

Kernforderungen zur Novellierung des Bergrechts

**Eckpunkte zur ökologischen Effektivierung und
Demokratisierung bergrechtlicher Bestimmungen**

24. November 2015

Inhalt

| | |
|---|----|
| Zusammenfassung | 2 |
| Hintergrund: Eine Novellierung des deutschen Bergrechts ist überfällig | 4 |
| Antiquiertes Bundesberggesetz | 4 |
| BUND-Eckpunkte zur Novellierung bergrechtlicher Bestimmungen | 5 |
| 1. Bergbauliche Inanspruchnahme besiedelter Gebiete ausschließen | 5 |
| 2. Rechtskonstrukt des „bergfreien“ Bodenschatzes beseitigen | 5 |
| 3. „Gebundene Entscheidung“ durch eine Ermessensentscheidung mit Vorgaben zwingender Versagensgründe ersetzen | 6 |
| 4. Besondere Anforderungen an die Bedarfsfeststellung definieren | 6 |
| 5. Bergschadens- und Entschädigungsrecht novellieren | 7 |
| 6. Verbot besonders gefährlicher Bodeneingriffe | 7 |
| 7. Umfassende Umweltprüfung einführen | 8 |
| 8. Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagerechte stärken | 9 |
| 9. Förderabgaben verbindlich erheben | 10 |
| 10. Sicherheitsleistungen festlegen | 11 |
| Fußnoten | 12 |

Impressum:

Kontakt und weitere Informationen: Dirk Jansen · Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V. · Merowingerstraße 88, 40225 Düsseldorf · Tel. (02 11) 30 20 05-22, Fax: -26 · dirk.jansen@bund.net · www.bund-nrw.de Verfasser: Dirk Jansen, Geschäftsleiter BUND NRW · Dr. Werner Neumann, Sprecher BUND-Bundesarbeitskreis Energie, Leiter TAG Fracking-Bergrecht, Wiss. Beirat BUND, Schatzmeister BUND Hessen · unter Mitarbeit von: Prof. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A., Landesvorsitzender BUND Sachsen, Sprecher BUND-Bundesarbeitskreis Umweltethik, Wiss. Beirat BUND · Rechtsanwalt Dirk Teßmer, Kanzlei Philipp-Gerlach · Teßmer, Frankfurt/M (beratend) · Gestaltung: N & U GmbH · Berlin 2016

Zusammenfassung

Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) setzt sich seit vielen Jahren für eine grundlegende Reform der antiquierten und undemokratischen bergrechtlichen Bestimmungen in Deutschland ein. Insbesondere auch aus dem vom BUND erstrittenen „Garzweiler-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 2013¹ ergeben sich gesetzliche Änderungsnotwendigkeiten zur Stärkung der Rechte der Bergbaubetroffenen und der Umwelt. Dies umso mehr, als das Gericht die Regelungen des Bundesberggesetzes (BBergG) zwar nicht aufgehoben, jedoch in Zweifel gezogen hat.

Der Gesetzgeber ist gefordert, für den Abbau von Bodenschätzen und die Beachtung der Belange von Mensch und Umwelt neue Regelungen zu treffen.

Auch vor dem Hintergrund der andauernden Debatte um die umstrittene Fracking-Technologie zur Erdgasförderung und das nicht ausreichende Regularium zur Absicherung gegenüber den damit einhergehenden Risiken sind grundlegende Reformschritte notwendig, die weit über die derzeit diskutierten Vorschläge hinausgehen.

Mit den vom BUND vorgelegten Eckpunkten würde auch eine überfällige Angleichung an das sonst etablierte Fachplanungsrecht für ökologisch relevante Vorhaben erreicht. Zugleich würden den Bergbau einseitig privilegierende Sonderbestimmungen – in einer Zeit, in der die Endlichkeit vieler Ressourcen wie auch die Umweltschädlichkeit ihres Abbaus und ihrer Nutzung verstärkt bewusst wird – abgeschafft.

Der BUND fordert:

1. Bergbauliche Inanspruchnahme besiedelter Gebiete ausschließen,
2. Rechtskonstrukt des „bergfreien“ Bodenschatzes beseitigen,
3. „Gebundene Entscheidung“ durch eine Ermessensentscheidung mit Vorgaben zwingender Versagensgründe ersetzen,

4. Besondere Anforderungen an die Bedarfsfeststellung definieren,
5. Bergschadens- und Entschädigungsrecht novellieren,
6. Verbot besonders gefährlicher Bodeneingriffe,
7. Umfassende Umweltprüfung einführen,
8. Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagerechte stärken,
9. Förderabgaben verbindlich erheben,
10. Sicherheitsleistungen festlegen.

Hintergrund: Eine Novellierung des deutschen Bergrechts ist überfällig

Die Gewinnung von Bodenschätzen ist naturgemäß mit erheblichen Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden. Insbesondere durch die Förderung von Braunkohle in Tagebauen werden großflächig intakte Natur- und Kulturlandschaften devastiert und irreversible Eingriffe in den Gewässerhaushalt hervorgerufen. Bis heute wurden in Ost- und Westdeutschland beispielsweise weit über 100.000 Menschen zu Gunsten der Braunkohleförderung aus ihrer Heimat vertrieben. Potenziell gesundheitsgefährdende Immissionen der Tagebaubetriebe wie Feinstaub und Lärm schädigen die Anwohner. Auch tagebaubedingte Bergschäden sind häufig, die gesetzlichen Regelungen zu deren Regulierung indessen unzureichend und in der Praxis von den Geschädigten häufig nicht nutzbar.

