

Abschlussbetriebsplanung für den Braunkohlentagebau Ost

Bergrechtliche Nachsorgepflichten

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard *Stüer*, Münster/Osnabrück, und Katharina *Wolff*, Osnabrück*

LKV 2002, 12*

Braunkohle gehört in der Bundesrepublik Deutschland zu einem wichtigen Energieträger. In der DDR wurde sogar der Hauptenergiebedarf durch die Verbrennung von Braunkohle gedeckt. Die Umwelt wurde dabei offenbar nur unzureichend bedacht. Durch intensiven Raubbau wurde umweltrechtlichen Belangen nicht die erforderliche Aufmerksamkeit geschenkt. Die Einstellung der meisten Tagebaue – in Sachsen-Anhalt sogar aller Tagebaue – hat in der Landschaft deutliche Spuren hinterlassen. Die Lausitzer und Mitteldeutsche Bergbau-Verwaltungsgesellschaft mbH führt auf dem Gebiet der ehemaligen DDR im Mitteldeutschen und im Lausitzer Braunkohlerevier die Stilllegungen der Tagebaue durch. Im Rahmen dieser auf das BBergG¹ gestützten Maßnahmen entstehen 218 Seen durch Flutung der sog. Tagebaurestlöcher². Aber auch in den alten Bundesländern stehen vor allem im Bereich „Garzweiler I“ Stilllegungsmaßnahmen an.

Jeder Bergbau wird nach Beendigung der Abbautätigkeit stillgelegt. Dafür wird gemäß § 53 I BBergG ein Abschlussbetriebsplan aufgestellt, der eine ordnungsgemäße Einstellung des Bergbaus sicherstellt. Die Abschlussbetriebsplanung dient dazu, die vom Bergbau betroffenen Flächen wieder nutzbar zu machen und sie in das allgemeine rechtliche Regelwerk zu entlassen. Dieser Übergang vom Bergrecht in das allgemeine Bau-, Fachplanungs- und Umweltrecht ist allerdings mit zahlreichen Abgrenzungsfragen verbunden, die sich an dieser Schnittstelle ergeben. Hier sollen die bergrechtlichen Anforderungen im Mittelpunkt stehen, wie sie sich aus den bergrechtlichen Vorschriften für die Abschlussbetriebsplanung ergeben.

I. Bergrechtliche Vorschriften

Die Stilllegung eines Bergbaubetriebs bedarf nach § 53 I BBergG eines Abschlussbetriebsplans. Dieser soll eine genaue Darstellung über die technische Durchführung und die Dauer der Betriebesstilllegung enthalten sowie den Nachweis für die Einhaltung des § 55 I 1 Nr. 3 bis 13 und II BBergG führen.

1. Begriff der Stilllegung

Die Einstellung eines Betriebes im Sinne des § 53 I BBergG ist gesetzlich nicht bestimmt. §§ 51 ff. BBergG benennen die Errichtung, Führung und Einstellung eines Betriebes. Dabei wird eine zeitliche Abfolge, ähnlich wie in §§ 4 I, 5 III BImSchG deutlich³. Die Einstellung ist dabei von der Errichtung und dem Betrieb der Anlage zu unterscheiden. § 4 I bis III BBergG definieren die Begriffe Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten. § 4 I u. III S. 1 Nr. 1 BBergG trifft ausdrücklich eine Abgrenzung von der Gewinnung und Aufbereitung zu den „damit zusammenhängenden vorbereitenden, begleitenden und nachfolgenden Tätigkeiten“. Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten sind der Betriebsführung zugeordnet, während vorbereitende Maßnahmen die Errichtungsphase kennzeichnen. „Nachfolgende Tätigkeiten“ des Bergbaus können sinnvollerweise nur in der Stilllegungsphase erfolgen. Nach § 52 I S. 2 BBergG wird ein Betrieb nicht mehr geführt, wenn die Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung länger als zwei Jahre unterbrochen sind und eine verlängernde Ausnahmeregelung nicht vorliegt. Eine Stilllegung ist also gegeben, wenn ein Betrieb des Bergbaus 2 Jahre lang nicht erfolgt ist und keine Genehmigung nach § 52 I S. 2 BBergG vorliegt.

2. Voraussetzungen des § 55 BBergG

Bei der Stilllegung eines Bergbaus sind die Anforderungen des § 55 II 1 BBergG zu beachten, der auf § 55 I 1 Nr. 2 bis 13 BBergG verweist. Die für den Betrieb geltenden Regelungen des § 55 I BBergG müssen dabei unter Beachtung der Besonderheiten einer Stilllegung ausgelegt werden⁴. Um dies sicherzustellen, verweist § 55 II 1 BBergG auf drei Zielsetzungen:

- Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter sollen auch noch nach Einstellung des Betriebs ausgeschlossen werden,
- die Wiedernutzbarmachung der in Anspruch genommenen Fläche ist zu gewährleisten, und
- im Bereich des Festlandssockels und der Küstengewässer sollen die betrieblichen Einrichtungen bis zum Meeresgrund vollständig beseitigt werden⁵.

Auch für die Stilllegung gelten daher die allgemeinen Zulassungsanforderungen des § 55 I BBergG, allerdings mit der Besonderheit, dass die spezifischen Anforderungen einer Stilllegung zu berücksichtigen sind. Mit diesen Maßgaben gelten daher die allgemeinen Zulassungsanforderungen des § 55 I 1 Nr. 2 bis 13 BBergG. Ausgenommen ist lediglich der Nachweis der Berechtigung

* Bernhard *Stüer* lehrt an den Universitäten Münster und Osnabrück das Bau- und Fachplanungs-, Umwelt- und Kommunalrecht. Er ist anwaltlich mit Fragen des Steinkohlenbergbaus und Braunkohlentagebaus befasst. Katharina *Wolff* hat sich mit Fragen des Braunkohlentagebaus im Rahmen ihrer juristischen Ausbildung befasst.

