

Schriften zum Öffentlichen Recht

---

Band 934

# Unternehmerverantwortung im Bergbau

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER FRENZ

## Unternehmerverantwortung im Bergbau

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 934

# Unternehmerverantwortung im Bergbau

Am Beispiel der Wasserhaltung

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0582-0200  
ISBN 3-428-11308-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

*Professor Dr. jur. Stephan  
Graf Vitzthum v. Eckstaedt  
\* 6.8.1940 † 1.9.2003  
zum Gedenken*

## **Vorwort**

Bergbau kann für die Umgebung erhebliche Folgewirkungen haben. Das gilt auch noch nach seiner Einstellung. Ein besonders schwerwiegendes Problem bildet die Wasserhaltung. Wie lange und in welchem Umkreis haften insoweit Bergbauunternehmen und müssen Anwohnern etwaige Schäden ersetzen? Diese Frage hat nicht nur eine zivilrechtliche, sondern auch und vor allem eine öffentlich-rechtliche Dimension an der Schnittstelle zwischen Berg-, Wasser- und allgemeinem Ordnungsrecht. Die sich daraus ergebenden Anforderungen wirken auf das zivile Haftungsrecht zurück. Das Bergrecht steht dabei für eine besonders enge Verflechtung.

Diesem Fragenkomplex widmet sich die vorliegende Studie. Sie beruht auf einer gutachterlichen Stellungnahme im Zusammenhang mit dem Wasseranstieg in der niederrheinischen Region Korschenbroich im Gefolge des Tagebaus Garzweiler I.

Aachen, im März 2003

*Walter Frenz*



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	11
<b>§ 1 Bergschadens- und Ordnungsrecht</b> .....	13
A. Echte Gefährdungshaftung .....	13
B. Notwendiger Kausalzusammenhang .....	13
I. Adäquater Kausalzusammenhang als vertretener Maßstab und Konsequenzen .....	13
II. Stärker wertende Beurteilung .....	14
C. Öffentlich-rechtliche Pflichten und zivilrechtliche Haftung .....	15
I. „Publizierung“ des Privatrechts .....	15
1. Stille Beeinflussung .....	15
2. Kausalitätsbeurteilung .....	16
II. Bergschadens- und Betriebsplanzulassungsrecht .....	17
III. Bergrechtliche Anforderungen und Verkehrssicherungspflichten .....	20
<b>§ 2 Betriebsplanpflichten zur Schadensvermeidung</b> .....	21
A. Betriebsplanverfahren und Schadensvermeidung .....	21
B. Besonderheiten des Abschlussbetriebsplanes .....	22
I. Stellung und Funktion des Abschlussbetriebsplanes .....	23
II. Auswirkungen auf die Zulassungsvoraussetzungen des Abschlussbetriebsplanes .....	24
C. Klassische Zulassungsvoraussetzungen für Betriebspläne .....	25
I. Gefahrenvorsorge .....	25
1. Besonderer Bezug auf innerbetriebliche Belange .....	25
2. Einbeziehung auch außerbetrieblicher Belange durch das Bundesverwaltungsgericht .....	26
3. Besonderheiten für den Abschlussbetriebsplan .....	27
a) Bezug gerade auf außerbetriebliche Belange .....	27
b) Gefahren für Leben und Gesundheit .....	28
c) Auswirkungen auf Gefahren für das Eigentum .....	29
II. Oberflächenschutz .....	30
III. Ordnungsgemäße Abfallentsorgung .....	30
IV. Vorsorge zur Wiedernutzbarmachung .....	31

