

Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Niedersachsens

Niedersächsischer Landkreistag — Postfach 890 146 — 30514 Hannover

18. Juni 2015

Niedersächsisches Ministerium für Umwelt,
Energie und Klimaschutz
Archivstraße 2
30169 Hannover

Durchwahl: (0511) 8 79 53 - 21
Aktenzeichen: 867-30/01 Blu/Da

Niedersächsisches Ministerium
für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr
Friedrichswall 1
30159 Hannover

nachrichtlich:
Herrn Präsident
Andreas Sikorski
Landesamt für Bergbau, Energie
und Geologie
Stilleweg 2
30655 Hannover

Bohr- und Ölschlammgruben: Ende der Bergaufsicht/Zuständigkeit für die Überwachung

Sehr geehrte Damen und Herren,

das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) hat am 12.2.2015 die ersten Rechercheergebnisse zu den Standorten von Bohr- und Ölschlammgruben in Niedersachsen veröffentlicht. In einem Vermerk des Referates 38 des Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU) vom 13.2.2015 befinden sich Ausführungen zur konkreten Zuständigkeit für die Bohrschlammgruben der Bohrung „Kallmoor Z1“ im Landkreis Rotenburg (Wümme). Im Ergebnis geht das Land davon aus, dass die Bergaufsicht über diese konkreten Bohrschlammgruben endete und mithin die Zuständigkeit beim Landkreis Rotenburg (Wümme) liege.

Die bisherige Rechtsauffassung des Landes gibt Anlass, aus unserer Sicht zur Frage der Zuständigkeit allgemein Stellung zu nehmen, da landesweit mehrere Kommunen betroffen sind.

Ausgangspunkt für die Klärung der Zuständigkeit ist die unstrittige Tatsache, dass es sich bei den entsprechenden Bohrungen und Schlammgruben um Teile bergbaulicher Anlagen handelt. Für diese Anlagen besteht historisch gesehen seit je her aus gutem Grund aufgrund der besonderen Fachkunde eine Sonderzuständigkeit der Bergbaubehörden (vgl. aktuell § 69 Abs. 1 i. V. m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 des Bundesberggesetzes - BBergG).

Das BBergG gilt in seinen wesentlichen Teilen seit dem 1.1.1982 (vgl. § 178 Satz 1 BBergG). Vorher bestehendes Landesrecht ist zu diesem Zeitpunkt außer Kraft getreten (vgl. § 176 Abs. 1 Nummern 46 bis 57 BBergG), sofern die Vorschriften nicht fortgelten (§ 176 Abs. 3 BBergG). Nach § 169 Abs. 2 BBergG ist das aktuell geltende Bundesberggesetz nicht anwendbar für Betriebe, die bei Inkrafttreten bereits endgültig eingestellt waren.

Das Ende der Bergaufsicht ist im aktuell geltenden Recht in § 69 Abs. 2 BBergG geregelt. Danach endet diese nach der Durchführung des Abschlussbetriebsplanes (§ 53 BBergG) oder entsprechender Anordnungen der zuständigen Behörde (§ 71 Abs. 3 BBergG) zu dem Zeitpunkt, in dem nach allgemeiner Erfahrung nicht mehr damit zu rechnen ist, dass durch den Betrieb Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter, für andere Bergbaubetriebe und für Lagerstätten, deren Schutz im öffentlichen Interesse liegt, oder gemeinschädliche Einwirkungen eintreten werden.

Das Ende der Bergaufsicht bezieht sich auf den gesamten Betrieb vor Ort und nicht auf einzelne Betriebsteile. Ein Bergbauunternehmen ist deshalb verpflichtet, nach Beendigung der Abbau- oder Fördertätigkeit einen Zustand herzustellen, der eine gefahrlose Nachnutzung für alle Betriebsteile ermöglicht. Das Grundstück ist dementsprechend zu gestalten. Gruben sind damit in der Regel mit dem Ende des Betriebes vollständig zu entfernen bzw. zu entsorgen, es sei denn, eine Gefährdung von Personen und Umwelt ist sicher ausgeschlossen. Diese Verpflichtungen erfassen auch sämtliche erforderliche Maßnahmen, um Beeinträchtigungen von Gewässern (Oberflächengewässer, Grundwasser) und schädliche Bodenveränderungen zu vermeiden (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.4.2005 - 7 C 26.03).