¹ Vom 13.8.1980 – BGBl. I S. 1310 – (BBergG).

² Zu den Rechtsfragen der Tagebaue *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. .1911; *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung, Beck-Baurecht, 2002, Rdn. 600. Zu den Tagebaurestlöchern *Spieth*, ZUR 2001, 67.

³ *Boldt/Weller*, BBergG (1984), § 51 BBergG Rdn. 1, BGBl. I 1310 (1980), *Beddies*, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einstellung eines Bergwerks, Diss. Braunschweig 1995, S. 23.

⁴ *Beddies* (Fnte. 3), S. 65, *Boldt/Weller*, § 55 BBergG Rdn. 43.

⁵ Da auf dem Gebiet der genannten Probleme in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen kein Küstengewässer liegt, wird im Folgenden auf § 55 II 1 Nr. 3 BBergG nicht näher eingegangen.

für die Aufsuchung oder Gewinnung der Bodenschätze nach § 55 I 1 Nr. 1 BBergG, weil diese auf den Betrieb abzielenden Regelungen bei der Stilllegung keine Rolle mehr spielen.

a) § 55 I 1 Nr. 2 BBergG: Persönliche Eigenschaften des Unternehmers

§ 55 I 1 Nr. 2 BBergG verlangt die Sicherstellung von persönlichen Eigenschaften des Unternehmers, die für einen Bergwerksbetrieb nötig sind. Hier ist die erforderliche Fachkunde des Unternehmers oder eines Vertreters gefragt. Der Unternehmer oder die zur Leitung des Betriebs eingestellte Person gilt als zuverlässig, wenn sie in der Lage ist, den Betrieb in technischer Hinsicht ordnungsgemäß zu leiten sowie zu beaufsichtigen, und dafür die Gewähr bietet, dass die Vorschriften des BBergG sowie sonstige Sicherheitsbestimmungen beachtet werden⁶. Hinzu kommen muss eine körperliche Eignung⁷. Dabei können sich Unterschiede zwischen den Anforderungen an den Unternehmer bei der Stilllegung im Vergleich zur Errichtung und zum Betrieb des Bergwerks ergeben. Denn die Stilllegung umfasst andere Aufgaben und erfordert je nach der Art der Wiedernutzbarmachung (als See, Freizeitanlage, naturnaher Raum, als Mülldeponie oder als Bauland) unterschiedliche Qualifikationen.

b) § 55 I 1 Nr. 3 BBergG: Gefahrenvorsorge

§ 55 I 1 Nr. 3 BBergG dient der Vorsorge gegen Gefahren für Leib, Leben und Sachgüter Beschäftigter und Dritter im Betrieb. Durch § 55 II Nr. 1 BBergG wird dies dahingehend modifiziert, dass der Schutz Dritter gegen Gefahren für Leben und Gesundheit auch über den Zeitraum der Einstellung hinaus gewährleistet werden muss. § 55 I 1 Nr. 3 BBergG bezieht sich zunächst auf den innerbetrieblichen Schutz⁸. Außerhalb des Betriebes stehende Dritte werden durch die Vorschrift bei Gefahren für Leben und Gesundheit geschützt⁹. Die Vorschrift enthält aber keinen allgemeinen Sachgüterschutz¹⁰, sodass bei Schäden an Sachgütern, die benachbarte Grundstückseigentümer im Zusammenhang mit bergbaulichen Tätigkeiten erleiden, § 55 I 1 Nr. 3 BBergG keinen Schutz verleiht¹¹. Einen umfassenden Sachgüterschutz zu Gunsten des Eigentums von Nachbarn kommt nach Auffassung des BVerwG auch wegen der Rohstoffsicherungsklausel des § 48 I 2 BBergG und den sich daraus ergebenden Besonderheiten des Bergrechts nicht in Betracht. Da eine innerbetriebliche Schutzvorschrift nur solange wirksam sein kann, wie der Betrieb noch geführt wird, kann sie sich nur bis zum Abschluss der Einstellungsphase auswirken¹². Durch den Verweis in § 55 II 1 Nr. 1 BBergG wird sichergestellt, dass Leib und Gesundheit Dritter auch nach Einstellung des Bergbaus weiter vor den Wirkungen des Bergbaus nach außen hin geschützt sind.

c) § 55 I 1 Nr. 4 BBergG: Lagerstättenschutz

§ 55 I 1 Nr. 4 BBergG wirkt einer Beeinträchtigung von Bodenschätzen vor, die im öffentlichen Interesse stehen. Diese Regelung entfaltet ihre Wirkung nicht nur in Verbindung mit der Verhinderung von Raubbau. Im Zusammenhang mit der Einstellung eines Bergbaus kann diese Vorschrift bedeutsam werden, wenn durch eine bestimmte Wiedernutzbarmachung noch vorhandene Bodenschätze geschützt werden können¹³.