Die Nutzung der Braunkohle zum Zwecke der Energieerzeugung ist dazu mit weiteren gravierenden Umwelteinwirkungen verbunden: Braunkohle ist der klimaschädlichste aller Energieträger und bei seiner Verbrennung werden neben Kohlendioxid in großen Mengen verschiedene Schadstoffe wie zum Beispiel Feinstaub und Quecksilber ausgestoßen.

Aber auch die Förderung anderer so genannter „bergfreier Bodenschätze“ wie Erdgas und Erdöl ist mit erheblichen Umwelteinwirkungen verbunden, die durch das bergrechtliche Regelungsregime nicht adäquat reglementiert werden. So ist derzeit zum Beispiel noch nicht einmal eine Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Gasförderung mit Hilfe der Fracking-Technologie obligatorisch.

Grundsätzlich existieren beim Abbau von Bodenschätzen massive Defizite zur Wahrung der Grundrechte der Betroffenen. Dazu gehören eine fehlende bzw. unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung und mangelnde Rechtsschutzmöglichkeiten betroffener Grundeigentümer. Bislang wurde den Interessen des Bergbaus in der Regel der Vorrang vor den Belangen der Umwelt oder der Betroffenen eingeräumt.

Andererseits ist die Gewinnung und Nutzung von Bodenschätzen eine Grundvoraussetzung für eine Vielzahl wirtschaftlicher Tätigkeiten. Insofern sind gesetzliche Regelungen erforderlich, die garantieren, dass die Gewinnung von Bodenschätzen nicht in das Belieben einzelner Unternehmen gestellt wird, sondern eine umfassende Abwägung aller Belange des Allgemeinwohls erfolgt. Dies gilt umso mehr, wenn die Förderung von Bodenschätzen massiv in die von der Verfassung garantierten Grundrechte der Bergbaubetroffenen eingreift. Das gilt umso mehr, als ein sparsamerer Umgang mit vielen Ressourcen im Zeichen der Nachhaltigkeit zunehmend notwendig wird.

Antiquiertes Bundesberggesetz

Erst seit 1980 existiert mit dem Bundesberggesetz eine bundesrechtliche Regelung, die eine Vielzahl zuvor existierender Einzelschriften bündelt. Diese stammten zum Teil noch aus rechtshistorischen Zeiten des nationalsozialistischen Deutschen Reichs bzw. fußten auf dem Allgemeinen Berggesetz für die Preußischen Staaten von 1865. Die Möglichkeit zur Gewinnung von Bodenschätzen durch die Zwangsumsiedlung auf der Lagerstätte wohnender Menschen wurde so zum Beispiel erst 1937 etabliert. Das Bundesberggesetz wurde als spezialgesetzliche Regelung konzipiert, die sich grundlegend von dem beim sonstigen Fachplanungsrecht etablierten Instrument der Planfeststellung unterscheidet. Dies führt u. a. dazu, dass der Genehmigungsbehörde ein fachplanerisches Ermessen verwehrt wird und die Rechtsschutzmöglichkeiten bergbaubetroffener Grundeigentümer vollkommen unzureichend sind. Durch die so genannten „gebundenen Entscheidungen“ hat der Bergbautreibende de facto einen Genehmigungsanspruch.

Der BUND hält deshalb eine grundlegende Behebung der Defizite des Bundesberggesetzes insbesondere bezüglich des Schutzes der durch den Bergbau betroffenen Bevölkerung und der Umwelt für dringend geboten. Hierzu wird angeregt, zu überlegen, ob das Bundesberggesetz als eigenständiges Gesetz beibehalten werden muss oder ob es nicht sinnvoller ist, die Vorschriften über die Genehmigung von Bergbauvorhaben in ein Umweltgesetzbuch zu integrieren

BUND-Eckpunkte zur Novellierung bergrechtlicher Bestimmungen²

1. Bergbauliche Inanspruchnahme besiedelter Gebiete ausschließen

Im Hinblick auf die besondere Schwere des Eingriffs in alle Lebensbereiche der in einem Abbaugelände lebenden Menschen und die grundsätzliche soziale Unverträglichkeit von Umsiedlungen sollte die Gewinnung von Rohstoffen unter Inanspruchnahme von Siedlungen gesetzlich ausgeschlossen werden.

Forderung: Aufnahme einer Formulierung in § 1 BBergG: „Ein Abbau von unter besiedeltem Gebiet lagernden Bodenschätzen ist nicht zulässig“.

2. Rechtskonstrukt des „bergfreien“ Bodenschatzes beseitigen

Der Gesetzgeber hat im Bundesberggesetz getrennte Eigentumsrechte festgelegt. Mit der Unterscheidung zwischen den Eigentumsrechten an den unter der Erdoberfläche lagernden so definierten „bergfreien Bodenschätzen“ und den an der Oberfläche liegenden Grundstücken verschafft das BBergG dem Bergbautreibenden besondere Privilegien und eine schwer angreifbare Rechtsposition.