Auch wenn die Bergaufsicht nach dem Wortlaut des § 69 Abs. 2 BBergG kraft Gesetzes endet, handelt es sich um einen aktiven Vorgang mit einer Prüfpflicht der Bergbehörde. Diese hat zum Zeitpunkt der beantragten Entlassung die gesetzlichen Voraussetzungen zu prüfen und die erforderliche Gefahrenprognose vorzunehmen. Entsprechend der allgemein üblichen Verfahrensweise in der Landesverwaltung hat die Bergbehörde das Er-

gebnis dieser Prüfung auch zu dokumentieren. Üblich dürfte hierzu ein Abschlussprotokoll über die ordnungsgemäße Ausführung der Abschlussarbeiten sein (vgl. Piens, BBergG, § 69, Rn. 61 bis 65; Müggenborg, NVwZ 2012, 659 ff., 662). Sofern der Bergbehörde nunmehr der Nachweis, dass die bergrechtlichen Voraussetzungen für das Ende der Bergaufsicht vorlagen, nicht gelingt, ist dies der Risikosphäre der Bergbehörde zuzuordnen (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 19. Auflage 2013, Rn. 17). Dies hat zur Folge, dass ohne einen Nachweis des Vorliegens der gesetzlichen Voraussetzungen nicht davon auszugehen ist, dass die Bergaufsicht für die betroffenen bergrechtlichen Anlagen geendet hat. Auch eine Teilentlassung bergrechtlicher Anlagen kann danach nicht erfolgt sein. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Aktenordnung des Landes sowie die Möglichkeit hin, entsprechende Unterlagen von den Betriebserlaubnisinhabern ergänzend anfordern zu können und die Beendigung der Bergaufsicht auch noch nachträglich mit Wirkung für die Zukunft feststellen zu können.

Zu den materiellen Voraussetzungen der Beendigung der Bergaufsicht im Einzelnen:

I.

Nach der ersten Alternative muss zunächst ein Abschlussbetriebsplan nach § 53 BBergG vorliegen. Dieser muss sich wie bereits ausgeführt auf den gesamten Betrieb beziehen und dabei insbesondere die Entfernung bzw. Entsorgung der Schlammgruben einbeziehen. Weiterhin muss dieser Abschlussbetriebsplan sodann auch tatsächlich durchgeführt worden sein. Das heißt, es muss nicht nur eine Räumung und Rekultivierung der Bohrung abgeschlossen, sondern in der Regel auch eine Beseitigung der Bohrschlammgruben erfolgt sein. Im Gegensatz zu dem bereits erwähnten Vermerk des MU vom 13.2.2015 reicht es für eine positive Annahme der tatsächlichen Durchführung des Abschlussbetriebsplanes gerade nicht aus, dass „gegensätzliche Anhaltspunkte dafür, dass der Abschlussbetriebsplan nicht durchgeführt worden sein soll, dem Unterzeichner nicht vor (liegen).“ Im Gegensatz dazu zeigen aktuelle Untersuchungen (z.B. Kallmoor im Landkreis Rotenburg (Wümme) oder die Ölschlammgrube im Landkreis Celle) gerade auf, dass eine ordnungsgemäße Beendigung des Betriebes, insbesondere Entfernung bzw. Entsorgung der Bohrschlammgruben als Teil dessen, in einer erheblichen Anzahl von Fällen nicht erfolgt ist.