d) § 55 I 1 Nr. 5 BBergG: Oberflächenschutz

§ 55 I 1 Nr. 5 BBergG dient dem außerbetrieblichen Schutz, gewährleistet jedoch keinen umfassenden Oberflächenschutz. Im Interesse der persönlichen Sicherheit und des öffentlichen Verkehrs ist die Oberfläche zu schützen. Dabei umfasst die persönliche Sicherheit das Leben und die Gesundheit von Personen, während sich der öffentliche Verkehr auf Personen- und Güterbeförderung auf öffentliche Straßen und Plätzen, im Schienen- sowie Schiffs- und Luftverkehr beschränkt¹⁴. Ein umfassender Oberflächenschutz ist damit nicht gewährleistet. Das Oberflächeneigentum etwa ist daher vor einem untertägigen Abbau nicht durch § 55 I 1 Nr. 5 BBergG geschützt.¹⁵

e) § 55 I 1 Nr. 6 BBergG: Beseitigung von Abfällen

Gemäß § 55 I 1 Nr. 6 BBergG sind anfallende Abfälle ordnungsgemäß zu beseitigen. Zur Definition des Abfallbegriffs wurde früher auf das AbfG zurückgegriffen¹⁶; heute ist die Definition des KrW-/AbfG maßgeblich. Nach Q11 im Anhang I zu § 3 I 1 KrW-/AbfG sind bei der Förderung und Aufbereitung von Rohstoffen anfallende Rückstände als Abfall einzuordnen. Dieser Rückstände muss sich der Unternehmer nach § 3 I 1 KrW-/AbfG entledigen wollen oder müssen¹⁷. Dabei wird die bergbauliche

⁶ *Boldt/Weller*, § 55 BBergG Rdn. 10.

⁷ BT-Drucks. 8/1315 (1981) = ZfB 122, 165.

⁸ *Zydek*, BBergG, Materialien, Bonn 1980, S. 255.

⁹ BVerwGE 89, 246 = NVwZ 1992, 980 = DVBl. 1992, 569 – Gasspeicher.

¹⁰ *Boldt/Weller*, § 55 BBergG, Rdn. 14.

¹¹ BVerwGE 81, 329 – NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen; NVwZ 1989, 1162 = DVBl. 1989, 663 – Hilse.

¹² *Piens/Schulte/Graf Vitzthum*, BBergG (1983), § 53 BBergG Rdn. 7.

¹³ *Boldt/Weller*, § 55 BBergG Rdn. 23.

¹⁴ *Boldt/Weller*, § 55 BBergG Rdn. 25.

¹⁵ BVerwGE 81, 329 = NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen.

¹⁶ *Boldt/Weller*, KrW-/AbfG (1998), § 55 BBergG Rdn. 29.

¹⁷ *Kunig/Paetow/Versteyl*, § 3 Krw-/AbfG Rdn. 27.

Tätigkeit exemplarisch genannt. § 55 I 1 Nr. 6 BBergG bezieht sich daher auf Abfälle in diesem Sinn. Durch § 55 II 1 BBergG wird der Abfallbegriff für das Abschlussbetriebsverfahren auf bei der Einstellung entstehende Abfälle ausgedehnt¹⁸.

f) § 55 I 1 Nr. 7 BBergG: Wiedernutzbarmachung

Gemäß § 55 II Nr. 2 BBergG i.V. mit § 55 I Nr. 7 BBergG ist mit der Einstellung des Betriebes eine Wiedernutzbarmachung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Fläche zu verbinden. Bei der Wiedernutzbarmachung wird zwischen Vorsorge- und Durchführungsmaßnahmen unterschieden¹⁹. Vorsorgemaßnahmen spielen dabei in die Art des Abbaus hinein, indem z.B. bei einer beabsichtigten Verfüllung des Restloches mit Erde die verschiedenen Erdschichten getrennt voneinander gesammelt werden müssen. Eine solche Vorsorge in § 55 I 1 Nr. 7 BBergG ist jedoch auf erforderliche Maßnahmen begrenzt. Durchführungsmaßnahmen orientieren sich an der Art der Wiedernutzbarmachung. Diese wird in § 4 IV BBergG als „ordnungsgemäße Gestaltung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Oberfläche unter Beachtung des öffentlichen Interesses“ beschrieben.

(1) Vom Bergbau in Anspruch genommene Fläche

Die Wiedernutzbarmachung bezieht sich auf die „vom Bergbau in Anspruch genommene Oberfläche“, also Flächen, die von der bergbaulichen Nutzung auf irgendeine Art und Weise verändert wurden. Der Ausgleich von Bergschäden zählt aber nicht dazu. Denn Bergschäden sind in einem gewissen Umfang hinzunehmen und werden nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“ durch eine Entschädigung oder einen Schadensersatz ausgeglichen²⁰. Der Unternehmer muss nicht den ursprünglichen Zustand vor Beginn des Betriebes wiederherstellen. Die Flächen müssen (lediglich) unter Beachtung des öffentlichen Interesses ordnungsgemäß gestaltet werden²¹. Die Wiedernutzbarkeit ist daher räumlich und gegenständlich enger zu fassen.

