



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 18.09
OVG 11 A 656/06

Verkündet
am 29. April 2010
Ende
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 29. April 2010
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß, Neumann und Guttenberger
sowie die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper

für Recht erkannt:

Die Revision der Kläger gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 20. August 2009 wird zurückgewiesen.

Von den Kosten des Revisionsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen tragen die Kläger zu 2 und zu 3 als Gesamtschuldner, die Kläger zu 4 und zu 5 als Gesamtschuldner, die Klägerin zu 6 und die Klägerin zu 7 jeweils ein Viertel.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Kläger wenden sich gegen einen Planfeststellungsbeschluss, durch den die beklagte Bezirksregierung als zuständige Bergbehörde einen Rahmenbetriebsplan der beigeladenen Deutschen Steinkohle AG zur Gewinnung von Steinkohle im Bergwerk West zugelassen hat.
- 2 Das Bergwerk West wurde im Januar 2002 als Verbund aus zwei seit langem betriebenen Schachtanlagen gebildet. Es umfasst Lagerstätten links des Rheins im Wesentlichen im Bereich der Gemeinden Rheinberg, Kamp-Lintfort und Moers. Die Beigeladene reichte im März 2002 bei der Beklagten einen Rahmenbetriebsplan ein, der den Abbau von Steinkohle für den Zeitraum 2003 bis 2019 zum Gegenstand hatte. Die zugehörige Umweltverträglichkeitsstudie stellte die zu erwartenden Senkungen aufgrund des Bergbaus zeitlich, räumlich und höhenmäßig dar. Zum Rahmenbetriebsplan gehörte ferner eine gutachterliche Stellungnahme zu potentiellen Überflutungsflächen aufgrund zukünftiger Bergsenkungen.
- 3 Die Beklagte ließ den Plan zu jedermanns Einsicht auslegen und gab den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Äußerung. Die Kläger erhoben Einwendungen. Sie sind Eigentümer von Grundstücken in Rheinberg, die jeweils mit einem selbst genutzten Wohnhaus bebaut sind und in einem Bereich liegen, der von Bergsenkungen erfasst werden wird. Die Kläger machten im Wesentlichen geltend: Ihre Grundstücke seien bisher frei von Hochwasser. Infolge der Bergsenkungen wären sie künftig von Hochwasser bedroht. Ausreichende Vorsorge gegen eine Überflutung ihrer Grundstücke sei nicht getroffen. Die zu erwartenden Bergsenkungen würden zu Schäden an ihren Wohnhäusern führen.
- 4 Nach Erörterung der erhobenen Einwendungen ließ die Beklagte durch Planfeststellungsbeschluss vom 11. April 2003 den Rahmenbetriebsplan der Beigeladenen zu. Soweit sich Einwendungen auf die Auswirkungen des Abbaus auf das Oberflächeneigentum bezogen, entschied die Beklagte über diese Einwendungen nicht (Tenor Nr. 1.1.3). Sie versah den Planfeststellungsbeschluss in-

soweit mit einer Nebenbestimmung, nach der für die Anhörung und Beteiligung der von dem geplanten Abbau möglicherweise betroffenen Oberflächeneigentümer dem zuständigen Bergamt rechtzeitig Sonderbetriebspläne vorzulegen sind, die jeweils einen geplanten Abbaue Zeitraum von maximal fünf Jahren umfassen (Nebenbestimmung 1.3.15.3).

- 5 Die Kläger haben Klage erhoben und beantragt, den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss aufzuheben, hilfsweise, die Beklagte zu verpflichten, den Planfeststellungsbeschluss um bestimmte, ihrem Schutz dienende Regelungen zu ergänzen, äußerst hilfsweise, den Planfeststellungsbeschluss bis zur Behebung von Mängeln außer Vollzug zu setzen.