Mit der Vergabe einer Bergbauberechtigung an einem „bergfreien Bodenschatz“ werden Grundstückseigentümer der Situation ausgesetzt, dass ein Bergbauunternehmen Rechtspositionen an den unter der Oberfläche liegenden Rohstoffen erhält und Verfahren betreffend deren Abbau einleiten darf, auch wenn die nur unter Inanspruchnahme oder Schädigung seines Eigentums möglich ist: Die von einem Abbauvorhaben betroffenen Oberflächeneigentümer haben dabei kein Recht, an dem Verwaltungsverfahren zur Erteilung einer Bergbauberechtigung beteiligt zu werden; sie bleiben „außen vor“. Dies führte zum Beispiel dazu, dass die Bergbehörden für weite Teile des Landes Aufsuchungserlaubnisse für Kohlenwasserstoffe erteilt haben, ohne dass die Städte und Gemeinden oder Privateigentümer davon überhaupt Kenntnis erhielten. Die Erdgas-Industrie hatte sich somit bereits die „Claims“ zur Förderung von Erdgas mittels Fracking gesichert, bevor die Öffentlichkeit davon überhaupt Kenntnis erhalten konnte.

te. Eine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit der Erteilung der Aufsuchungserlaubnisse gerichtlich zu überprüfen, existiert nicht.

Auch wenn die Bergbauberechtigung alleine noch nicht zum Abbau des Bodenschatzes berechtigt, erhält der Bergbautreibende damit bereits eine wesentliche Voraussetzung für die Zulassung eines bergrechtlichen Hauptbetriebsplanes. Eine vorherige Abwägung, ob der Bodenschatz überhaupt benötigt wird oder inwieweit die Grundeigentümer oder die Umwelt negativ betroffen sein könnten, findet nicht statt.

Eine Reform des Bergrechts, die die Ziele von Umweltschutz und Nachhaltigkeit auf hohem fachgerechten Niveau als öffentliches Interesse nicht länger an den Rand drängt, sollte daher als eine Grundbedingung der Klarheit der Rechtsverhältnisse die Trennung der Förderung „bergfreier“ Bodenschätze vom Grundstückseigentum abschaffen. Damit würde gleichzeitig auch eine einheitliche Regelung für sämtliche nach Bergrecht genehmigte Bergbautätigkeiten (z. B. Quarzsand oder Kalkstein) geschaffen.

Alle Bergbauvorhaben machten dann vertragliche Vereinbarungen mit dem Grundeigentümer oder aber dessen Enteignung erforderlich. Durch die Stärkung der Rechtsstellung des Grundeigentümers könnten diese – im Falle der Genehmigung einer Abbauplanung – so zumindest in finanzieller Hinsicht stets einen Ausgleich erhalten, der den Wert des Grundstückes auch in seiner konkreten Situation abbildet.

Die Rechtsposition des Bergbautreibenden würde dadurch der von Vorhabenträgern in sämtlichen anderen Fachplanungsgesetzen angepasst.

Forderung: Abschaffung der Vorschriften zur vorgelegerten Verleihung von Bergbauberechtigungen an „bergfreien“ Bodenschätzen durch Streichung des § 3 Abs. 2 BBergG sowie der §§ 6 bis 29 und der entbehrlich werdenden §§ 33 bis 38 sowie § 42.

3. „Gebundene Entscheidung“ durch eine Ermessensentscheidung mit Vorgaben zwingender Versagensgründe ersetzen

Die bislang im BBergG vorhandenen verfahrensrechtlichen und materiell-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen sind nicht geeignet, eine hinreichende Konfliktvermeidung der unterschiedlichen Belange und Interessen zu gewährleisten.

Nach der grundlegenden Regelung des § 55 Abs. 1 BBergG erfolgt die Genehmigung von Bergbauvorhaben im Rahmen einer „gebundenen Entscheidung“. Die Behörde erteilt die Genehmigung danach nicht im Ergebnis einer umfassenden Abwägung aller eventuell für oder gegen das Vorhaben sprechender Belange, sondern der Bergbaubehörde hat eine Genehmigungsanspruch, sobald die vage definierten Versagensgründe nicht vorliegen. Diese Versagensgründe lassen indessen Regelungen zum Schutz bergbaubetroffener Menschen und der Umwelt vermissen. Auch ist keine Prüfung des konkreten Bedarfs am Abbau des Bodenschatzes vorgesehen. Diesem Missstand wird auch durch die von der Rechtsprechung vorgenommene Aufwertung des § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG, ohne die das Bundesverwaltungsgericht und das Bundesverfassungsgericht die Regelungen zur Betriebsplanzulassung für verfassungswidrig erachtet hätten, nicht ausreichend begegnet. Zwar darf die Bergbehörde danach eine Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen versagen, „soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen“ (§ 48 Abs. 2 S. 1 BBergG). Die Vorschrift ist jedoch zu unbestimmt, um eine ausreichende Beachtung und Durchsetzung von dem Bergbau entgegen stehenden Belangen zu gewährleisten. In der Praxis wurden Betriebsplanzulassungen daher nur äußerst selten unter Bezug auf entgegenstehende öffentliche Interessen wie zum Beispiel den Klimaschutz oder den Schutz von Natur und Umwelt versagt. Es fehlen insbesondere nähere Definitionen von zwingenden Versagensgründen sowie Vorgaben für eine Abwägung zwischen Nutzen und Schaden konkreter Bergbauvorhaben.

