



ClientEarth[®]
Anwältin der Erde



GRÜNE LIGA Netzwerk
Ökologischer
Bewegungen

GREENPEACE

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Scharnhorststr. 34-37
10115 Berlin

Zusendung per E-Mail:

ministerbuero@bmwi.bund.de
buero-st-f@bmwi.bund.de
buero-ii@bmwi.bund.de
buero-iii@bmwi.bund.de
buero-iiia5@bmwi.bund.de
buero-iiia2@bmwi.bund.de
buero-iiia6@bmwi.bund.de

11. Januar 2021

Stellungnahme der Verbände

BUND, ClientEarth, GRÜNEN LIGA, Greenpeace und des Umweltdachverbandes DNR zum Referentenentwurf der Bundesregierung Gesetz zur Sicherung des Kohleausstiegs im Bergrecht und andere berg- und wasserrechtliche Änderungen zur Dekarbonisierung

Sehr geehrte Damen und Herren,

BUND, ClientEarth, GRÜNE LIGA, Greenpeace, die Umweltgruppe Cottbus e.V., das Netzwerk der Initiativgruppen Gesteinsabbau e.V. sowie der Umweltdachverband DNR nehmen hiermit gemeinsam Stellung zum o.g. Referentenentwurf. Wir beziehen uns dabei auf die Veröffentlichung auf der Internetseite des BMWi, in der es heißt: „Die Verbände- und Länderanhörung zum Gesetzentwurf wurde am 15. Dezember 2020 eingeleitet. Stellungnahmen können bis zum 12. Januar 2021 eingereicht werden.“

(<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/gesetz-zur-sicherung-des-kohleausstiegs-im-bergrecht-und-andere.html>)

Allerdings sind wir verwundert, dass u.a. die GRÜNE LIGA e.V. als bundesweit anerkannte Umweltvereinigung nicht per E-Mail oder Brief beteiligt wurde.

Der Gesetzentwurf würde mehrere Erleichterungen für Bergbautreibende einführen, die mit dem schrittweisen Ausstieg aus der Braunkohle nicht ursächlich zusammenhängen und deren Notwendigkeit und Gemeinwohlnützlichkeits nicht erläutert ist. Teilweise werden ohne ersichtlichen Grund sogar Erleichterungen „für andere Bergbauzweige“ eingeführt.

Entgegen dem Ziel der Gesetzesnovelle schafft ein Teil der vorgeschlagenen Regelungen zusätzliche Rechtsunsicherheit.

Der Gesetzentwurf verschafft Betreibern von Braunkohlentagebauen massiv zusätzliche Möglichkeiten, bei künftigen Klimaschutzmaßnahmen Schadensersatzansprüche gegen die öffentliche Hand durchzusetzen. Das entsprechende Risiko für die Steuerzahler*innen wird im Gesetzentwurf verschwiegen.

Dagegen vernachlässigt der Entwurf den für die vorliegende Situation zentralen Ansatzpunkt, den Behörden in § 55 BBergG planerisches Ermessen zu ermöglichen, wo sie bisher auf die Anträge der Tagebauunternehmen festgelegt sind.

Vor diesem Hintergrund ist der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form nicht akzeptabel und muss grundsätzlich überarbeitet werden. Das Bundesberggesetz ist grundlegend zu überarbeiten. Soweit davon losgelöst noch in dieser Legislaturperiode die Umplanung von Braunkohlentagebauen erleichtert werden soll, sind entsprechende Regelungen auf diejenigen Umplanungen zu begrenzen, die eine räumliche Verkleinerung bereits genehmigter Rahmenbetriebspläne zum Gegenstand haben.

Im Einzelnen:

1. Fehlinterpretation des Kohleausstiegspfades

Der Gesetzentwurf liegt offenbar der Gedanke zugrunde, dass mit dem Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung bereits Klarheit über die in konkreten Tagebauen zu fördernde Kohlemenge geschaffen wäre. Das ist indessen eindeutig nicht der Fall.