Nach Auffassung des BVerwG²² gehören dazu Flächen, die der Bergbau für seine Maßnahmen unmittelbar in Anspruch genommen hat. Es werden jedoch nicht diejenigen Flächen erfasst, an denen infolge des Bergbaus Schäden oder Nachteile entstanden sind, ohne dass sie der Bergbau für seinen Betrieb in Besitz genommen hat. Dabei wird die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung auf die unmittelbar durch bergbauliche Nutzung in Anspruch genommene Fläche bezogen²³. Teilweise wird auch auf die im Bergrecht vorgesehene zwangsweise Nutzung fremder Grundstücke abgestellt²⁴. § 77 I BBergG gestattet die Grundabtretung von Grundstücken, die für die Errichtung oder Führung eines Gewinnungsbetriebes benutzt werden müssen. Dem Zweck der zwangsweisen Durchsetzung einer solchen Nutzung dient § 39 I BBergG i.V. mit § 40 I BBergG, der sie zum Zwecke der Aufsuchung zulässt. §§ 39 III und 81 III BBergG begrenzen bei dieser Annahme die Wiedernutzbarmachung auf Grundstücke, die im Wege der Grundabtretung hätten in Anspruch genommen werden können, und die eigenen Grundstücke des Bergbautreibenden, für die eine Grundabtretungsmöglichkeit an sich gegeben wäre. Auf Grundstücke, die für den Gewinnungsbetrieb nicht in Besitz genommen wurden, auf die sich jedoch der Tagebau mittelbar nachteilig ausgewirkt hat, bezieht sich die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung insoweit nicht, als die dort eingetretenen Schäden nach den Bestimmungen des BBergG geduldet werden mussten und insofern rechtmäßig zugefügt worden sind. Hier schafft allerdings das Bergschadensrecht nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“ den Betroffenen einen nach § 120 I BBergG mit Bergschadensvermutung versehenen und verschuldensunabhängigen Entschädigungsanspruch (§ 114 BBergG). Die vom Bergbau in Anspruch genommenen Flächen erstrecken sich folglich auf alle Oberflächen, die der Bergbau für seine Errichtung und/oder Führung der Aufsuchung, Gewinnung oder Aufbereitung unmittelbar benutzt hat, nicht jedoch auf Flächen in der Umgebung des Tagebaus, die – ohne eine direkte Inanspruchnahme – durch die Gewinnungsmaßnahmen lediglich mittelbar geschädigt worden sind.

(2) Ordnungsgemäße Gestaltung

Die Oberfläche muss nach § 4 IV BBergG ordnungsgemäß gestaltet werden. In der zeitlichen Abfolge ist dabei zwischen der Wiedernutzbarmachung²⁵ und der Folgenutzung²⁶ zu unterscheiden. Der Bergbauunternehmer hat nicht dafür zu sorgen, dass das Gebiet nach der Stilllegungsphase vollständig in seinen ursprünglichen Zustand vor Durchführung der Tagebaumaßnahmen wiederhergestellt werden wird. Er hat allerdings eine sinnvolle Folgenutzung in absehbarer Zeit sicherzustellen²⁷. Dabei ist von der jeweiligen Folgenutzung auszugehen. Forstwirtschaftlich genutzte Flächen benötigen dabei andere Ausgangsbedingungen als landwirtschaftliche Flächen. Für Industrie- oder Wohngebiete etwa muss der Untergrund hinreichend altlastenfrei und standsicher sein. Soll das Gebiet durch Flutung des Restlochs als Naherholungsgebiet gestaltet werden, muss der Unternehmer eine dafür geeignete Wasserqualität sicherstellen. Die in Aussicht genommene Folgenutzung muss nach der aktuellen Erkenntnislage realistisch erscheinen. Die Folgenutzung selbst wird aber von der Pflicht zur Wiedernutzbarmachung nicht erfasst. Für den Unternehmer ist daher eine genaue Abgrenzung seiner Pflichten, die sich (lediglich) auf die Wiedernutzbarmachung beziehen, zur Folge-

¹⁸ *Beddies* (Fnte. 3), S. 76.

¹⁹ Entsprechend der VO-Ermächtigung in § 66 III 1 Nr. 8 BBergG.

²⁰ *Boldt/Weller*, § 114 BBergG Rdn. 53.

²¹ *Boldt/Weller*, § 2 BBergG Rdn. 20; § 55 Rdn. 45.

²² BVerwGE 81, 329 (337) – NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen.

²³ *Kirchner*, ZfB 125 (1984), 333 (340).

²⁴ *Beddies* (Fnte. 3), S. 38; *Pienschulte/Graf Vitzthum*, § 55 BBergG Rdn. 78.

²⁵ *Kirchner*, ZfB 125 (1984) 333 (340).

²⁶ *Beddies* (Fnte. 3), S. 39.

²⁷ *Knöchel*, ZfB 137 (1996), 54.

nutzung von erheblicher Bedeutung. Die Art der Folgenutzung ist im Abschlussbetriebsplan gemäß § 4 IV BBergG nach öffentlichem Interesse festzulegen²⁸.

Unterliegt die Folgenutzung etwa einer bauordnungsrechtlichen oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigung oder wird für eine Infrastrukturmaßnahme wie eine Straße oder eine Eisenbahn ein Planfeststellungsverfahren erforderlich, steht die Abgrenzung der jeweiligen Verantwortungssphären an. Die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung endet jedenfalls dann, wenn die Folgenutzung zugelassen und tatsächlich aufgenommen worden ist. Ob die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung bereits früher endet, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern hängt von dem ineinander Greifen der jeweiligen Zulassungsstränge ab. Dabei können auch die Grundsätze der Konfliktbewältigung und des zulässigen Konflikttransfers genutzt werden. Die Wiedernutzbarmachung muss im Abschlussbetriebsplan jedenfalls insoweit geregelt werden, als dies der Grundsatz der Konfliktbewältigung erfordert. Danach sind vom Grundsatz her die der Planung zuzurechnenden Konflikte durch Planung zu lösen. Teile der Konfliktbewältigung können jedoch in ein Nachfolgeverfahren oder paralleles Verfahren verschoben werden, wenn diese Entscheidungsstränge in der Lage sind, den noch ausstehenden Teil der Konflikte zu bewältigen. Dabei müssen die Grundlagen und wesentlichen Weichenstellungen für die Konfliktbewältigung bereits im Ausgangsverfahren geleistet sein. Einzelheiten können dem nachfolgenden oder parallelen Verfahren überlassen werden. Hier können auch die Möglichkeiten der vertraglichen Vereinbarung, wie sie im Bauplanungsrecht aus dem städtebaulichen Vertrag bekannt sind, genutzt werden.

