

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 878

Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit für austretende Grubengase

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

WALTER FRENZ

Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit
für austretende Grubengase

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 878

Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit für austretende Grubengase

Von

Walter Frenz



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Frenz, Walter:

Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit für austretende Grubengase /

Walter Frenz. – Berlin : Duncker und Humblot, 2002

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 878)

ISBN 3-428-10676-8

Alle Rechte vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin

Druck: Primus Solvero, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-10676-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☹

Vorwort

Das klassische Ordnungsrecht hat immer wieder auf neue Entwicklungen zu reagieren und damit seine Funktionsfähigkeit unter Beweis zu stellen. Das Thema Grubengas erlangte in den letzten Jahren aufgrund der Zechenstilllegungen in den Steinkohlenrevieren zunehmende Bedeutung. Von der untertägigen Steinkohlengewinnung freigesetzte und diffus an der Tagesoberfläche austretende Grubengase gefährden zunehmend Menschen und Sachgüter. Das der Steinkohle und dem Nebengestein beisitzende Grubengas desorbiert auch nach der Stilllegung eines Steinkohlenbergwerks. Das Gas sammelt sich im Grubengebäude an, strömt von dort über geeignete Fließwege an die Erdoberfläche und kann mit dem Eintritt in die Atmosphäre auch das Klima negativ beeinflussen (Treibhauseffekt). Es ist nicht auszuschließen, dass sich zukünftig durch die Einstellung der Wasserhaltung und des folgenden Grubenwasseranstieges unkontrollierte Gasaustritte an der Tagesoberfläche häufen.

Aus rechtlicher Sicht stellt sich vor allem das Problem des Verantwortlichen. Haftet der jetzige bzw. der frühere Bergwerksbetreiber? Besteht auch eine Verantwortlichkeit des Grundstückseigentümers als Zustandsstörer? In welchem Ausmaß müssen Anhaltspunkte für eine Gefährdung gegeben sein, um Maßnahmen der Gefahrenabwehr oder ggf. auch der Gefahrenvorsorge auszulösen? Wo liegen die Grenzen? Ist auch derjenige verpflichtet, der sich vorher getreu der ihm erteilten Genehmigung verhalten hat oder dessen Bergbauaktivitäten bereits Jahrzehnte zurückliegen? Wie können Verwaltung und potenziell Verantwortliche kooperieren?

Diese Fragen sind Gegenstand der Untersuchung, die ich für das Land Nordrhein-Westfalen angefertigt habe. Für seine wertvolle Mitwirkung hieran danke ich sehr herzlich Herrn Michael Kummermehr, für die wie immer sorgfältige Formatierung Frau Claudia Schütt, M. A., für die Aufnahme in sein Verlagsprogramm Herrn Professor Norbert Simon.

Aachen, im Juni 2001

Walter Frenz

Inhaltsverzeichnis

Einführung	13
§ 1 Die Frage des anwendbaren Rechts	15
A. Hintergrund	15
B. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	15
C. Bundes-Immissionsschutzgesetz	15
D. Anordnungen nach Bergrecht	16
I. Vor Beendigung der Bergaufsicht	16
1. Hintergrund	16
2. Abschlussbetriebsplanverfahren	17
3. Zwischen Abschlussbetriebsplanverfahren und Beendigung der Berg- aufsicht	18
a) Anordnungen nach § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG	18
b) Anordnungen nach § 71 Abs. 1 Satz 2 BBergG	18
c) Anordnungen nach § 71 Abs. 3 BBergG	18
d) Zur Abgrenzung von Bergrecht zum Polizei- und Ordnungsrecht ..	19
II. Die Beendigung der Bergaufsicht	20
III. Nach Beendigung der Bergaufsicht	20
IV. Adressaten der bergaufsichtsrechtlichen Anordnungen	20
V. Bergbaubetriebe, die beim In-Kraft-Treten des BBergG bereits endgültig eingestellt waren	22
1. Überblick	22
2. Die einschlägigen Vorschriften des Allgemeinen Berggesetzes vom 24.6.1865	22
E. Bundes-Bodenschutzgesetz	25
I. Freisetzung der Grubengase als Beeinträchtigung der Bodenfunktion? ...	25
II. Bergbaubedingte Auflockerung des Deckgesteins als schädliche Boden- veränderung?	25
III. Beeinflussung der ordnungsrechtlichen Behandlung der Grubengasproble- matik durch die Wertungen des BBodSchG?	26
F. Rekurs auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht	27
I. Auffangfunktion des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts	27
II. Zuständigkeit nach dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht	28
§ 2 Überblick über die Verantwortlichen	29
A. Ausgangspunkt: OBG NRW	29
B. Der Handlungsstörer	29
C. Der Gesamtrechtsnachfolger des Handlungsstörers	30
D. Die Zustandsverantwortlichen	31
E. Weitere denkbare Pflichtige	32