Im Übrigen wäre es nach allgemeinen Verwaltungsgrundsätzen, die heutzutage auch in der niedersächsischen Aktenordnung (Nds. AktO) kodifiziert worden sind, unerlässlich gewesen, die nach Auffassung der Bergbehörde nach der Entlassung eines bergrechtlichen Betriebes aus der Bergaufsicht dann zuständige Behörde über diesen Vorgang zu informieren, um eine zukünftige Überwachung durch diese Behörde überhaupt erst zu ermöglichen. Nach Ziffer 11 der Nds. AktO werden die Akten an die neu zuständige Stelle übergeben. Sofern eine Übergabe - aus welchen Gründen auch immer - unterlassen worden

ist, hätten die Akten (bzw. der Nachweis der Entlassung der Anlagen aus der Bergaufsicht) zumindest dauerhaft gesichert werden müssen. Dieses ist in einer Vielzahl von Fällen nicht erfolgt und ist als klares Indiz gegen eine Entlassung aus der Bergaufsicht zu werten. Als solches muss auch das Fehlen diesbezüglicher Unterlagen gewertet werden.

Die Sicherung dieser Unterlagen wäre angezeigt gewesen, insbesondere nach den geltenden Vorschriften über die Aufbewahrung von Schriftgut in der Landesverwaltung bzw. ggf. ergänzend auch nach § 3 Abs. 1 des Niedersächsischen Archivgesetzes.

Eine Entlassung einer konkreten Anlage aus der Bergaufsicht erfordert zumindest seit dem Jahr 1982 auch eine entsprechende positive Gefahrenprognose (vgl. § 69 Abs. 2 BBergG), welche nach den allgemeinen Regelungen ebenfalls nachzuweisen ist. Insofern ist dem schon erwähnten Vermerk des MU zumindest zu widersprechen, als die letzten 33 Jahre betroffen sind. Zu der davor betroffenen Zeit erfolgen an späterer Stelle noch gesonderte Ausführungen.

Nach der zweiten Alternative des § 69 Abs. 2 BBergG endet die Bergaufsicht nach entsprechenden Anordnungen der zuständigen Behörde gemäß § 71 Abs. 3 BBergG. Gerade in diesem Fall wäre zu erwarten, dass bezüglich der betroffenen bergrechtlichen Anlagen ein entsprechender Verwaltungsakt in den Akten der zuständigen Landesbehörde verzeichnet wäre. In Ermangelung eines solchen ist bis auf Weiteres davon auszugehen, dass die Bergaufsicht nicht geendet hat.

II.

Vor dem Inkrafttreten des BBergG zum 1.1.1982 galt für etwa vier Jahre ein einheitliches niedersächsisches Bergrecht. Mit Wirkung vom 1.4.1978 ist das Gesetz zur Änderung und Bereinigung des Bergrechts im Land Niedersachsen (Nds. GVBl. 1978, S. 253 ff.) in Kraft getreten. Als dessen Anlage zu Artikel 1 ist dabei insbesondere das Allgemeine Berggesetz für das Land Niedersachsen in Kraft getreten. Dessen § 68 Abs. 2 sieht die Beteiligung anderer Behörden vor, deren Geschäftsbereich durch den Betriebsplan berührt ist. Die Auffangzuständigkeit der Bergämter ergibt sich aus § 189 Abs. 1 dieses Gesetzes. Der Betrieb eines Bergwerkes untersteht der Bergaufsicht nach § 196 Abs. 1. Nach § 71 Abs. 2 Satz 1 war für die Einstellung des Betriebes unverzüglich ein Abschlussbetriebsplan vorzulegen, der von der Bergbehörde zuzulassen war (§ 71 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 67 Abs. 1). Hinzuweisen ist insbesondere auf § 196 Abs. 4. Danach endet die Bergaufsicht nicht mit der Durchführung des Abschlussbetriebsplanes. Das Bergamt hat auch danach die erforderlichen Maßnahmen zur Abwehr durch den Bergwerksbetrieb verursachter Gefahren und Beeinträchtigungen zu treffen.