1. Gestufte Anforderungen für Betriebsplan und Abschlussbetriebsplan .....	31
2. Problem des hinreichenden Bezugs zu bergbaulichen Vorhaben ...	32
3. Gewässerverunreinigungen als betriebsbedingte Folge im Rammsberg-Urteil .....	34
4. Allgemeiner Gehalt der Wiedernutzbarmachung und Folgerungen für die Wasserhaltung .....	36
a) Abstellen auf die künftige Nutzung .....	36
b) Bezug auf das öffentliche Interesse .....	37
5. Verhältnis zum naturschutzrechtlichen Ausgleichsgebot und Konsequenzen für die Wasserhaltung .....	38
a) Bezug von bergrechtlicher Wiedernutzbarmachung und Naturschutzrecht .....	38
b) Naturschutzrechtlicher Eingriffsausgleich .....	40
c) Abgleich mit der bergrechtlichen Wiedernutzbarmachung .....	41
d) Konsequenzen für die Wasserhaltung .....	41
e) Zur Dauerhaftigkeit .....	42
6. Verbindung zur nachhaltigen Entwicklung .....	43
7. Bauplanungsrechtliche Aussagen .....	45
8. Resümee und Grenzen im Einzelfall .....	47
V. Vermeidung von Gemeinschaftschäden .....	49
1. Problematik im Rahmen des Abschlussbetriebsplans insbesondere im Hinblick auf die Wasserhaltung .....	49
2. Ungeklärte Definition .....	50
3. Fortbestehende eigenständige Bedeutung .....	51
4. Schwierigkeiten einer feststehenden Definition .....	52
5. Überwiegen der durch den Bergbau entstehenden Nachteile .....	52
6. Einbeziehung der Kasuistik .....	54
7. Konsequenzen für die Wasserhaltung .....	55
VI. Zwischenergebnis .....	57
D. Eigentümerbelange und kommunale Planungshoheit .....	57
I. Verhältnis von § 48 Abs. 2 zu § 55 Abs. 1 BBergG .....	57
II. Grundeigentümerbelange .....	59
1. Berücksichtigung über § 48 Abs. 2 BBergG nach der Moers-Kapellen-Entscheidung .....	59
2. Einbeziehung des Abschluss-, nicht des Rahmenbetriebsplanes .....	61
3. Eigentum in öffentlicher Hand .....	62
4. Fortbestehendes Anwendungsfeld von „Dulde und liquidiere“ .....	63
5. Auswirkungen auf Folgeschäden durch eine Einstellung der Wasserhaltung .....	64
III. Kommunale Belange .....	65
1. Formale Position durch das Bergrecht .....	65
2. Materielle Untermauerung .....	65

3. Zur notwendigen Konkretisierung von Planungen .....	66
IV. Problematik der außerbergrechtlichen Belange .....	68
1. Extensive Konzeption der außerbergrechtlichen Belange .....	69
2. Verhältnis zu bergbaulichen Belangen .....	71
E. Verlängerung der Unternehmerpflichten durch spätere behördliche Anordnungen.....	72
F. Weitere behördliche Entscheidungen .....	75
G. Planfeststellungsbeschluss.....	75
H. Wasserrechtliche Anforderungen .....	78
<b>§ 3 Pflichtenwechsel mit der Stilllegung .....</b>	<b>82</b>
A. Akzessorietät der Bergaufsicht .....	82
B. Geändertes Rechtsregime nach dem Ende der Bergaufsicht.....	83
C. Pflichten nach der Stilllegung .....	85
I. Gefahrenabwehr nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht .....	85
II. Bauplanungs- und Bauordnungsbehörden als Störer? .....	86
<b>§ 4 Kausalitätsfragen .....</b>	<b>88</b>
A. Berg- und Ordnungsrecht: parallele Problematik .....	88
B. Theorie der unmittelbaren Verursachung .....	90
C. Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre.....	92
D. Überschreitung der Gefahrenschwelle durch Bergbautreibende.....	93
E. Zu Gefahren durch Beendigung der Wasserhaltung .....	94
F. Verdrängende Kausalität? .....	97
I. Kombination mit natürlichen Einwirkungen .....	98
II. Hinzutretende Bautätigkeit .....	99
1. Einordnung unter die latente Gefahr.....	99
2. Vergleichbarkeit mit dem Schweinemästerfall .....	100
3. Relevanz von Vertrauens Gesichtspunkten .....	100
4. Kein Ausschluss der Bebauung in den meisten Fällen .....	101
5. Parallele zum Felssturzfall.....	101
6. Wertungsvergleich mit der Kausalität mehrerer Bergbauunternehmen .....	102
7. Parallelen zu den Regeln über die Bauanpassung.....	102
<b>§ 5 Konsequenzen früherer Genehmigungen.....</b>	<b>104</b>
A. Ansatz für eine Haftungsfreistellung .....	104
B. Allgemeine Problematik von Legalisierungswirkungen .....	104
C. Sonderstellung bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen.....	106
D. Begrenzte Reichweite bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen.....	107
E. Relevanz wasserrechtlicher Berechtigung .....	109

F. Haftungsausschluss wegen behördlicher Duldung bzw. Nachlässigkeit? .....	111
<b>§ 6 Folgen für Haftungsansprüche .....</b>	<b>113</b>
A. Öffentlich-rechtliche Grundlagen .....	113
B. Haftung für Bergschäden .....	113
I. Grundlagen .....	113
II. Reichweite der Haftung .....	114
III. Kein notwendiger Flächenbezug des Schadens .....	114
IV. Kausalität .....	116
V. Mitverschulden .....	117
VI. Verjährung .....	117
C. Allgemeine zivilrechtliche Haftung .....	118
I. Verkehrssicherungspflichten .....	118
II. Kausalität .....	119
III. Beweislastumkehr .....	120
D. Geldausgleich nach Verwaltungsverfahrenrecht .....	120
I. Ansatz .....	120
II. Sonderregelung im Bergrecht .....	121
III. Anwendungsprobleme von §§ 74 und 75 VwVfG .....	122
<b>§ 7 Ergebnisse .....</b>	<b>124</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>126</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>137</b>

