfung, aber auch Arbeitsschutz, Umweltschutz und Anliegen Betroffener.

Der Bergbau ist örtlich an die Lagerstätte gebunden; außerdem liegen bei Beginn eines bergbaulichen Vorhabens noch nicht alle Erkenntnisse vor, die es bis zu seinem Ende im Detail planbar machen. Planung, Genehmigung, Umsetzung und Überwachung bilden daher während der Lebensdauer eines Bergbauvorhabens einen fortlaufenden Prozess mit zunehmender Konkretisierung. Den sich aus diesem Spannungsfeld ergebenden Notwendigkeiten trägt das geltende Bergrecht ausgewogen Rechnung:

a. Trennung zwischen Bergbauberechtigung und nachfolgenden Betriebsgenehmigungen

Notwendig ist zunächst eine Trennung zwischen der Erteilung einer Bergbauberechtigung („Konzession“) und den nachfolgenden Betriebsgenehmigungen. Die mit der Erteilung der Bergbauberechtigung getroffene grundsätzliche Entscheidung darüber, wer wo Bergbau betreiben darf, ist Voraussetzung für Investitionen in den Aufschluss eines Bergbaufeldes. Die – zeitlich befristete – Sicherheit, dass kein Dritter die Genehmigung für einen Bergbaubetrieb an diesem Ort erhalten kann, ist die erste Voraussetzung dafür, dass konkrete Bergbauvorhaben überhaupt geplant und realisiert werden.

b. Bergfreiheit volkswirtschaftlich bedeutsamer Bodenschätze

Notwendig ist und bleibt bei den volkswirtschaftlich bedeutsamen Bodenschätzen eine Abtrennung dieser Bodenschätze („bergfreie Bodenschätze“) vom Grundeigentum. Das vielfach kleinparzellige Grundeigentum würde eine technisch und wirtschaftlich sinnvolle Gewinnung von Bodenschätzen sonst unmöglich machen. Auf der anderen Seite darf auch die Rechtsstellung der grundeigenen Bodenschätze, die dem Bergrecht unterfallen, nicht angetastet werden; sie müssen im Regelungsrahmen des BBergG verbleiben.

c. Langfristige Vorhabensgenehmigungen

Bergbauvorhaben zeichnen sich durch einen hohen Einsatz an Kapital bei einer relativ langen Kapitalrücklaufzeit aus. Sofern Investitionen in die Gewinnung heimischer Rohstoffe gefördert und ermöglicht werden sollen, bedarf es ausreichend langfristiger Vorhabensgenehmigungen. Ohne langfristige Rechtssicherheit würde das notwendige Kapital für Bergbauvorhaben nicht zur Verfügung gestellt. Nur wenn die in landesplanerischen und bergrechtlichen Verfahren getroffene Grundentscheidung über das „Ob“ des Vorhabens nicht wieder in Frage gestellt werden kann, werden die Investitionsentscheidungen auch tatsächlich erfolgen. Frühzeitige Klarheit und Rechtssicherheit liegen auch im Interesse der von einem Bergbauvorhaben betroffenen Menschen.

d. Möglichkeit der Grundabtretung

Zwangsläufige Folge der Trennung der bergfreien Bodenschätze vom Grundeigentum ist die Möglichkeit der Grundabtretung, soweit eine Einigung mit dem jeweiligen Grundeigentümer über die Benutzung des Grundstücks nicht möglich ist und das öffentliche Interesse an der Gewinnung des Bodenschatzes überwiegt. Nur so erhält der Bergbauberechtigte zuverlässig Zugang zu der ihm zugeordneten Lagerstätte. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Grundabtretung nur die vorübergehende Inanspruchnahme oder Belastung des Oberflächeneigentums zum Zwecke der Bodenschatzgewinnung mit nachträglicher Rückgabepflicht und gegen Entschädigung erlaubt.