I. Die Erweiterung der Verantwortlichen im Bodenschutzrecht	32
II. Handels- und gesellschaftsrechtliche Durchgriffshaftung	32
§ 3 Die Verursacherhaftung	34
A. Bergwerksbetreiber als potenzielle Verursacher	34
I. Beendigung der Wasserhaltung	34
II. Der frühere Bergbautreibende	34
1. Verantwortlichkeit für Gasaustritte an Schächten	34
2. Andere Ausgasungen	35
3. Ausblick auf Fragen der Verursachung, Kausalität und Sozialadäquanz	35
III. Verursachereigenschaft des Grundeigentümers?	35
IV. Bauplanungs- und Bauordnungsbehörden als Verursacher?	36
1. Keine Verursachereigenschaft der Planungs- und Bauordnungsbehörden	36
2. Exkurs: Schadensersatzpflicht der Baubehörden	37
B. Die Verursachungstheorien	38
I. Überblick	38
II. Theorie der unmittelbaren Verursachung	39
III. Die polizeirechtliche Störerbestimmung nach Pflichtwidrigkeit und Risikosphäre	40
IV. Innehabung des Gegenmittels als Begründungstatbestand für Verursacherverantwortlichkeit	41
V. Unbeachtlichkeit subjektiver Elemente, insbesondere Verschuldensunabhängigkeit	42
1. Grundsätze	42
2. Verursachung und Gefährlichkeitsprognose	43
C. Verursachung	43
I. Übersicht	43
II. Zur kausalen Verursachung des Gasaustritts an der Oberfläche	43
III. Verursacherschaft und Berechtsame	44
IV. Überschreitung der Gefahrschwelle durch Bergbautreibende	45
V. Verursachung durch rechtmäßige Betriebsbehandlung, die auf einem zugelassenen Betriebsplan beruht	46
1. Grunderwägungen	46
2. Sozialadäquanz der Verursacherhandlung zum Verursacherzeitpunkt ..	46
3. Verursachung trotz Sozialadäquanz	46
VI. Verursachung durch eine Betriebsbehandlung bei Fehlen eines Betriebsplanes	47
VII. Zu Gefahren durch Beendigung der Wasserhaltung	48
D. Heranziehung bei Unklarheiten im Hinblick auf die Mitkausalität	50
E. Heranziehung bei tatsächlicher Unsicherheit über die Verursachung	52
I. Zur Nachweisbarkeit der Verursachung	52
II. Vermutete Verursachung nach dem UGB	52
III. Erweiterter Verursacherbegriff bzw. Herabsetzung der Anforderungen an den ordnungsrechtlichen Verursacherbegriff	53
1. Angleichung der Anforderungen des ordnungsrechtlichen Verursacherbegriffs an ein operationables Anforderungsprofil	53
2. Ansatz: Anscheins- und Verdachtslagen des Ordnungsrechts	53