Die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung endet daher nicht erst dann, wenn die Nachfolgenutzung zugelassen und tatsächlich aufgenommen worden ist. Es würde auch ausreichen, wenn die grundsätzlichen Entscheidungen für die künftige Nutzung des Geländes getroffen ist und Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Folgenutzung in absehbarer Zeit zugelassen und auch tatsächlich aufgenommen wird. Lässt sich eine hinreichend sichere Prognose in diese Richtung nicht treffen, besteht die Pflicht zur Wiedernutzbarmachung der für Bergbaumaßnahmen in Anspruch genommenen Oberfläche fort. Wenn keine genehmigungspflichtige Folgenutzung angestrebt wird, muss die Fläche mindestens so hergerichtet werden, dass sie einer naturbelassenen Fläche mit der angestrebten Nutzung vergleichbar und als Grünfläche gefahrlos betretbar ist²⁹.

(3) Dauer der Wiedernutzbarmachung

Nach den Materialien zum BBergG ist in den Gesetzesberatungen Wert auf die zeitliche Komponente der Wiedernutzbarmachung gelegt worden, die durch einen angemessenen Zeitraum begrenzt sein sollte³⁰. Unter Beachtung der durchzuführenden Maßnahmen, der Bedeutsamkeit der angestrebten Folgenutzung aber auch der Interessen des Unternehmers muss im Abschlussbetriebsplan ein angemessener Zeitplan aufgestellt werden, der zugleich aber auch an den öffentlichen Interessen ausgerichtet ist³¹.

(4) Beachtung des öffentlichen Interesses

Als unbestimmter Rechtsbegriff umfasst das öffentliche Interesse wie das Gemeinwohl eine Vielzahl von Zwecken und Sachverhalten. In der ursprünglichen Fassung des § 4 IV BBergG hieß es: „Wiedernutzbarmachung ist die ordnungsgemäße Gestaltung der vom Bergbau in Anspruch genommenen Oberfläche unter Beachtung des öffentlichen Interesses, insbesondere der Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung, des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie der Erholung.“³² Grund für die allgemeinere Fassung des Gesetzestextes war die Überlegung von Bundestag und Bundesregierung, dass den öffentlichen Interessen durch eine etwas offenere Formulierung besser Rechnung getragen wird³³. Die verschiedenen Belange sind im Wege einer Abwägung zu berücksichtigen³⁴ und so im Sinne einer Ausgleichsentscheidung zu verarbeiten. In den Abwägungsprozess sind jedoch nur solche Belange einzustellen, die im Hinblick auf betroffene Grundstücksfläche einen Bezug zur Nutzung aufweisen³⁵. Ergeben sich jedoch als Folgewirkung der Maßnahmen auf den betroffenen Grundstücksflächen mittelbare Auswirkungen auch auf Nachbargrundstücke, so sind auch diese Belange, soweit sie über ein Privatinteresse hinausgehen, als öffentliche Interessen in die Entscheidung über die Maßnahmen der Wiedernutzbarmachung einzustellen.

Als öffentliches Interesse zu qualifizieren sind die Ziele des Naturschutzes, die in §§ 1 und 2 BNatSchG ihren Niederschlag gefunden haben. Darauf weist die ursprüngliche Fassung des § 4 IV BBergG, die mit Zielen und Grundsätzen dieser Fassung übereinstimmt, hin. § 2 I Nr. 7 BNatSchG erwähnt ausdrücklich den Bergbau. Eine Einschränkung ergibt sich daraus nur für die Frage, ob ein Eingriff überhaupt zulässig ist. Danach ist beim Abbau von Bodenschätzen die Vernichtung wertvoller Landschaftsteile oder Landschaftsbestandteile zu vermeiden. Dauernde Schäden des Naturhaushalts und Zerstörungen wertvoller Landschaftsbestandteile sind zu verhüten. Unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen und durch Aufschüttung sind insbesondere durch Förderung natürlicher Sukzession, Renaturierung, naturnahe Gestaltung, Wiedernutzbarmachung oder Rekultivierung auszugleichen oder zu mindern. Als weitere öffentliche Interessen zu

²⁸ *Beddies* (Fnte. 3), S. 39.

²⁹ *Knöchel*, ZfB 137 (1996), 54.

³⁰ *Zydek* (Fnte. 8), S. 56.

³¹ *Beddies* (Fnte. 3), S. 43, siehe auch § 53 I 1 BBergG.

³² BT-Drucks. 8/1315, 174 (1981) = ZfB 122, 266.

³³ Ausschuss B, S. 133; ZfB 122 (1981), 311.

³⁴ *Boldt/Weller*, § 4 BBergG Rdn. 20.

³⁵ *Beddies* (Fnte. 3), S. 46.

nennen sind beispielsweise die Ziele der Raumordnungs- und Länderplanung sowie die Bauleitpläne³⁶. Auch die Braunkohlenpläne können von Bedeutung sein. Da § 4 IV BBergG nicht wie § 48 BBergG den Zusatz „durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes“ enthält, sind auch rechtlich nicht normierte öffentliche Interessen zu berücksichtigen. Alles, was für die Allgemeinheit von Bedeutung sein kann, muss zumindest in der Abwägung berücksichtigt werden.