Das „Kohleausstiegsgesetz“ regelt maximale Laufzeiten der Braunkohlekraftwerke. Es regelt damit eben nicht die noch abzubauen Menge an Braunkohle – weder insgesamt noch hinsichtlich eines konkreten Tagebaues. Diese Kohlemenge wird vom festgelegten Abschaltplan zwar beeinflusst, zusätzlich aber mindestens auch von

- der Auslastung der Kraftwerke in Abhängigkeit von Energiemarkt und CO₂-Preis
- der ausdrücklich offenen Entscheidung, den Kohleausstieg ggf. auf das Jahr 2035 vorzuziehen
- eventuellen betriebswirtschaftlichen Entscheidungen der Betreiber, zu denen auch die frühere Stilllegung von Kraftwerksblöcken gehören kann.
- Der Entscheidungen, in welchem Teil welchen Tagebaufeldes des jeweiligen Kohlerevieres die nicht mehr benötigte Kohlemenge im Boden bleibt. (Diese Entscheidung sehen wir angesichts der weitreichenden Auswirkungen auf zahlreiche Schutzgüter in der Zuständigkeit der Raumordnung, nicht etwa sogenannter Revierkonzepte der Tagebaubetreiber)

Dem Bundesgesetzgeber stand die Regelung des Kohleausstieges durch Festlegung einer konkreten Reststrom- oder Restkohlemenge (ggf. gemeinsam mit den Bundesländern) durchaus offen. Bund und Länder haben sich jedoch bewusst gegen diese Möglichkeit entschieden.

Es ist vor diesem Hintergrund eben nicht richtig, dass der künftige Abbau bereits konkret feststehe und keine dynamischen Entscheidungen mehr erfordert, wie in der Begründung auf S. 7 behauptet wird.

Aktuell betont die Bundesregierung dazu selbst in der Beantwortung einer kleinen Anfrage vom 22.12.2020: „Das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz in seiner jetzigen Form ist grundsätzlich kompatibel mit einem veränderten Marktumfeld für konventionelle Kraftwerke. Der Stilllegungspfad für Braunkohlekraftwerke regelt spätmöglichste Stilllegungsdaten. Sofern die Betreiber ihre Kraftwerke aus Wirtschaftlichkeitsgründen früher

stilllegen möchten als im Stilllegungspfad des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes vorgesehen, ist dies möglich.“ (Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lorenz Gösta Beutin, Caren Lay, Hubertus Zdebel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Auswirkungen erhöhter EU-Klimaschutzziele auf das Ende der Kohleverstromung und die Verwendung der Strukturfördermittel in Deutschland Bundestagsdrucksache 19/25015)

Eine Verlängerung der Laufzeit von Hauptbetriebsplanzulassungen reduziert die Möglichkeiten der Bergbehörden, die Sicherheit der Rekultivierungsrückstellungen zu überwachen und ggf. einzugreifen. Gerade angesichts der beschriebenen dynamischen Entwicklung wird eine engmaschige Überwachung dieser Frage aber notwendig sein.

2. Tagebau-Erleichterungen ohne Zusammenhang zum Kohleausstieg

Der Gesetzentwurf gibt vor, die Umplanungen zu erleichtern, die aus dem schrittweisen Kohleausstieg resultieren. Tatsächlich erleichtert er jedoch sämtliche Tagebauzulassungen, ohne dass daran ein öffentliches Interesse bestünde.

Die Gefahr, „dass die Tagebaue stillstehen, weil keine ausreichenden Genehmigungen vorliegen“ ist vor allem dann gegeben, wenn Rahmenbetriebspläne und wasserrechtliche Erlaubnisse lange vor dem Zusammentreten der Kohlekommission aus ganz anderen Gründen befristet wurden und die Betreiber keine rechtzeitigen oder ausreichenden neuen Zulassungsanträge stellen. Solche Konstellationen sind in keiner Weise durch Beschlüsse zum Kohleausstieg verursacht.

Im Lausitzer Kohlerevier ist beispielsweise

- die wasserrechtliche Erlaubnis des Tagebaues Jänschwalde befristet bis zum 31.12.2022,
- die wasserrechtliche Erlaubnis des Tagebaues Welzow-Süd befristet bis zum 31.12.2022 und
- die Zulassung des Rahmenbetriebsplans zum Tagebau Nochten befristet bis zum 31.12.2026.