3. Gebot effektiver Gefahrenabwehr bei Wirkungsunsicherheiten vor allem im Umweltbereich	55
F. Heranziehung bei einer Personenmehrheit potenzieller Verursacher	57
I. Ausgangssituation	57
II. „Intertemporale Solidargemeinschaft“	57
G. Zwischenfazit	59
H. Haftung pro toto oder Haftung pro rata?	60
I. Die Konzeption des Gefahrbeseitigungsumfangs	60
II. Die Rechtsprechung des VGH Mannheim	63
J. Fazit	63
§ 4 Die Verantwortlichkeit des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers	65
A. Hintergrund	65
B. Gesamtrechtsnachfolgetatbestände	65
C. Gesamtrechtsnachfolge in die durch Verfügung konkretisierte Polizeipflicht ...	66
D. Gesamtrechtsnachfolge auch in die abstrakte Polizeipflicht	66
E. Einzelrechtsnachfolge	68
§ 5 Die Zustandsstörer	70
A. Überblick	70
B. Das Bergwerkseigentum	71
I. Hintergrund	71
II. Das Längenfelderbereinigungsgesetz	72
1. Aufgedrängtes Eigentum?	72
2. § 5 Längenfelderbereinigungsgesetz anwendbar im Rahmen des OBG NRW?	74
III. Beendigung des Bergwerkseigentums und Dereliktionsverantwortlichkeit	74
C. Anknüpfungspunkt: Bergwerksanlage	75
I. Aktuelles Eigentum	75
II. Schicksal der Anlage bei Dereliktion des Bergwerkseigentums	75
1. Herrenlose Sachen	75
2. Erbbauverträge als Ausnahme?	76
D. Anknüpfungsobjekt Grubengas	77
E. Anknüpfungsobjekt Grundstück	79
§ 6 Der Derelinquent	81
A. Die Aufgabe des Eigentums	81
B. Inanspruchnahme des Gesamtrechtsnachfolgers des Derelinquenten?	81
§ 7 Behördliche Durchsetzung der Haftung	83
A. Auswahl der Störer	83
B. Nachforderungsrecht der Behörde	84
C. Duldungs- und Mitwirkungspflichten	85
I. Bergwerks- und Grundstückseigentümer	85
II. Beeinflussung fremder Gewinnung von Bodenschätzen	85
§ 8 Grenzen der Verantwortlichkeit	87
A. Das Übermaßverbot	87
B. „Opferposition“ des Zustandsstörers	88
I. Hintergrund	88

1. Begrenzungsüberlegungen	88
2. Der Zustandsverantwortliche, der zugleich Verursacher ist	89
II. Entfallen der Möglichkeit privatnütziger Verwendung des Grundstücks bzw. des Bergbaueigentums	89
III. Von Art. 14 Abs. 1 GG garantierter Eigentumssockel	90
1. Verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie	90
2. Verkehrswertgrenze	91
3. Idealwertgrenze	91
4. Möglichkeit der privatnützigen Verwendung	92
5. Gleichzeitiger Nutzen für das Gemeinwohl	94
6. Halbteilungsgrundsatz	95
IV. Verhältnismäßigkeit (spezifisch) der Inanspruchnahme des Eigentümers ..	96
1. Grundüberlegungen	96
2. Beachtlichkeit von Fremdeinwirkungen	98
3. Beachtlichkeit der Bösgläubigkeit des Zustandsstörers	98
4. Beachtlichkeit des gezogenen wirtschaftlichen Nutzens	100
5. Beachtlichkeit des Zeitablaufs für die Haftung des Zustandsstörers	100
6. Die Bedeutung der Einzelfallgerechtigkeit und der Grundwertung des Art. 14 Abs. 2 GG	102
7. Gesamtbetrachtung zur Konzeption des Bundesverfassungsgerichtes ..	102
8. Das Längenfelderbereinigungsgesetz	103
C. Grenzen der Inanspruchnahme des Derelinquenten	103
D. Legalisierungswirkung von Genehmigungen, insbesondere der Abschlussbetriebsplanzulassung	104
I. Überblick	104
II. Der Meinungsstand im öffentlichen Recht	105
III. Der Meinungsstand für das Bergrecht	106
1. Bergrechtlicher Hintergrund	106
2. Die Abschlussbetriebsplanzulassung im Rahmen der Grubengasproblematik	107
IV. Haftungsausschluss wegen behördlicher Duldung bzw. Vernachlässigung staatlicher Überwachungspflichten?	108
E. Zeitliche Grenzen der Verantwortung	109
I. Überblick	109
II. Ansatz: Gefahrbeseitigungsanspruch	110
III. Die vorgeschlagenen Regulative	111
IV. Verzicht und Verwirkung	111
1. Das Verhältnis des Verzichts zur Verwirkung	111
2. Verwirkung	112
V. Verjährung	114
1. Ansatz	115
2. Meinungsstand	116
a) Die die Verjährung befürwortende Ansicht	116
b) Die herrschende Meinung	117
3. Unübertragbarkeit zivilrechtlicher Verjährungsregeln in das Ordnungsrecht	117
4. Verhältnismäßigkeitslösung	119