e. Angemessene und individuelle Bewertung finanzieller Risiken

Der hohe Kapitaleinsatz, die sehr langfristige Bindung von Kapital, der notwendige Aufwand zur Beherrschung der Umwelt- und Umgebungsbeeinträchtigungen sowie die Unwägbarkeiten im Hinblick auf die Erschließung der Lagerstätte und der Marktbedingungen sind unveränderbare Rahmenbedingungen bei jedem Bergbauvorhaben. Sollen in Deutschland aus den oben genannten rohstoffpolitischen Gründen (Importunabhängigkeit, Wertschöpfung, Schaffung von Arbeitsplätzen) weiterhin Rohstoffe gewonnen werden, dürfen bergbauliche Vorhaben nicht durch überzogene finanzielle Lasten unmöglich gemacht werden:

- **Bergschadensregelungen**

Die durch den Bergbau entstandenen Schäden werden bereits auf Grundlage der geltenden gesetzlichen Regelungen ersetzt. Eine Ausweitung des Haftungsrahmens kann ebenso eine unangemessene Belastung für den Bergbau hervorrufen wie eine Einführung der für den Untertagebergbau geltenden sog. Bergschadensvermutung auch für übertägige Betriebe. Der Gesetzgeber hat die Bergschadensvermutung auf Untertagebetriebe beschränkt, weil nur insoweit regelmäßig und typischerweise in einem bestimmten Einwirkungsbereich eine bergbauliche Tätigkeit für einen Schaden ursächlich ist. Wollte man § 120 BBergG in der geltenden Form auch auf Tagebaue anwenden, müsste zudem für Tagebaue ein Einwirkungsbereich bestimmbar sein und bestimmt werden, in dem Bergschäden den Regelfall darstellen. Dies ist wegen der vom untertägigen Bergbau abweichenden geologischen Sachverhalte und Kausalitäten bei Tagebauen auch nach Expertenmeinung kaum möglich.

- **Feldes- und Förderabgaben**

Der Staat hat zwar ein legitimes Interesse daran, an der Nutzung der von ihm verliehenen Bergbauberechtigung zu verdienen; daher sind für neue Bergbauberechtigungen bereits nach geltendem Recht Förderabgaben zu entrichten. Für so genanntes „altes“ abgabefreies Bergwerkseigentum ist hingegen eine Förderabgabe wegen des Eigentumsgrundrechts verfassungswidrig. Selbstverständlich unterliegen die Unternehmen auch bei der Nutzung alten Bergwerkseigentums der allgemeinen Steuerpflicht.

- **Sicherheitsleistung**

Ob eine Sicherheitsleistung bei Beginn des bergbaulichen Betriebs erforderlich ist, sollte – wie es die geltende Rechtslage vorsieht – im Einzelfall geprüft werden. Damit richtet sich die Pflicht zur Sicherheitsleistung nach den tatsächlichen Risiken für die

öffentlichen Haushalte aus dem einzelnen Betrieb. Dem Sinn und Zweck der Sicherheitsleistung entsprechend kommt sie daher nur dann in Betracht, wenn sie zur Sicherung der Erfüllung der entsprechenden gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen erforderlich ist; z. B. weil die Wirtschaftskraft des Unternehmers gering ist. Den Bergbauunternehmen wird mit der geltenden Regelung nicht ohne wichtigen Grund benötigtes Kapital entzogen. Insbesondere bei kleineren bestehenden Rohstoffgewinnungsbetrieben kann eine unverhältnismäßig hohe Neufestsetzung der Sicherheitsleistung den Bestand des Unternehmens insgesamt gefährden.