Forderung: Umgestaltung und Präzisierung der materiell-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen. Ersatz der „gebundenen Entscheidung“ durch Abwägungsentscheidung. Präzisierung der potenziell einer Zulassung entgegenstehenden öffentlichen Interessen.

4. Besondere Anforderungen an die Bedarfsfeststellung definieren

Eine wesentliche Fragestellung bei der Förderung von Rohstoffen, seien es energetische oder nicht-energetische, ist, ob diese Bodenschätze in dieser Weise, Art und Menge überhaupt benötigt werden. Ein Bedarfsnachweis ist im Bundesberggesetz jedoch nicht vorgesehen, obwohl in vielen Fällen Alternativen existieren. Vielmehr wird das Vorhandensein einer Nachfrage letztlich schlicht mit der Anerkennung eines Bedarfs gleichgesetzt. Dabei könnte Braunkohle und Erdgas zum Beispiel durch erneuerbare Energien oder das Energiesparen ersetzt oder der Abbau von Kalkstein durch alternative oder recycelte Baustoffe substituiert werden. Im Rechtsstreit um den Tagebau Garzweiler II blieb es zum Beispiel unbestritten, dass der Tagebau zur Sicherung der Energieversorgung überflüssig ist. Allein der Umstand, dass die Braunkohlenlagerstätte seitens RWE Power erschlossen und die Braunkohle einem Markt zugeführt werden kann, reichte den Verwaltungsrichtern aus, gravierende Grundrechtseingriffe wegen eines vermeintlich überwiegenden Allgemeinwohlinteresse zu legitimieren.

Grundlage hierfür ist der so genannte Regelkatalog nach § 79 Abs. 1 BBergG. Dieser listet auf, in welchen Fällen ein bergbauliches Verfahren „dem Wohle der Allgemeinheit“ dient und damit Grundabtretungen (Zwangsenteignungen) zulässig sein können. Als solche Gründe zählen die Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, die Erhaltung der Arbeitsplätze im Bergbau, der Bestand oder die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder der sinnvolle und planmäßige Abbau der Lagerstätte.

Diese Gründe sind so allgemein und unbestimmt formuliert, dass sie in der Praxis keine Hürde für Enteignungen

darstellen. Ein umfangreiche Prüfung und Abwägung der unabwiesbaren Notwendigkeit des Vorhabens findet bislang nicht statt. Dass dies nicht mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Artikels 14 Abs. 3. S. 1 Grundgesetz vereinbar ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seinem „Garzweiler-Urteil“ bestätigt.³ Denn es geht beim Bergbau um verschiedene miteinander im Konflikt stehende Grundrechtspositionen – und dabei darf nicht allein die wirtschaftliche Freiheit des Bergbauunternehmens zählen. Neben den Belangen der Grundeigentümer muss auch gefragt werden, ob der ökologische Schaden des Bergbaus, der Einsatz der dabei gewonnenen Rohstoffe und die eventuelle Knappheit jener Stoffe adäquat berücksichtigt sind. Insofern sind die bisherigen Bestimmungen des Bergrechts abzuschaffen, nach dem ein Unternehmen im Grunde „freie Bahn“ hat, um ohne sorgfältige Prüfung der gegensätzlichen Belange mit der Antragstellung selbst den Bedarf festzustellen. Alle folgenden Genehmigungsentscheidungen werden so präjudiziert, es finden nur noch Schein-Prüfungen statt. Letztendlich hat der Unternehmer somit nicht nur den Enteignungsantrag, sondern auch die Enteignungsentscheidung selbst in der Hand.

Forderung: Streichung des Regelkatalogs des § 79 Abs. 1 BBergG und Einführung einer Genehmigungsvoraussetzung, wonach der Nachweis der volkswirtschaftlichen Erforderlichkeit der Gewinnung und Verwendung des betreffenden Bodenschatzes erbracht werden muss, wobei die Anforderungen an diesen Nachweis näher zu konkretisieren sind. Das zu befriedigende dringende öffentliche Interesse muss gerade diesen Bodenschatz erfordern, und die Nachfrage nach diesem Bodenschatz muss in puncto Dringlichkeit einem adäquaten Verhältnis zur Beeinträchtigung der Grundeigentümer und der Umwelt stehen.

5. Bergschadens- und Entschädigungsrecht novellieren

Jährlich gibt es allein im Rheinischen Braunkohlenrevier etwa 900 Bergschadensmeldungen, davon 300 Erstmeldungen. Nur maximal 10 bis 15 % dieser Bergschadensfälle werden von Bergbautreibenden anerkannt und ent-

schädigt. Zwar besteht nach dem BBergG eine Haftungspflicht des Bergbauunternehmens für die durch bergbauliche Tätigkeiten verursachten Schäden am Eigentum Dritter, die Beweislast liegt jedoch – anders als im Steinkohlenbergbau – allein beim Geschädigten. In der Praxis führt das dazu, dass die Betroffenen massiv benachteiligt werden. Eine Beweislastumkehr ist überfällig. Wir verkennen dabei nicht, dass auch die Nachfrager nach Rohstoffen an der Verursachung von Bergschäden mittelbar beteiligt sein mögen. Darauf können die Bergbauunternehmen jedoch reagieren, indem sie die Preise ihrer Rohstoffe so kalkulieren, dass auch mögliche Schäden abgedeckt sind. In jedem Fall trifft den Grundeigentümer keinerlei Schuld daran, dass gerade er zufällig an einer bergbaulich interessanten Stelle sein Haus hat.