VI. Resümee anhand des Urteils des VGH Mannheim vom 29.3.2000	120
1. Verwirkung	120
2. Verjährung	121
3. Analoge Anwendung des § 17 Abs. 4 a BImSchG	121
4. Verhältnismäßigkeitslösung zur Begrenzung der Ewigkeitshaftung	121
§ 9 Gefahrvorsorge und Gefahrerforschungseingriffe	122
A. Gefahrvorsorge	122
B. Eingriffe zur Gefahrerforschung	122
§ 10 Kooperationsmöglichkeiten zwischen Verwaltung und potenziell Pflichtigen ..	125
A. Vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten	125
I. Grundüberlegungen	125
II. Explizite Regelung im Altlastenrecht	127
B. Zulässigkeit des Vertrages als Handlungsform	128
C. Inhaltliche Gestaltungsgrenzen	128
D. Aufbau und Inhalt der vertraglichen Einigung	131
I. Präambel	131
II. Verpflichtung zur Gefahrbeseitigung	131
Thesen	133
Literaturverzeichnis	139
Sachwortverzeichnis	149

Einführung

Grubengas ist ein vorwiegend im Steinkohlenbergbau beim Abbau von Kohlenflözen freigesetztes Methan (CH_4). In der Kohlelagerstätte stellt es eine dauerhafte Explosionsgefahr dar, die die Grubenbaue in ihrer Sicherheit beeinträchtigt. Durch die Bewetterung der Grubenbaue muss deshalb der Methangehalt unter 1 % gehalten werden, damit keine explosionsfähigen Gemische (bergmännisch: schlagende Wetter) entstehen können, die 4–15 % CH_4 enthalten. Andernfalls ist unter Tage eine gezielte Absaugung erforderlich.

Am 7.11.1999 machte das WDR-Fernsehen in seinem Beitrag „Gefahr durch Grubengas“ für das Nachrichtenmagazin Westpol die Öffentlichkeit auf über Tage ausströmendes Grubengas, das von alten Bergbaubetrieben stammt, aufmerksam. Zum Teil tritt das Gas an stillgelegten Schächten aus, zum Teil diffundiert es an die Oberfläche. Das zuständige Landesoberbergamt in Dortmund kennt das Problem schon länger. Dass das entflammbare Gas aber jetzt an die Oberfläche tritt, stellt ein nicht zu unterschätzendes ordnungsrechtliches Problem dar, treten doch ernsthafte Gefährdungen für ordnungsrechtlich geschützte Rechtsgüter wie Leib, Leben und Eigentum an der Oberfläche auf.