Alle diese Befristungen wurden zu Nochten und Jänschwalde in den 1990er Jahren und zu Welzow-Süd 2008 von den zuständigen Behörden ausgesprochen. Statt Folgen des Kohleausstieges zu minimieren, soll der Gesetzentwurf offenbar der LEAG die Überschreitung dieser Befristungen erleichtern, die allesamt vor dem aktuell geplanten Auslaufen der Tagebaue liegen.

In der Praxis würden die Planungerleichterungen deshalb für die räumliche und/oder zeitliche Ausweitung des Kohleabbaus über die bisherigen Rahmenbetriebsplanzulassungen hinaus genutzt werden. Die Behauptung der Entwurfsbegründung, dies sei „im Interesse der Allgemeinheit“ ist nicht nachvollziehbar. Soll ein Tagebaue nicht wegen fehlender Genehmigungen stillstehen, erfordert das immer die Mitwirkung des Tagebaubetreibers, der Anträge rechtzeitig und inhaltlich vollständig einreichen muss. Das Risiko eines temporären oder dauerhaften Stillstandes des Tagebaues ist letztlich sogar ein notwendiger Anreiz dazu. Weder kann, noch sollte der Gesetzgeber versuchen, diesen Anreiz vollständig beseitigen.

Wenn der Gesetzentwurf tatsächlich die Folgen des Kohleausstiegs abmildern will, **sind erleichternde Regelungen auf diejenigen Umplanungen von Tagebauen zu begrenzen, die eine räumliche Verkleinerung bereits genehmigter Rahmenbetriebspläne zum Gegenstand haben.**

3. Schadensersatzansprüche zu Lasten von Klimaschutz und Steuerzahler*innen

Da in der bergrechtlichen Systematik erst der Hauptbetriebsplan den Abbau zulässt, begründet – anders als im politischen Raum oft suggeriert - auch erst die HBP-Zulassung Schadensersatzansprüche des Betreibers für den Fall, dass durch spätere staatliche Entscheidungen der Abbau eingeschränkt wird. Solche Entscheidungen sind im Fall des Braunkohleabbaus zu erwarten, wenn

- es im Zuge der im Kohleausstiegsgesetz vorgesehenen Überprüfungszeitpunkte zu einem Vorziehen des Enddatums kommt oder
- der Bundesgesetzgeber den Ausstiegspfad aus der Braunkohle nachschärft, etwa um ihn besser an die Ziele des Klimaschutzabkommens von Paris anzupassen.

Mit der deutlichen Verlängerung der Laufzeit von Hauptbetriebsplanzulassungen ermöglicht der Entwurf voraussichtlich die Konstruktion von erheblichen Schadensersatzforderungen gegen Klimaschutzmaßnahmen. Bisher wurde keine Kraftwerksstilllegung beschlossen, durch die ein bereits zugelassener Hauptbetriebsplan nicht mehr umgesetzt werden kann. Bei kombinierten Betriebsplänen mit der vorgesehenen Laufzeit von acht Jahren und HBPs von fünf Jahren wäre dies künftig möglich.

Mit Hauptbetriebsplan und kombiniertem Betriebsplan **würde auf diese Weise eine Art staatliche Versicherung der Tagebaubetreiber gegen zusätzlichen Klimaschutz geschaffen. Das massive zusätzliche Kostenrisiko für die Steuerzahler*innen wird im Gesetzentwurf verschwiegen.**

Der Entwurf ist zudem so formuliert („soll“ und „in der Regel“), dass auch Hauptbetriebspläne von mehr als fünf Jahren und kombinierte Betriebspläne von mehr als acht Jahren möglich sind. Dies wird eindrücklich dadurch illustriert, dass im Lausitzer Kohlerevier auch unter der bisherigen Regelung eines „in der Regel zwei Jahre nicht überschreitenden“ Hauptbetriebsplanes Betriebspläne von drei und vier Jahren Laufzeit zugelassen wurden.