Auch in Bezug auf die Haftung für Bergschäden im Zusammenhang mit Bohrlochbergbau (z. B. Fracking) und Untergrundspeichern gibt es Unklarheiten. Die Bergschadensvermutung muss uneingeschränkt auch auf diese Bereiche ausgedehnt werden.

Forderung: Novellierung des Bergschadens- und Entschädigungsrechts mit einer umfassenden Schadensersatz- und Entschädigungspflicht nach dem Verursacherprinzip unter Zugrundelegung der Bergschadensvermutung und Beweislast des Verursachers. Die Regelung zur Bergschadensvermutung (§ 120 BBergG) muss dazu auf Schäden erweitert werden, die im Einflussbereich von Tagebauen, Erdgas- und Erdölbohrungen sowie Untergrundspeichern liegen.

6. Verbot besonders gefährlicher Bodeneingriffe

Unterstellt, dass ein Eigentümer ein Interesse an der Förderung eines Rohstoffs auf seinem Grundstück hat und sich auch die Rechte der Nutzung der Bodenschätze unter anderen Grundstücken gesichert hat, und weiterhin unterstellt, dass er auch plausibel nachweist, dass es keine technische oder stoffliche Alternative für diese Förderung gibt, bleibt die Frage, ob und inwieweit diese Förderung zuläs-

sig ist in Bezug auf die hierdurch zu erwartenden Umweltauswirkungen.

Die diesbezüglichen Regelungen in § 48 und § 55 BBergG sind nicht geeignet, eine vollumfängliche Prüfung und Abwägung aller möglicherweise einem Vorhaben entgegen stehender Umweltbelange zu gewährleisten. Auch wenn eine obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgesehen wäre (s. u.), ist dies keine Garantie zur Untersagung umweltschädlicher Eingriffe. Dies liegt nicht zuletzt am Konstrukt der „gebundenen Entscheidung“ (s. o.). Es sollte daher – neben Beschränkungen und Auflagen für Fördermethoden für bestimmte Förderungen bzw. Fördermethoden ein generelles Verbot in das Gesetz aufgenommen werden.

Dies gilt zum Beispiel für die Risikotechnologie „Fracking“ bei der Förderung von Erdgas aus unkonventionellen Lagerstätten. Sowohl durch den Einsatz der Frac-Fluide als auch durch den Rückfluss wassergefährdender Stoffe können schädliche Umwelteinwirkungen nicht sicher ausgeschlossen werden. Eine Zulassung verbunden mit einer „UVP“ würde keine sichere und dauerhafte Vorsorge gegen längerfristige und schleichende Umweltschäden bieten.⁴ Das Bundesberggesetz behandelt in seiner gegenwärtigen Systematik im dritten Teil die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von Bodenschätzen. In dessen erstem Kapitel mit allgemeinen Vorschriften finden sich im dritten Abschnitt die bislang vorhandenen Verbote und Beschränkungen bergbaulicher Tätigkeiten.

In § 48 BBergG (Allgemeine Verbote und Beschränkungen) wird insbesondere geregelt, dass „die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen [kann], soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen“. In § 49 regelt das BBergG eine Beschränkung der Aufsuchung auf dem Festlandsockel und innerhalb der Küstengewässer.

Es würde daher der bisherigen Systematik des BBergG entsprechen, im Nachgang der allgemeine Verbots- und

Beschränkungsmöglichkeit des § 48 und der entsprechenden Konkretisierung in § 49 bzgl. der Aufsuchung auf dem Festlandsockel und in Küstengewässern eine weitere Vorschrift zum Verbot des Bergbaus bzgl. der Anwendung der Fracking-Methode aufzunehmen. Diese sollte, damit es durch unterschiedliche Einsatzfelder und Arten verwandter Bergbaumethoden nicht zu Unklarheiten kommt, so konkret benannt werden, dass zulässiger und unzulässiger Bergbau von den Vollzugsbehörden problemlos unterschieden werden können.

Forderung: Aufnahme des Verbots für die Förderung fossiler Energieträger mittels der Methode des sog. „Fracking“. § 49a BBergG(neu) Verbot der Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen mittels Hydraulic Fracturing Die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen mittels Hydraulic Fracturing ist verboten.

7. Umfassende Umweltprüfung einführen

In den Fällen, in denen kein Ausschluss der Gewinnung von Bodenschätzen aufgrund fehlender Notwendigkeit, der Unzulässigkeit der Fördermethode, dem Vorhandensein anderweitiger Alternativen sowie anderer Versagensgründe erfolgt, muss eine umfassende Umweltprüfung durchgeführt werden.