(5) Keine Freistellung durch vorangegangene Betriebsplanung

Ein etwa bereits vorangegangener Rahmenbetriebsplan oder die bergrechtlichen Betriebspläne, auf deren Grundlage der Abbau erfolgte, können den Unternehmer nicht von Verpflichtungen im Rahmen der Abschlussbetriebsplanung freistellen. Denn der Rahmenbetriebsplan und die jeweiligen Betriebspläne werden nicht für das Gesamtvorhaben aufgestellt und enthalten im Unterschied beispielsweise zu einer atomrechtlichen Konzeptgenehmigung keine abschließende Aussage über die grundsätzliche Zulässigkeit des beabsichtigten Betriebes über die gesamte Laufzeit³⁷. Insoweit können sich die Anforderungen an die Wiedernutzbarmachung der Oberfläche im Rahmen der Abschlussbetriebsplanung durchaus neu und anders stellen, als sie bei Beginn oder während des Abbaubetriebes eingeschätzt wurden. Daraus folgt zugleich, dass auch eine inzwischen eingetretene veränderte tatsächliche Situation im Hinblick auf Schutzgüter nach Maßgabe der jeweiligen gesetzlichen Regelungen in die Prüfung einzustellen ist.

g) § 55 I 1 Nr. 8 BBergG: Schutz anderer Betriebe

Durch § 55 I 1 Nr. 8 BBergG wird der Schutz der Sicherheit der Nachbarbergwerke sichergestellt. Dabei muss besonders überprüft werden, ob durch die Einstellung die Gefährdung von Nachbarbergwerken verursacht wird³⁸. Verwirklicht sich eine Gefahr, die so auch ohne den Betrieb des Bergwerks aufgetreten wäre, ist der Unternehmer nicht verantwortlich. Ist die Gefahr dagegen auf die Errichtung, Führung und Stilllegung des Betriebes zurückzuführen, bestehen entsprechende Schutzpflichten³⁹. Es muss eine Sicherheitsgefährdung des anderen Betriebs verursacht werden, sonst kann der Unternehmer nicht zu einer Gegenmaßnahme herangezogen werden⁴⁰.

h) § 55 I 1 Nr. 9 BBergG: Schutz vor gemeinschädlichen Einwirkungen

Gemäß § 55 I 1 Nr. 9 BBergG sind gemeinschädliche Einwirkungen während der Aufsuchung oder Gewinnung zu vermeiden. Dieses Erfordernis lässt sich durch § 55 II BBergG auf die Stilllegungsphase ausweiten. Eine Einwirkung ist dann als gemeinschädlich einzustufen, wenn durch die jeweilige Maßnahme schwere Schäden auftreten und die gesamtgesellschaftlichen Nachteile die durch den Betrieb bzw. die Betriebseinstellung entstehenden Vorteile überwiegen⁴¹. Der Schaden muss einen solchen Umfang aufweisen, dass eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten ist⁴².

i) Allgemeine Verbote oder Beschränkungen nach § 48 II BBergG

Die Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen kann nach § 48 II BBergG beschränkt und untersagt werden, soweit ihr öffentliche Interessen entgegenstehen. Hieraus hat das BVerwG Schutzpflichten des Untertagebaus auch zu Gunsten der an der Oberfläche betroffenen Sachgüter⁴³ und des Tagebaus zu Gunsten benachbarter Grundstückseigentümer⁴⁴ abgeleitet. Sind schwerwiegende Beeinträchtigungen des Oberflächeneigentums voraussichtlich unvermeidbar oder jedenfalls mit erheblicher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, so stellt sich die Frage, ob je nach dem Gewicht der entgegenstehenden Interessen im Einzelfall der Abbau von Bodenschätzen wegen Unverhältnismäßigkeit des zu befürchtenden Schadens zum möglichen Gewinnungsvorteil an einer bestimmten Stelle nicht oder nur in geringerem Umfang als vom Bergbauunternehmer beabsichtigt stattfinden darf. Sind gravierende Schäden zu erwarten, muss auch eine entsprechende Beteiligung der Betroffenen in einem förmlichen Verfahren stattfinden.⁴⁵ Dies gebietet der erforderliche Eigentumsschutz im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG.

Die Regelungen beziehen sich zwar ihrem Wortlaut nach nur auf das Aufsuchen und Gewinnen, also die Betriebsphase, nicht jedoch auf Maßnahmen der Wiedernutzbarmachung. Auch in § 55 II BBergG wird nicht auf § 48 II BBergG Bezug genommen. Gleichwohl sind die Rechtsgrundsätze, die das BVerwG aus dem erforderlichen Mindestschutz der Eigentumsgarantie abgeleitet hat, auch auf die Wiedernutzbarmachung zu übertragen. Sollten im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen gravierende Schäden wahrscheinlich sein, haben die Betroffenen einen Anspruch auf Mitwirkung und Berücksichtigung ihrer Interessen. Es könnte sogar einiges dafür sprechen, den Eigentümern tendenziell diejenigen Nachbarrechte zuzusprechen, die sie üblicherweise gegen-

³⁶ *Beddies* (Fnte. 3), S. 54 f., *Knöchel*, ZfB 1996, 54.

³⁷ BVerwGE 89, 246 = NVwZ 1992, 980 – Gasspeicher.

³⁸ *Beddies* (Fnte. 3), S. 79.

³⁹ Siehe entsprechend die anwendbaren Erörterungen unter B I.

⁴⁰ *Beddies* (Fnte. 3), S. 79.

⁴¹ *Boldt/Weller*, § 55 BBergG Rdn. 39, *Piens/Schulte/Graf Vietzhum*, § 55 BBergG Rdn. 127.

⁴² BVerwGE 81, 329 = NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen.

⁴³ BVerwGE 81, 329 = NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen.

⁴⁴ BVerwG DVBl. 1989, 663 = NVwZ 1989, 1162 – Hilse.

⁴⁵ Betriebsplan zu den Auswirkungen an der Oberfläche.

über Zulassungsentscheidungen in der Fachplanung haben. Denn die Rohstoffsicherungsklausel des § 48 I 2 BBergG tritt nach Abschluss des Betriebes zurück.