III.

Mit Artikel 1 des Gesetzes zur Änderung und Bereinigung des Bergrechts im Lande Niedersachsen vom 10.3.1978 ist das Allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24.6.1865 (Nds. GVBl. S. III. S. 285), zuletzt geändert durch Artikel 44 des Zweiten Anpassungsgesetzes vom 2.12.1974 (Nds. GVBl. S. 535) geändert und nach dessen Artikel X das für bestimmte Landesteile (z. B. Herzogtum Braunschweig, Herzogtum Oldenburg, Fürstentum Lübeck und das Schaumburg-Lippische Berggesetz) geltende Bergrecht mit gleichem Wirkungszeitpunkt aufgehoben worden.

Das Allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24.6.1865 betraf eigentlich nur das Aufsuchen von Mineralien (vgl. § 1). Die meisten Vorschriften des Gesetzes waren jedoch aufgrund der §§ 1, 2 des Gesetzes zur Erschließung von Erdöl und anderen Bodenschätzen (Erdölgesetz) vom 12.5.1934 auch auf die Aufsuchung und Gewinnung von Erdöl und -gas anwendbar (vgl. Nds. GVBl. SB II, S. 708 f.).

Das Allgemeine Berggesetz für die preußischen Staaten vom 24.6.1865 in der jeweils geltenden Fassung enthält in § 196 Abs. 1 die Regelung, nach der der Bergbau unter der polizeilichen Aufsicht der Bergbehörden steht. Dabei bilden die Revierbeamten für die ihnen überwiesenen Bergreviere die erste Instanz in allen Geschäften, welche nach den gegenwärtigen Gesetzen der Bergbehörde obliegen und nicht ausdrücklich den Oberbergämtern übertragen sind (vgl. § 189 Abs. 1). Nach § 71 Abs. 1 hatte der Bergwerksbesitzer der Bergbehörde mindestens vier Wochen vorher anzuzeigen, wenn er den Betrieb des Bergwerks einstellen wollte. Aus der Gesamtschau der Vorschriften (§ 71 Abs. 1 i.V.m. § 67 Abs. 1 bis 3 sowie § 2 Abs. 1 Nr. 3 Erdölgesetz) ist zudem erkennbar, dass dafür auch ein Stilllegungsbetriebsplan vorzulegen war (vgl. Ebel/Weller, Allgemeines Berggesetz mit Erläuterungen, 2. Auflage 1963, § 71 Rn. 3). Eine Vorschrift zur Entlassung des Betriebes aus der Bergaufsicht war nach unserer Kenntnis im Preußischen Bergrecht - und auch nach den entsprechenden Berggesetzen für das Herzogtum Braunschweig, das Herzogtum Oldenburg, das Fürstentum Lübeck sowie nach dem Schaumburg-Lippischen Berggesetz - nicht vorgesehen.

Das Fehlen entsprechender Vorschriften zum Ende der Bergaufsicht macht in den gerade zuvor zitierten Rechtsvorschriften durchaus Sinn. Zum einen ist die Überwachung bergrechtlicher Anlagen aufgrund der besonderen Sachkenntnis schon seit jeher speziellen Fachbehörden zugewiesen worden. Entsprechende Bergbauingenieure, Geologen und Hydrogeologen mit speziellen Ausbildungen sind in der Regel allein bei den zuständigen Bergämtern beschäftigt gewesen und auch heute noch beschäftigt. Entsprechende Bodenschutzbehörden gab es historisch gesehen überhaupt nicht. Das Bundes-Bodenschutzgesetz ist erst im Jahr 1999 in Kraft getreten. Von der Rechtsentwicklung her