Dies ist bislang jedoch nicht obligatorisch der Fall. So existiert gemäß der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben (UVP-V Bergbau) eine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP bei der Gewinnung von Erdgas erst ab einer täglichen Mindestfördermenge von 500.000 m³/d. Dies ist ein Volumen, welches in der Praxis nicht erreicht wird.⁵

Bergbauvorhaben wie die Gewinnung von Braunkohle im Tagebau umfassen in der Regel Zeiträume von mehreren Jahrzehnten und große Flächen. Zwar ist für die Zulassung entsprechender Betriebspläne die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen (§§ 52 ff. BBergG), aller-

dings gilt dies nicht für Vorhaben, die im Rahmen eines Braunkohlenplanverfahrens geführt werden, in dessen Verlauf bereits eine UVP durchgeführt wurde. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass auch heute noch Rahmenbetriebsplanzulassungen zur Fortführung von Braunkohlentagebauen regelmäßig ohne obligatorische UVP erfolgen. Dabei wird auf vermeintlich durchgeführte Umweltverträglichkeitsprüfungen, die zum Teil in Verfahren zur Aufstellung von Braunkohlenplänen aus den 1970er Jahren erfolgten, verwiesen (es gab in den 70er Jahren noch keine UVP).

Insofern muss die Aushöhlung der Bestimmungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung beseitigt werden. Nur so kann auch neuen Urteilen auf EU-Ebene adäquat Rechnung getragen werden, die eine strenge Einhaltung von Verfahrensvorgaben wie jenen der UVP für umweltbeeinträchtigende Vorhaben einfordern.

Forderung: In den Fällen, in denen die Aufsuchung von Erdöl, Erdgas und Erdwärme nicht ausgeschlossen ist, muss die Durchführung einer UVP unabhängig von bestimmten Fördermengen obligatorisch werden.

Die Möglichkeit in § 52 Abs. 2b BBergG, auf Umweltverträglichkeitsprüfungen in vorgelagerten Planverfahren auszuweichen, muss ersatzlos gestrichen werden.

Bei der Erteilung von Genehmigungen sind die Ergebnisse einer durchgeführten UVP im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge so umzusetzen, dass erheblich Beeinträchtigungen der Natur und Umwelt vermieden werden.

8. Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagerechte stärken

Die materiellen Genehmigungsvoraussetzungen sind mit geeigneten Regelungen für eine umfassende Beteiligung von Öffentlichkeit, den Trägern öffentlicher Belange, Interessensverbänden und potenziell betroffenen Menschen und Kommunen zu flankieren. Nur über eine intensive Beteiligung insbesondere der von einem Bergbauvorhaben

betroffenen Kommunen und der Bevölkerung lässt sich das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen im erforderlichen Umfang prüfen. Insofern muss eine frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung auf allen Ebenen der Vorhabengenehmigung obligatorisch werden. Aufgrund der Schwere der Eingriffe in die Grundrechte betroffener Menschen muss neben einer öffentlichen Bekanntmachung der Vorhabenplanung auch eine individuelle Benachrichtigung der ermittelten Eigentümer erfolgen.

Nach der bis 2013 vorherrschenden Rechtsauffassung war der Rechtsschutz betroffener Grundeigentümer deutlich eingeschränkt. Weder Braunkohlenplangenehmigungen noch Rahmenbetriebsplanzulassungen konnten von Betroffenen wirksam vor Gericht angefochten werden. Letztendlich konnten Grundeigentümer erst dann vor Gericht ziehen, „wenn der Bagger vor der Tür“ stand und die Grundabtretung (Enteignung) beantragt wurde.

Nach dem „Garzweiler-Urteil“ des Bundesverfassungsgerichts vom 17.12.2013 steht nunmehr durch höchstgerichtliche Feststellung fest, dass bereits gegenüber einer Rahmenbetriebsplanzulassungsentscheidung ein umfassender Rechtsschutz zu gewährleisten ist.⁶ Es fehlt allerdings noch immer an einer abschließenden, vom Gesetzgeber vorzunehmenden Klarstellung, in welchem Verhältnis Betriebsplanzulassungen zu nachfolgenden Entscheidungen über die Inanspruchnahme bzw. Schädigung von Grundeigentum stehen. Da in einem Betriebsplanverfahren kein ausreichender Rechtsschutz in Bezug auf künftige Betroffenheiten von Menschen und Grundeigentümern gewährleistet werden kann, deren Wohnort bzw. Grundstück der Bergbau ja ggf. erst in vielen Jahren oder gar Jahrzehnten erreicht, muss zwingend klargestellt werden, wie ein effektiver Schutz der Rechte von Betroffenen im Gesamtsystem der Prüfung von Bergbauvorhaben gewährleistet werden kann.

Auch in Bezug auf die Braunkohlenplanung besteht Handlungsbedarf: Nach bisheriger Rechtsprechung entfalten Braunkohlenpläne keinerlei Wirkung in Bezug auf privates Grundeigentum. Braunkohlenpläne sind nach dem Lan-

desplanungsgesetz Gebietsentwicklungspläne mit sachlich und räumlich begrenztem Gegenstand. Als Zielen der Raumordnungs- und kommt Braunkohlenplänen nur insoweit unstreitig Außenwirkung zu, als sie die kommunale Planungshoheit beschränken. Im System der Landesplanung stehen Braunkohlenpläne nach Ansicht vieler auf der gleichen Konkretisierungsstufe wie Gebietsentwicklungspläne; ein Klagerecht von Privatpersonen oder Verbänden gegen die Braunkohlenpläne wird von vielen deshalb bestritten.