f. Öffentlichkeitsbeteiligung

Genehmigungsverfahren müssen transparent, aber auch handhabbar sein. Dazu gehört bei größeren Vorhaben eine möglichst frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Bergbautreibenden müssen der Öffentlichkeit das Vorhaben und seine Entwicklung transparent erläutern und nachweisen, dass sie es so umwelt- und nachbarschützend wie möglich durchführen. Die Öffentlichkeit muss Gelegenheit zu Hinweisen und Stellungnahmen haben. Diesen Anforderungen wird nach geltender Rechtslage bereits genügt. Sowohl auf der Rahmenbetriebsplanebene – im Braunkohlenbergbau bereits in den vorgelagerten Braunkohlenplanverfahren – findet eine umfassende Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung statt. Öffentlichkeitsbeteiligungen auf den weiteren Betriebsplanebenen (Haupt- und Sonderbetriebspläne) sind nur dann erforderlich, wenn der Rahmen des ursprünglichen Vorhabens verlassen wird.

g. Verhältnis zu anderen Rechtsgebieten - Grundsatzentscheidung für den Bergbau und bergbauliche Besonderheiten berücksichtigen

Gesetzliche Rahmenbedingungen für bergbauliche Vorhaben ergeben sich nicht nur aus dem Bergrecht, sondern vielfach aus anderen Rechtsgebieten. Bedeutende Regelungen für bergbauliche Vorhaben enthalten heute unter anderem das Wasserrecht und das Naturschutzrecht. Aufgabe des Gesetzgebers ist dabei, darauf zu achten, dass bei grundsätzlicher Anwendung dieser Regelungen die oben angesprochene Grundsatzentscheidung für den Bergbau mit dessen Besonderheiten auch in diesen Rechtsgebieten hinreichend Beachtung findet. Naturschutzrechtliche und wasserrechtliche Vorgaben dürfen bergbauliche Vorhaben nicht grundsätzlich unmöglich machen oder unzumutbar erschweren.

4. „Unterirdische Raumordnungsplanung“

Diskutiert wird derzeit die Möglichkeit einer sogenannten unterirdischen Raumordnungsplanung. Der Bergbau steht ihr nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber. Vor der Einführung einer unterirdischen Raumordnungsplanung sind aber umfassende geowissenschaftliche Informationen und Daten zu ermitteln (siehe auch Bundestagsdrucksache 17/14416 vom 17. Juli 2013, zu Fragen 14 und 15). Diese Arbeiten werden vermutlich noch viele Jahre in Anspruch nehmen. Die Frage, wie eine unterirdische Raumordnungsplanung ggf. in das Bergrecht eingeführt werden könnte, bedarf deshalb derzeit noch keiner Entscheidung. Hingewiesen sei darauf, dass das BBergG bei mehreren möglichen Nutzungen desselben Untergrunds Nutzungskonkurrenzen bereits durch entsprechende Vorrangregelungen löst, die auf den Zeitpunkt der Antragstellung, die Ziele einer möglichst sinnvollen und planmäßi-

gen Aufsuchung oder Gewinnung und die Qualität des Arbeitsprogramms des Unternehmers abstellen.

5. Zusammenfassung

Das Bundesberggesetz ermöglicht eine Genehmigung bergbaulicher Vorhaben, die einerseits die bergbaulichen Besonderheiten angemessen berücksichtigt und die erforderliche Planungs- und Rechtssicherheit schafft, andererseits aber auch die Rechte und Interessen der Betroffenen und Umweltbelange gebührend berücksichtigt. Es wird im Ausland als vorbildlich angesehen, nicht zuletzt wegen seiner hohen Schutz- und Vorsorgeanforderungen für Umwelt und Betroffene. Jegliche Vorschläge zur Änderung des BBergG sind im rohstoffpolitischen Kontext sowie vor dem Hintergrund der notwendigen langfristig rechtssicheren Genehmigung bergbaulicher Vorhaben zu hinterfragen und abzuwägen. Grundlegende Änderungen an den dargestellten Eckpunkten würde die Zukunft bergbaulicher Tätigkeit in Deutschland in Frage stellen; sie erscheinen daher nicht zweckmäßig.

Berlin, 03. September 2013