gesehen ist es insofern durchaus nachvollziehbar, dass das Bergrecht der einzelnen Landesteile hierzu überhaupt keine Regelungen getroffen hat, da eine Entlassung aus der Bergaufsicht eben gerade nicht gewollt war. Dieses ist sodann im Allgemeinen Niedersächsischen Bergrecht aus dem Jahre 1978 auch noch einmal ausdrücklich kodifiziert wurden. Erst nach dem die Zuständigkeit für die Regelung eines einheitlichen Bergrechts im Jahre 1980 vom Bund wahrgenommen und das BBergG mit Wirkung vom 1.1.1982 in Kraft getreten ist, ist - vermutlich aus Ressourcengründen im Vollzug - entschieden worden, diese bergrechtlichen Anlagen auch aus der bergrechtlichen Überwachung entlassen zu können.

Im Übrigen erlauben wir uns den Hinweis, dass letztendlich - zumindest bis zum Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes - unklar ist, in welche Zuständigkeit aus der bergrechtlichen Überwachung entlassene Anlagen seinerzeit gefallen sind. Entsprechende Bodenschutzbehörden gab es bis zu diesem Zeitpunkt nicht. Eine Auffangzuständigkeit der allgemeinen Umweltbehörden bestand ebenfalls nicht. Abzustellen sein dürfte in diesem Zusammenhang allenfalls auf eine Auffangzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden.

Wir bitten daher dringend, die bisherige Auffassung der Häuser und auch des LBEG zu überdenken und dessen Zuständigkeit für die Überwachung der in Rede stehenden Anlagen anzuerkennen. Wir weisen vorsorglich daraufhin, dass einige Mitglieder bereits die Einleitung weiterer rechtlicher Schritte konkret in Erwägung ziehen.

IV.

Die vorgenannten Ausführungen machen deutlich, dass in einer Vielzahl von Fällen nicht davon auszugehen ist, dass die betroffenen bergrechtlichen Anlagen aus der Bergaufsicht entlassen worden sind. Die Überwachung entsprechender bergrechtlicher Anlagen ist aus gutem Grunde in der Vergangenheit und auch heute noch durch die entsprechenden Fachbehörden des Landes, die Bergbehörde, erfolgt. Die behördliche Überwachung dieser Anlagen sollte daher auch weiter durch die Bergbehörde erfolgen. Gerade eine Auffangzuständigkeit der allgemeinen Gefahrenabwehrbehörden dürfte in diesem Zusammenhang keinesfalls zielführend sein.

Für den Fall, dass Sie trotz der v.g. Ausführungen für eine Vielzahl von Fällen von einer Entlassung der bergrechtlichen Anlagen aus der Bergaufsicht der Bergbehörde ausgehen sollten, regen wir - ggf. in Ergänzung des § 6b der Verordnung über Zuständigkeiten auf verschiedenen Gebieten der Gefahrenabwehr - vor allem aufgrund der Ergebnisse der aktuellen Untersuchungen mit den entsprechenden Konsequenzen für die Bewertung bei der Durchführung der Bergaufsicht in der Vergangenheit an, eine gesonderte Zuständig-

keitsregelung für das Land Niedersachsen zu treffen, dass die bergrechtlichen Anlagen trotz Beendigung der Bergaufsicht nach § 69 Abs. 2 BBergG weiterhin in der Zuständigkeit der Bergbehörden des Landes bleiben. Dies sollte zumindest für die bergrechtlichen Anlagen gelten, für die es keine belegte Entlassung aus der Bergaufsicht gibt. Regelungen mit einer ähnlichen Intention bestehen z.B. für die Länder Nordrhein-Westfalen für die Gefahren bei verlassenen Gruben, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen (vgl. § 48 Abs. 3 NWOBG) oder im Land Sachsen-Anhalt für stillgelegte, untertägige Bergbaubetriebe, die nicht mehr der Bergaufsicht unterliegen (vgl. § 18 Abs. 3 des Ausführungsgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt zum Bundes-Bodenschutzgesetz).

Für die Arbeitsgemeinschaft
Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Joachim Schwind