Die Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zu den Anforderungen der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes und des Eigentumsgrundrechts sind in der Konsequenz auf die Situation der Braunkohlenplanung zu übertragen. Im Grunde ergibt sich dies schon heute aus der Gesetzeslage, sofern Braunkohlenpläne nach dem jeweiligen Landesrecht verbindliche Vorentscheidungen treffen, doch ist dies kontrovers. Der Weg, dass in einem Braunkohlenplangebiet lebenden Menschen einer gerichtliche Kontrolle bereits der Braunkohlenplanung beanspruchen können, ist zwar bereitet, muss aber rechtssicher vom Gesetzgeber niedergeschrieben werden und sollte sich nicht nur aus der Fortentwicklung durch die Rechtsprechung ableiten lassen. Nur so können auch die erheblichen verfassungsrechtlichen Zweifel am Fortgang des Braunkohleabbaus trotz einer voranschreitenden Klimawandels, einer katastrophalen volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Bilanz und einer fehlenden Erforderlichkeit der Braunkohle für die (mittelfristige) Versorgungssicherheit gerichtlich wirksam geltend gemacht werden.⁷

Forderung: Grundsätzlich sollen die Regelungen der §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz zur Beteiligung der Öffentlichkeit an Planfeststellungsverfahren uneingeschränkt auch in Genehmigungsverfahren für bergbauliche Vorhaben gelten. Allerdings sind diese Regelungen zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung fortzuentwickeln.⁸ Den Betroffenen ist rechtzeitig und umfassend Zugang zu Gericht zu gewährleisten.

9. Förderabgaben verbindlich erheben

§§ 30 ff. BBergG sieht zwar die Erhebung einer an die Länder zu zahlenden Feldes- und Förderabgabe in Höhe von mindestens 10% des Wertes des gefördert Rohstoffs vor, gleichzeitig wird aber die Ermächtigung erteilt, per Rechtsverordnung davon abzuweichen und Befreiungen zu erteilen.

Dies allerdings nur dann, wenn dies zur Abwehr der Störung eines volkswirtschaftlichen Gleichgewichts, zur Sicherung der Versorgung des Marktes mit Rohstoffen, zur Abwehr einer Gefährdung der Wettbewerbslage der Förderunternehmen, oder zum Schutz sonstiger volkswirtschaftlicher Belange notwendig ist.

Obwohl diese Voraussetzungen heute wohl kaum mehr zutreffen und beispielsweise die privatwirtschaftlichen Braunkohlen-Förderunternehmen unter Hervorrufung zahlreicher Umweltschäden bislang Milliarden Gewinne verbuchen konnten, verzichten die Länder bei Braunkohlegewinnung in der Regel auf die Erhebung der Abgaben. Denn die Regelung gilt bisher nicht für Unternehmen, welche die Abbaurechte schon vor dem Jahr 1980 – dem Jahr der Einführung eines einheitlichen deutschen Bergrechts – erworben haben. Nach Berechnungen der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen könnte das Land NRW zwischen 100 und 600 Mio. Euro pro Jahr durch eine Förderabgabe auf Braunkohle einnehmen.⁹

Es handelt sich dabei um eine indirekte und ökologisch kontraproduktive staatliche Subventionierung klimaschädlichen Verhaltens. Streicht man diese, ist das ein erster Schritt in die – immer wieder von vielen Seiten geforderte – realistischere Abbildung der gesellschaftlichen Folgekosten in den Ressourcen- und Produktpreisen. Die Streichung einer solchen indirekten Subvention ist dabei nur ein erster Schritt. Mittelfristig sollten die Preise insgesamt stärker die ökologische Wahrheit sagen, indem weitere Subventionen abgebaut sowie Abgaben- oder Zertifikatmarktmodelle für umweltschädliche und/oder knappe Ressourcen verstärkt eingesetzt werden.¹⁰

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages kommt in einem Gutachten¹¹ zu dem Ergebnis, dass dem Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Förderabgabe auch für die Förderung von Bodenschätzen, die aufgrund alter Rechte gefördert werden, zusteht. Die Einführung ist danach auch mit den Grundrechten der Betroffenen vereinbar. Dies gilt umso mehr, wenn man bedenkt, dass die Grund- und Menschenrechte umgekehrt auch ein stärkeres Engagement im Klimaschutz erfordern.¹²

Forderung: Einführung einer generellen Förderabgabe in Höhe von mindestens 10% des Wertes des geförderten Rohstoffes durch Streichung des Verweises auf § 31 BBergG in § 151 Abs. 2 Nr. 2 BBergG.

10. Sicherheitsleistungen festlegen

Die Bewältigung der Folgen des Braunkohlenbergbaus wird die nachfolgenden Generationen noch lange nach Tagebauende beschäftigen.¹³ Doch Bergbautreibende wie RWE Power haben dafür kaum Rückstellungen gebildet; letztendlich müssten Spätfolgen der Tagebaue von der Allgemeinheit getragen werden. Die Sanierung der ostdeutschen Tagebaue hat so zum Beispiel bis heute etwa 13 Milliarden Euro verschlungen.