## Einführung

Bergbau über Tage bildet zumal im Bereich des Braunkohlenabbaus aufgrund des Abtrages erheblicher Erdmassen einen großen Eingriff in das Landschaftsgleichgewicht. Dieser wird später im Zuge der Wiedernutzbarmachung behoben. Dabei oder auch schon durch die Unberührtheit ehemaliger, aber noch nicht rekultivierter Bergbauflächen entstehen oft unter Landschafts- und Naturschutzgesichtspunkten wertvollere Einheiten als vorher.<sup>1</sup> Um aber weiterhin Schäden zu vermeiden, bedarf es intensiver Begleitmaßnahmen insbesondere auch zur Grundwasserregulierung. Nach Beendigung des Rohstoffabbaus droht ein Anstieg des Grundwassers jedenfalls auf das Niveau, das vorher geherrscht hat, während man sich mittlerweile auf das oftmals über Jahrzehnte hinweg gehaltene niedrigere Niveau eingestellt hat. Dieser Anstieg kann lange dauern und daher auch noch nach Beendigung der Wiedernutzbarmachung eintreten, mithin selbst dann, wenn ein Areal bereits aus der Bergaufsicht entlassen wurde, weil nach § 69 Abs. 2 BBergG auch keine Gefahren oder gemeinschädlichen Einwirkungen mehr zu erwarten waren: Diese Prognose kann sich als falsch erweisen, oder Auswirkungen unterhalb dieser bergrechtlich normierten Schwelle treten auf.

Da im Zuge der Absenkung des Grundwassers Schäden bereits während des Abbaus von Rohstoffen, ja sogar im Zuge der Anlegung der entsprechenden Abbaustätte durch Abtragen von Erdschichten eintreten können, bedarf es schon in dieser Zeit intensiver Wasserhaltung. Daher sind auch die bergbaulichen Berechtigungen eng mit wasserrechtlichen Fragen verknüpft und können der Ergänzung durch wasserrechtliche Berechtigungen bedürfen.

Die unterschiedlichen Wasserstände können sich insbesondere auf Gebäude auswirken, indem sie bei niedrigem Niveau zu Rissen führen und bei übermäßigem Anstieg Wasserdruck oder gar eine Überflutung von Kellerräumen verursachen. Damit bilden sie ein Musterbeispiel für die fortlaufenden Schadenspotenziale des Bergbaus vom Beginn der Abbaumaßnahmen über die Wiedernutzbarmachung bis zu den Spätfolgen auch nach Beendigung der Bergaufsicht. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Bergbauunternehmen dafür verantwortlich sind. Problematisch ist vielfach die Kausalität, da die Veränderungen der Wasserstandes und dann die daraus folgenden Auswirkungen auf Gebäude lediglich

---

<sup>1</sup> Dazu *Frenz*, ZfB 2002, 23 ff.

eine mittelbare Folge des Bergbaus sind. Teilweise wird diese Ursache auch durch von außen kommende Entwicklungen wie Naturereignisse und hinzutretende Bebauung abgeschwächt oder gar überlagert. Bei langem Zurückliegen stellt sich die Frage der Zuordenbarkeit zu Bergbauunternehmen. Sollen diese auch für Jahrzehnte nach Beginn der Abbautätigkeit eingetretene Folgewirkungen haften müssen? Für die bodenschutzbezogene Spätfolgenverantwortung aus Altlasten wurde diese Frage intensiv diskutiert.<sup>2</sup> Insbesondere für solche lange zurückliegenden Vorgänge stellt sich auch das Problem, inwieweit ursprünglich erteilte Genehmigungen eine Legalisierungswirkung dergestalt entfalten, dass für spätere, zumal unvorhergesehene Schäden nicht mehr gehaftet werden muss.