II. Bergrecht – Fachplanungsrecht – Umweltrecht - Rechtsschutz

Die Abschlussbetriebsplanung erfolgt nicht ausschließlich aus bergrechtlicher Sicht. Denn zugleich soll das Vorhaben in das allgemeine rechtliche Regelwerk entlassen werden. Es gilt daher, mit der Abschlussbetriebsplanung einen Beitrag dazu zu leisten, dass der Braunkohlentagebau in das allgemeine Fachplanungsrecht und Umweltrecht entlassen werden kann. Dabei geht es auch um die Frage, welche rechtlichen Regelwerke in welcher Entscheidungskompetenz anzuwenden sind.

1. Bergrechtliche Anforderungen

Für die Einstellung eines Betriebes ist nach § 53 I BBergG ein Abschlussbetriebsplan aufzustellen, der eine genaue Darstellung der technischen Durchführung und der Dauer der beabsichtigten Betriebseinstellung, den Nachweis, dass die in § 55 I Nr. 3 bis 13, II BBergG genannten Voraussetzungen erfüllt sind, und auch Angaben über die Beseitigung der betrieblichen Anlagen und Einrichtungen oder über deren anderweitige Verwertung enthalten. Mit der Einstellung des Betriebes ist auch die Wiedernutzbarmachung nach den Grundsätzen des § 4 IV BBergG zu regeln. Das Abschlussbetriebsplanverfahren wird bei den Bergbehörden durchgeführt.

2. Rechte von Bergbaubetroffenen

Die rechtlichen Anforderungen an die Betriebseinstellung sind im BBergG geregelt. So weit es lediglich um die Betriebseinstellung geht, genießt der Bergbauunternehmer in der Reichweite der Rohstoffsicherungsklausel des § 48 I 2 BBergG einen Sonderstatus. Private Rechte sind gegenüber bergbaulichen Maßnahmen nur in einem bestimmten Umfang wehrfähig. Es bestehen zwar Beteiligungsrechte der von gravierenden Bergschäden bedrohten Eigentümer⁴⁶. Abwehrensprüche bestehen aber nur, wenn die Bergbaumaßnahmen Gefahren für Leben und Gesundheit hervorrufen (§ 55 I 1 Nr. 3 BBergG)⁴⁷, in die Reichweite eines Gemeinschaftschadens geraten (§ 55 I 1 Nr. 9 BBergG)⁴⁸ oder dem Vorhaben überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (§ 48 II 1 BBergG)⁴⁹. Der bergrechtliche Nachbarschutz ist sozusagen auf den verfassungsrechtlichen Kernbestand zurück geschnitten. Werden allerdings im Rahmen der Stilllegungsmaßnahmen außerhalb dieser „Insel des Bergrechts“⁵⁰ Maßnahmen erforderlich, die eigene Zulassungsverfahren und materiell-rechtliche Prüfungsverfahren erforderlich machen, so greifen die allgemeinen Regelungen der jeweiligen Fachrechte ein, die dann nicht durch das Bergrecht verdrängt werden. Dies gilt etwa für die materiellen Anforderungen des Wasserrechts oder des Immissionsschutzrechts aber auch für die gegenüber dem Bergrecht erweiterten allgemeinen nachbarlichen Rechtsschutzmöglichkeiten. Stilllegungsmaßnahmen, die über eine Wiedernutzbarmachung der Oberfläche hinausgehen, müssen sich in die allgemeinen rechtlichen Anforderungen des jeweiligen Fachrechts stellen. Der aus der bergrechtlichen Rohstoffsicherungsklausel abgeleitete bergrechtliche Sonderstatus endet hier, wenn er sich überhaupt noch in vollem Umfang auf die Phase nach Einstellung des Betriebes bezieht. Denn Maßnahmen außerhalb einer Wiedernutzbarmachung der Oberfläche werden auch nicht von dem Bergschadensrecht in §§ 114, 120 BBergG begleitet. Hier verbleibt es vielmehr bei den allgemeinen nachbarlichen Abwehrrechten einerseits und (geringeren) Entschädigungsansprüchen andererseits.

Vor Inkrafttreten des GG zu Zeiten des Allgemeinen Berggesetzes (ABG) aber auch sogar noch nach Inkrafttreten des BBergG im Jahre 1982 wurde vielfach eine allgemeine Duldungspflicht der Bergbaubetroffenen unterstellt⁵¹. Die Bergbaugeschädigten mussten nach dem Grundsatz „dulde und liquidiere“ alles hinnehmen, was im Gemeinwohlinteresse der Rohstoffgewinnung lag. Begründet wurde dies mit der Rohstoffsicherungsklausel in § 1 I Nr. 1 BBergG, durch die der Gesetzgeber der Gewinnung der Bodenschätze einen Vorrang vor den entgegenstehenden privaten Interessen auch von betroffenen Grundeigentümern eingeräumt habe. § 55 II 1 Nr. 1 BBergG schließe jeglichen Sachgüterschutz Betroffener aus. Ein Schutz von Dritten werde nach einer Betriebseinstellung nur noch für Leben und Gesundheit gewährt. Die Gemeinschaftsklausel des § 55 I 1 Nr. 9 BBergG, wonach Gemeinschaftschäden vermieden werden müssten, diene nicht dem individuellen Rechtsgüterschutz und begründe im Übrigen nur Verpflichtungen für die Betriebsphase eines Bergbaus.