Der Schwerpunkt der Grubengasproblematik betrifft dann auch diese Ausgasungen, die an die Oberfläche gelangen und somit das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung gefährden. Diese Ausgasungen finden vielfach erst dann statt, wenn das Bergwerk stillgelegt ist und keine Fördertätigkeit mehr stattfindet. Insofern greift das bergrechtliche Regime nicht mehr ein. Dadurch fällt die Verantwortlichkeit nicht automatisch auf Personen, die verantwortliche Personen nach § 58 BBergG sind. Es müssen vielmehr andere Zurechnungswege – namentlich die des Ordnungsrechtes – beschnitten werden.

Zwar hat das „Problem“ auch seine positive Seite, weil ein Teil des Gases mittels Gasabsauganlagen gesammelt und einer energetischen Nutzung zugeführt werden kann. CH_4 -Gas gilt nämlich als effektiver Energieträger. So wird das Gas bereits auf den ehemaligen Schachtanlagen Mont-Cenis in Herne und Minister Achenbach in Lünen-Brambauer in Block-Heizkraftwerken verwertet. Auch insofern stellen sich rechtliche Anschlussfragen, insbesondere darüber, ob die Nutzung dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung, der den Umweltsektor immer stärker dominiert,¹ entspricht bzw. durch diesen Grundsatz beflügelt wird.² Drängen-

¹ Siehe Kloepfer, Umweltrecht, S. 67; Frenz/Unnerstall, Nachhaltige Entwicklung im Europarecht, S. 51 ff.

der ist freilich das ordnungsrechtliche Problem. Hier stellen sich Fragen des anwendbaren Rechts, der Verantwortlichkeit für die Gefahrbeseitigung und ihrer Grenzen.

² *Frenz/Kummermehr*, DVBl. 2000, 451 (457).

§ 1 Die Frage des anwendbaren Rechts

A. Hintergrund

Vorbehaltlich des Vorliegens einer Eilzuständigkeit der Polizeibehörden, die sich in Nordrhein-Westfalen nach § 1 Abs. 1 Satz 3 PolG NRW¹ richtet, ist zunächst zu erörtern, ob die Grubengasproblematik einem speziellen Rechtsregime unterfällt.

B. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist nicht einschlägig. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 5 KrW-/AbfG ist das Gesetz auf nicht in Behälter gefasste gasförmige Stoffe unanwendbar.² Das Grubengas tritt in seinem Naturzustand auf und unterfällt damit nicht dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Selbst wenn es aber eingefasst ist, erfüllt es nicht den Abfallbegriff dieses Gesetzes. Schließlich ergeben sich aus dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz auch keine Nachsorgepflichten für stillgelegte Bergbaubetriebe, sondern nur für Abfallbeseitigungsanlagen (§ 36 KrW-/AbfG).

C. Bundes-Immissionsschutzgesetz

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz hält zur Grubengasproblematik nur in begrenztem Umfang ein spezielles Pflichtenregime parat. Dem Bundes-Immissionsschutzgesetz unterfallen gemäß seinem § 2 Abs. 1 Nr. 1 das Errichten und der Betrieb von Anlagen nach § 3 Abs. 5 BImSchG.

Soweit Anlagen des Bergwesens einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen,³ werden sie nicht bereits mit dem bergrechtlichen Betriebsplan legalisiert, es sei denn, der Betriebsplan ergeht im Planfeststellungsverfahren (vgl. § 57 a Abs. 2 Satz 1 BBergG). Als immissionsschutzrechtliche Pflicht kommt hier die Nachsorgepflicht des § 3 Abs. 5 BImSchG in Betracht. Anlagen des Bergwesens bedürfen aber gem. § 4 Abs. 2 BImSchG einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nur, sofern sie über Tage errichtet und betrieben werden. Damit richten sich

¹ Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen in der Fassung vom 24.2.1990, GV NRW S. 70, ber. GV NRW 1990, S. 580; §§ 4, 5, 37 geändert durch Gesetz vom 24.11.1992, GV NRW S. 446.

² Dazu *Frenz*, KrW-/AbfG, § 2 Rn. 19.

³ Näher *Frenz*, Abfallverwertung im Bergbau, S. 59 f.