Zwar sieht § 56 Abs. 2 BBergG vor, die Zulassung eines Bergbauvorhabens von der Leistung einer Sicherheit abhängig zu machen. Die gemäß Betreiberangaben getätigten Rückstellungen dienen bislang jedoch im Wesentlichen der Erfüllung der im Rahmen der Tagebaugenehmigungen gemachten Vorgaben zur laufenden Rekultivierung und sind in ihrer Höhe völlig unzureichend. Tauchen z.B. unvorhergesehene Probleme nach Tagebauende (2045) oder nach Ende der Restsee-Befüllung auf (2085), muss der Steuerzahler ran. Vorhabenbedingte Schäden am Grundeigentum Dritter oder ökologische Langzeitfolgen sind nicht durch den Verursacher abgesichert. Zudem hindert – ähnlich wie im Atomrecht – die bisherige Rechtslage die Betreiber nicht, ökologisch kontraproduktive Rückstellungen zu tätigen, z. B. in Form von Kohlekraftwerksbeteiligungen, die durch eine entschlossene(re)

Umweltpolitik potenziell stark an Wert verlieren könnten. Eine solche Zwickmühle muss zwingend vermieden werden.

Forderung: Angesichts der Dimension des Eingriffs durch die Tagebaue in Natur, Landschaft und Gewässerhaushalt ist es unabdingbar, etwaige Genehmigungen und Zulassungen an die Festlegung einer angemessenen und ökologisch nicht kontraproduktiven Sicherheitsleistung zu koppeln. Diese ist durch unabhängige Gutachten zu ermitteln.

Fußnoten

- ¹ BUNDESVERFASSUNGSGERICHT: Urteil vom 17. Dezember 2013, 1 BvR 3139/08 und 1 BvR 3386/08
- ² Vgl. hierzu: DIRK TEBMER, Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, in: GDMB, Schriftenreihe 131, Bergrechtsreform und Fracking – 13. KBU – Kolloquium zu Wirtschaft und Umweltrecht. Gemeinsame Tagung des Lehr- und Forschungsgebietes Berg- und Umweltrecht der RWTH Aachen und der GDMB Gesellschaft für Bergbau, Metallurgie, Rohstoff- und Umwelttechnik am 29. Januar 2013 in Aachen.
- ³ Siehe auch DIRK TEBMER: Das Garzweiler-Urteil: Analyse und Konsequenzen, Mai 2014, http://www.bund-nrw.de/fileadmin/bundgruppen/bcmlvnrw/PDF_Dateien/Themen_und_Projekte/Braunkohle/Garzweiler/2014_05_03Analyse_Garzweiler-Urteil__BUND_Puetz__EF_mit_Gesamtbewertung.pdf; zu weitergehenden Folgerungen gerade für die Grundrechte FELIX EKARDT/ FLORIAN VALENTIN: Das neue Energierecht, 2015, S. 137 ff.
- ⁴ Vgl. BUND (Hrsg.): Vorschlag für einen Gesetzentwurf zur Aufnahme eines Verbots in das Bundesberggesetz (BBergG), Bergbau mittels des Hydraulic Fracturing (Fracking) zu betreiben vom 07.05.2013; http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/130507_bund_klima_energie_gesetzentwurf_frackingverbot.pdf
- ⁵ Vgl. hierzu auch WILFRIED KÜHLING: Eine Umweltverträglichkeitsprüfung beim Fracking als Steuerungsinstrument? Evangelische Akademie Hof-geismar „Umweltverträglichkeitsprüfung beim Fracking – Hoffnungsschimmer oder Fata Morgana?“, 14.09.2013, Hofgeismar
- ⁶ Siehe auch DIRK TEBMER: Das Garzweiler-Urteil: Analyse und Konsequenzen, Mai 2014, http://www.bund-nrw.de/fileadmin/bundgruppen/bcmlvnrw/PDF_Dateien/Themen_und_Projekte/Braunkohle/Garzweiler/2014_05_03Analyse_Garzweiler-Urteil__BUND_Puetz__EF_mit_Gesamtbewertung.pdf; zu weitergehenden Folgerungen FELIX EKARDT/ FLORIAN VALENTIN: Das neue Energierecht, 2015, S. 137 ff.
- ⁷ Vgl. FELIX EKARDT/ FLORIAN VALENTIN: Das neue Energierecht, 2015, S. 137 ff.
- ⁸ Vgl. BUND (Hrsg.): Sechs-Punkte-Programm „Ausbau und Effektivierung der Bürger- und Verbandsbeteiligung“. Mai 2012, Berlin, http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/buergerbeteiligung/BUND_6PunkteProgramm.pdf
- ⁹ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: RWE soll Förderabgabe für Braunkohleabbau bezahlen, 07.03.2012; <http://oliver-krischer.eu/detail/nachricht/rwe-soll-foerderabgabe-fuer-braunkohleabbau-bezahlen.html>
- ¹⁰ Vgl. BUND: Hintergrundpapier Grundlagen und Konzepte einer Energiewende 2050, Berlin 2015, http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/150731_bund_klima_energie_energiewendekonzept_hintergrund.pdf
- ¹¹ BETTINA GIESECKE: Einführung einer Förderabgabe für Inhaber alter Rechte gemäß § 149 BBergG, WD 3-3000-369/11
- ¹² Vgl. BUND: Position Klimagerechtigkeit 2015, Berlin 2015, https://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/klima/150828_bund_klima_energie_klimagerechtigkeit_position.pdf
- ¹³ Vgl. BUND: Ewigkeitslasten-Fonds für Braunkohle ist überfällig. http://www.bund-nrw.de/themen_und_projekte/braunkohle/braunkohle_und_umwelt/ewigkeitslasten_fonds/