Diese Fragen lassen sich nur zum Teil durch die Regelungen des Bergschadensrechts in §§ 114 ff. BBergG beantworten. Sie gehen weit darüber hinaus und betreffen Fragen der berg- und ordnungsrechtlichen Verantwortung von Bergbauunternehmen. Der Ausgleich von Bergschäden bildet ohnehin nur die sekundäre Ebene. Primär geht es um die Vermeidung von Schäden. Entsprechende Festlegungen werden in den verschiedenen Betriebsplänen getroffen. Ausgleich für Bergschäden gibt es mithin im Ergebnis nur dort, wo Schadenseintritte trotz entsprechender Vorkehrungen nicht verhindert werden konnten. Damit stellt sich auch die Frage des Verhältnisses von bergbaulichen Pflichten und späterer Schadenshaftung. Inwieweit muss auch für Schäden gehaftet werden, die außerhalb der Verpflichtungen von Bergbauunternehmen im Rahmen von Betriebsplänen liegen? Grundlage für einen solchen Vergleich bildet die Untersuchung auch des ordnungsrechtlichen Pflichtenregimes des Bergbauunternehmers.

Diese weite Einbeziehung öffentlich-rechtlicher Pflichten des Bergbauunternehmers erfolgt auch deshalb, weil die Frage des hinreichenden Kausalzusammenhangs und der umfassten Schäden nach allgemeiner Schadensdogmatik sehr stark von einer wertenden Beurteilung abhängig gemacht wird.<sup>3</sup> § 114 Abs. 2 BBergG enthält zwar eine Aufzählung der umfassten Bergschäden und § 120 BBergG eine erhebliche Beweiserleichterung. Indes werden dort nicht Detailfragen wie vor allem die Haftung auch für mittelbare Folgewirkungen namentlich aus einer Veränderung des Grundwasserstandes geklärt. Zudem bleibt gem. § 121 BBergG auch eine Haftung aus § 823 Abs. 1 BGB infolge einer Verletzung von Verkehrssicherungspflichten möglich, und auch für diese stellt sich die Frage des Einflusses bergrechtlicher Verhaltenspflichten.

---

<sup>2</sup> Siehe etwa *Brandt*, Altlastenrecht, S. 144; *Schink*, DÖV 1999, 797 (804 f.); *Wieland*, Die Verjährungsproblematik im Altlastenrecht, passim.

<sup>3</sup> Siehe nur *Heinrichs*, in: Palandt, BGB, Vorbem. v. § 249, Rn. 61 f. m.w.N.

# **§ 1 Bergschadens- und Ordnungsrecht**

## **A. Echte Gefährdungshaftung**

Die Haftung für Bergschäden ist in §§ 114 BBergG näher ausgestaltet. Darin wird eine Gefährdungshaftung statuiert, worauf die Gesetzgebung deutlich abstellt.<sup>1</sup> Da der Gesetzgeber an der Fassung des Regierungsentwurfs nichts änderte, ist damit in § 114 Abs. 1 BBergG eine echte Gefährdungshaftung festgelegt, welche eine Verantwortlichkeit auch bei rechtmäßigem und schuldlosem Verhalten nach sich zieht.<sup>2</sup> Die für die alte Bergschadenshaftung nach § 148 ABG partiell vertretene Qualifikation als Aufopferungsanspruch entsprechend § 75 Einl. ALR scheidet daher hier von vornherein aus.<sup>3</sup> Es handelt sich um eine Form der zivilrechtlichen außervertraglichen Schadenshaftung.<sup>4</sup>

## **B. Notwendiger Kausalzusammenhang**

Diese weite Haftungskonzeption entbindet freilich nicht von der Notwendigkeit eines Kausalzusammenhangs, muss doch gem. § 114 Abs. 1 BBergG ein Bergschaden „infolge“ bergbaulicher Tätigkeiten eingetreten sein. Dieser ursächliche Zusammenhang verlangt, dass der Schaden die unmittelbare oder mittelbare Folge des Bergbaubetriebes ist.<sup>5</sup>

### **I. Adäquater Kausalzusammenhang als vertretener Maßstab und Konsequenzen**

Zur näheren Ausfüllung dieser Voraussetzung wird auf das Erfordernis des adäquaten Ursachenzusammenhangs nach zivilrechtlichen Grundsätzen zurück-

---

<sup>1</sup> Entwurf eines Bundesberggesetzes (BBergG), Gesetzesentwurf der Bundesregierung vom 2.9.1977, BT-Drucks. 8/1315, Anlage 1 S. 141 und 143 = ZfB 1981, 214 (217).

<sup>2</sup> *Boldt/Weller*, BBergG, § 114 Rn. 9.

<sup>3</sup> *Boldt/Weller*, BBergG, § 114 Rn. 9 m.w.N.

<sup>4</sup> Näher einordnend *Kühne*, in: FS für Deutsch, S. 203 ff.

<sup>5</sup> *Boldt/Weller*, BBergG, § 114 Rn. 10.