4. Planerisches Ermessen statt gebundener Zulassungsentscheidung nötig

Der Gesetzentwurf vernachlässigt einen zentralen Ansatzpunkt zur Gestaltung des Auslaufens von Braunkohlentagebauen im Sinne des Allgemeinwohls.

Denn wenn es die behauptete Zeitnot bei der Umplanung der Braunkohlentagebaue überhaupt gibt, dann liegt sie darin, dass vorgelagerte raumordnerische Verfahren nicht mehr mit ihren bisherigen Verfahrensdauern möglich sind. **Varianten- und Gemeinwohlbetrachtungen sind bei der Verkleinerung von Tagebauen unverzichtbar.** Das gilt insbesondere für die Minimierung der Tagebaufolgen auf den Wasserhaushalt, etwa bei der Entscheidung zu Lage, Form und Größe von Tagebaurestseen. Es darf nicht zu einer Situation kommen, in der für raumordnerische Abwägung keine Zeit mehr ist, im Zulassungsverfahren aber nur noch die Vorstellungen des Tagebaubetreibers zur Debatte stehen.

Es ist deshalb erforderlich, in § 55 Abs. 1 BBergG von der gebundenen Zulassungsentscheidung (Die Zulassung „ist zu erteilen, wenn“) abzuweichen und den Bergbehörden ein ausreichendes planerisches Ermessen zu ermöglichen.

Dies wäre zwingend, wenn der Gesetzentwurf das Allgemeinwohl und nicht ausschließlich eine Verbesserung der Rechtsposition der Tagebaubetreiber bezwecken würde.

5. Unklarer rechtlicher Anknüpfungspunkt

Neue Regelungen im Bundesberggesetz und Wasserhaushaltsgesetz sollen sich beziehen auf „Braunkohletagebaue, die Kraftwerke beliefern, die dem Gesetz zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung unterfallen.“

- Dies ist bereits mit der Systematik der berg- und wasserrechtlichen Regelungen nicht vereinbar. Die Verwendung der Kohle eines Tagebaues in Kraftwerken, die dem Gesetz zur Reduzierung und Beendigung der Kohleverstromung unterliegen, kann nach unserer Kenntnis weder in der bergrechtlichen noch in der wasserrechtlichen Zulassung verbindlich gemacht werden. Im Gegenteil, das Bundesbergrecht sieht ein überwiegendes öffentliches Interesse am Rohstoffabbau ausdrücklich in der „Versorgung des Marktes mit Rohstoffen“, geht also gerade nicht von einem Verbund aus Tagebau und Kraftwerk aus. Der zitierte Anknüpfungspunkt könnte daher nur dann gewählt werden, wenn gleichzeitig eine verbindliche Regelung zur ausschließlichen Verwendung der Kohle in den entsprechenden Kraftwerken geschaffen würde. Das leistet der Entwurf nicht.
- Zahlreiche Braunkohletagebaue produzieren neben Kohle für die Großkraftwerke auch Kohle für Veredelungsprodukte wie Brikett. Zudem ist weder der Export von Kesselkohle noch die Herstellung von Wasserstoff aus Braunkohle ausgeschlossen. Es ist vor diesem Hintergrund eindeutig zu unbestimmt, die (um-)Planung aller Tagebaue zu erleichtern, die zu irgendeinem Zeitpunkt einen beliebigen Anteil ihrer Förderung an inländische Großkraftwerke liefern.
- Wird die oben zitierte Formulierung zudem als Anknüpfungspunkt für die verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit genommen, entsteht massive zusätzliche Rechtsunsicherheit. Bei einem für acht Jahre zugelassenen kombinierten Betriebsplan müsste das Gericht praktisch vorhersehen, wie konkret der Betreiber in acht Jahren die Kohle verwenden wird, um überhaupt seine Zuständigkeit festzustellen. Dabei müssten die Gerichte zudem noch auslegen, bis zu welchen Anteilen anderer Kohleverwendungen über welche Zeiträume die o.g. Formulierung einschlägig ist. Eine Beschleunigung und durchgehende Planungssicherheit wird auf diese Weise sogar erschwert.