Dieser Auffassung ist das BVerwG bereits im Moers-Kapellen-Urteil⁵² mit Hinweis auf die Bestandsgarantie des Eigentümers nicht gefolgt. Denn das Eigentum darf sich nicht in einer Wertgarantie erschöpfen. Sind daher mit einer Bergbaumaßnahme voraussichtlich schwere Schäden verbunden, welche die Schwelle des Gemeinschaftschadens erreichen, dann darf der dadurch zum Ausdruck kommende Interessenstreit nicht einseitig zu Lasten des von Schäden bedrohten Grundstückseigentümers gelöst werden. Der so Betroffene hat vielmehr einen Anspruch darauf, dass seine Belange bereits in die bergrechtliche Zulassungsentscheidung eingestellt werden. Auf diese Rechtsprechung sind die im Steinkohlenbergbau inzwischen üblichen Betriebspläne „Auswirkungen an der Oberfläche“ zurückzuführen.

⁴⁶ BVerwGE 81, 329 = NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen; NVwZ 1989, 1162 – Hilse.

⁴⁷ BVerwGE 89, 246 = NVwZ 1992, 980 – Gasspeicher.

⁴⁸ BVerwGE 81, 329 = NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen.

⁴⁹ BVerwGE 81, 329 = NVwZ 1989, 1157 – Moers-Kapellen; NVwZ 1989, 1157 – Hilse.

⁵⁰ Zum Sonderstatus des Bergrechts BVerwGE 74, 315 = DVBl. 1986, 1273 m. Anm. Seibert 1277 – zum Verhältnis von Bergbau, Bauleitplanung und Immissionsschutz BVerwGE 85, 54 = DVBl. 1990, 593 m. Anm. Wagner = NVwZ 1990, 967 – Salzstock Gorleben; BVerwGE 89, 246 = NVwZ 1992, 980 – Gasspeicher.

⁵¹ *Beddies* (Fnte. 3), S. 81.

⁵² BVerwGE 81, 329 – Moers-Kapellen.

3. Nachsorgepflichten

Im Rammelsberg-Urteil⁵³ hat das BVerwG diese Entscheidungslinie fortgeführt und auch auf die Nachsorgepflichten eines Anlagenbetreibers bei der Stilllegung immissionsschutz- und abfallrechtlicher Anlagen bezogen⁵⁴. § 55 II 1 Nr. 1 BBergG enthält keine Einschränkung von § 55 I 1 2-13 BBergG, sondern modifiziert sie lediglich hinsichtlich der besonderen Gegebenheiten einer Stilllegung⁵⁵. Dies ist zum einen geboten, da § 52 BBergG hinsichtlich des Hauptbetriebsplans in der Errichtungs- und Betriebsphase auf § 55 I BBergG verweist und § 53 BBergG für den Abschlussbetriebsplan auf § 55 II BBergG. Zum anderen sind mit einer Stilllegung viele dem Betrieb ähnliche, aber auch einige spezifische Tätigkeiten verbunden, sodass die Voraussetzungen des § 55 I 1 Nr. 2 – 13 BBergG erfüllt werden müssen. Auch § 53 I 1 BBergG verlangt einen Nachweis für die Sicherstellung der Einhaltung der in § 55 I 1 Nr. 3 – 13, II BBergG genannten Voraussetzungen. Auch § 69 II BBergG knüpft für die Beendigung der Bergaufsicht nach Durchführung der Stilllegung an den Schutz vor gemeinschädlichen Einwirkungen an⁵⁶. § 55 I 1 Nr. 9 BBergG als Unterfall des Sachgüterschutzes in Nr. 3 zu verstehen, führte zu Schutzlücken im System des § 55 BBergG. Der Sachgüterschutz aus § 55 I Nr. 3 BBergG wird zwar genommen, doch gilt dies nicht für § 55 I 1 Nr. 9 BBergG. Dieser bleibt zum Schutz vor gemeinschädlichen Einwirkungen bestehen. Der Unternehmer haftet allerdings nur für Schäden, die aus dem Bergwerk herrühren. Dabei ist unschädlich, ob die Schäden auf dem Betrieb oder auf der Stilllegung beruhen. Indessen muss der Unternehmer Gefahren, die sich anlässlich der Stilllegung hervortreten, „ihre Ursache aber nicht in der vorausgegangenen Bergbautätigkeit haben“, nicht beseitigen⁵⁷.

Die Abschlussbetriebsplanung hat daher einerseits die bergrechtlichen Anforderungen einzuhalten, wie sie sich vor allem aus § 55 BBergG ergeben. Zugleich sind in den bergrechtlichen Vorschriften aber auch Auffangtatbestände enthalten, die eine Berücksichtigung anderer fachrechtlicher oder umweltrechtlicher Gesichtspunkte ermöglichen. Vor allem aber entfällt mit der Abschlussbetriebsplanung der Sonderstatus, der dem Bergbauvorhaben und damit auch dem Braunkohlentagebau in der Betriebsphase zukommt und der die Rechtsstellung Drittbetroffener unterhalb von Gemeinschaften und anderen vergleichbaren Betroffenheiten in der Regel auf den Grundsatz „dulde und liquidiere“ verweist. Mit der Abschlussbetriebsplanung wird daher der Braunkohlentagebau von diesem Sonderstatus befreit und in das allgemeine Bau-, Fachplanungs- und Umweltrecht entlassen. Das stellt zugleich erhöhte Anforderungen an die jeweiligen Zulassungsentscheidungen.

⁵³ BVerwGE 100, 31 = NVwZ 1996, 712 = DVBl 1996, 259.

⁵⁴ Spieth/Laitenberger, BB 1996, 1893; Knöchel, ZfB 137 (1996), 44.

⁵⁵ OVG Lüneburg, NVwZ 1995, 1026 = ZfB 135, 277.

⁵⁶ BVerwGE 100, 31 = NVwZ 1996, 712.

⁵⁷ BVerwGE 100, 31 (40) = NVwZ 1996, 712.