6. Zusätzliche Rechtsunsicherheit durch optionale Betriebsplanformen

Zur Einführung des kombinierten Betriebsplanes führt der Begründungsentwurf aus:

„Die Entscheidung, ob er einen kombinierten Betriebsplan anstelle getrennter Rahmen- und Hauptbetriebspläne aufstellt und zur Genehmigung einreicht, hat der Unternehmer zu treffen. Die Behörde kann, wenn sie mit dem gewählten Verfahren nicht einverstanden ist, den Antrag ablehnen.“

Die Ziele Beschleunigung und Rechtssicherheit werden auf diese Weise offensichtlich konterkariert. Für diese ist es eindeutig sinnvoller, wenn vor Einreichung des Antrages für alle Beteiligten klar ist, welche Art von Betriebsplan erforderlich ist.

7. Unbegründete Erleichterung des Abbaus weiterer Rohstoffe

Die Verlängerung der Geltungsdauer von Hauptbetriebsplänen von 2 auf 5 Jahre soll dem Entwurf zufolge auch für andere Bergbauzweige gelten, damit etwa im Kies-, Gips- oder Gesteinsabbau. Dafür existiert keinerlei Begründung. Bei der Regeldauer von zwei Jahren handelt es sich um eine jahrzehntelang geübte Praxis. Es liegt offenbar keine Evaluierung dieser Praxis vor, die belegen könnte, dass die vorgeschlagene

Änderung Defizite beheben könnte. Insofern sind Änderungen nur im Zuge einer grundlegenden Novellierung des Bundesberggesetzes denkbar.

8. Notwendigkeit grundlegenden Novellierung des Bundesberggesetzes

Eine grundlegende Novellierung des Bundesberggesetzes ist notwendig und wird von Tagebaubetroffenen seit Jahrzehnten gefordert. Im Zuge dieser Novellierung wäre beispielsweise die gebundene Betriebsplanzulassung vollständig durch eine Ermessensentscheidung zu ersetzen und die Beweislast bei Bergschäden vom unterirdischen Steinkohleabbau auf weitere Bodenschätze auszuweiten. Zahlreiche weitere Anregungen sind von verschiedenen Akteuren veröffentlicht, beispielsweise

Studie des Umweltbundesamtes:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/recht-der-rohstoffgewinnung-reformbausteine-fuer>

Broschüre des Deutschen Naturschutzringes:

https://www.dnr.de/fileadmin/Publikationen/Themenhefte/14_11_DNR_Dokumentation_Broschuere_Reform_Bundesberggesetz.pdf

Forderungskatalog von Gesteinsabbau betroffener Initiativen:

https://www.grueneliga.de/images/Bilder/Gipsprojekt/Erfurter_Erklrung_v16-WEB.pdf

BUND-Kernforderungen zur Novellierung des deutschen Bergrechts:

https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/standpunkt/novellierung_bergrecht_standpunkt.pdf

Es steht dem BMWi frei, zeitnah einen Referentenentwurf vorzulegen, der diese Anforderungen erfüllt. Ein tiefer Eingriff in das bergrechtliche Regelungsgefüge, der wie der vorliegende Entwurf allein den Tagebaubetreibern zusätzliche Möglichkeiten eröffnet, ist als unausgewogen zurückzuweisen.

In der Anlage erhalten Sie zudem einen Vermerk der Rechtsanwälte Philipp-Gerlach & Teßmer im Auftrag von "Europe Beyond Coal" zu dem Referentenentwurf.

Für Rückfragen stehen wir gern zur Verfügung.

Grüne Liga e.V.

René Schuster

umweltgruppe@kein-tagebau.de

BUND

Thorben Becker

thorben.becker@bund.net

ClientEarth

Ida Westphal

iwestphal@clientearth.org

Greenpeace

Karsten Smid

karsten.smid@greenpeace.de

DNR

Tobias Pforte-von Randow

tobias.pfortevonrandow@dnr.de