- 6 Das Verwaltungsgericht hat die Klage abgewiesen. Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Kläger durch das angefochtene Urteil zurückgewiesen: Die Vorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung seien nicht verletzt. Im Planfeststellungsverfahren hätten weder die Auswirkungen von Bergsenkungen auf konkrete Grundstücke ermittelt noch Hochwasserrisiken detailliert bewertet werden müssen. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans verstoße nicht gegen § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG. Soweit Leben und Gesundheit Dritter außerhalb des Betriebs betroffen seien, gebiete die Vorschrift eine Vorsorge nur gegen solche Gefahren, die unmittelbar durch das Abbauvorhaben verursacht würden. Die Bergsenkungen begründeten noch keine unmittelbare Gefahr für Leben und Gesundheit der Personen, die in diesem Bereich lebten oder sich aufhielten. Es bedürfe vielmehr eines weiteren, vom Bergbau unabhängigen Ereignisses, nämlich eines Rheinhochwassers, das die bestehenden Schutzeinrichtungen überschreite oder zu deren Versagen führe. Es lägen ferner keine Anhaltspunkte dafür vor, dass von dem Abbauvorhaben Erschütterungen oder Erdstöße ausgehen könnten, die zu körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen führen könnten. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans verstoße ebenso wenig gegen § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG. Die Vorschrift erfasse zwar mögliche Gefahren für Leben und Gesundheit, die nur mittelbar mit dem Abbauvorhaben zusammenhingen. Jedoch seien im Rahmen des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG dem Vorhaben nur solche Gefahren zuzurechnen, die bei normalem Geschehensablauf nach allgemeiner Lebenserfahrung

wahrscheinlich und ihrer Natur nach vorhersehbar seien. Die bestehenden, von dem Abbauvorhaben nicht berührten Schutzeinrichtungen (Deiche) verhindern, dass im Falle eines „normalen“ Rheinhochwassers die abgesunkenen Flächen überflutet würden. Bei normalem Geschehensablauf könne deshalb davon ausgegangen werden, dass die von oder im Auftrag der zuständigen Wasserbehörden errichteten und zu überwachenden Hochwasserschutzeinrichtungen ihrer Funktion gerecht würden. Die Beklagte habe schließlich die Prüfung, ob der Abbau der Steinkohle wegen einer unverhältnismäßigen Beeinträchtigung des Oberflächeneigentums zu beschränken oder zu untersagen sei, aus dem Planfeststellungsverfahren ausklammern und in nachfolgende Sonderbetriebspläne verlagern dürfen. Dies gelte für alle denkbaren Beeinträchtigungen des Eigentums und damit auch für solche, die durch die Vernässung oder Überschwemmung eines Grundstücks infolge eines Anstiegs des Grundwassers eintreten.

- 7 Mit ihrer Revision gegen dieses Urteil verfolgen die Kläger ihren erstinstanzlichen Antrag weiter: Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts begründeten die Bergsenkungen als unmittelbare Auswirkungen des Bergbaubetriebs bereits eine Gefahr für die Rechtsgüter Leben und Gesundheit. Der Bergbau setze sie erstmals der Gefahr eines Hochwassers aus. Diese Gefahr sei der Beigeladenen ohne Weiteres als unmittelbar verursacht zuzurechnen. Ihr erwachse daraus die Verpflichtung, für Abhilfe zu sorgen. Ein Hochwasser, das die vorhandenen Deiche überschreite, liege nicht außerhalb des normalen Geschehensablaufs. Der Rahmenbetriebsplan hätte deshalb sicherstellen müssen, dass der Abbau nur dann stattfinden dürfe, wenn zuvor die neu verursachten Hochwassergefahren kompensiert würden. Hierfür stünden der zuständigen Wasserbehörde aber keine finanziellen Mittel zur Verfügung. Die Auswirkungen des Abbaus auf das Oberflächeneigentum hätten bereits auf der Ebene des Rahmenbetriebsplans geprüft werden können und müssen. Die Aufspaltung des Rechtsschutzes auf den Rahmenbetriebsplan und auf Sonderbetriebspläne verletze die Garantie effektiven Rechtsschutzes. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans sei schließlich deshalb aufzuheben, weil sie auf einer nahezu inhaltsleeren Umweltverträglichkeitsprüfung beruhe. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten die Umweltauswirkungen insgesamt auf der Ebene des

Rahmenbetriebsplans ermittelt, beschrieben, bewertet und berücksichtigt werden. Hierfür sei die schlichte Darstellung von Senkungen in den Planunterlagen ungeeignet. Zu Unrecht verweise das Oberverwaltungsgericht auf Gutachten, die angeblich belegten, dass von den Erschütterungen keine Gesundheitsbeeinträchtigungen ausgehen könnten. Diese Gutachten seien evident unrichtig.

- 8 Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil: Das planfestgestellte Vorhaben löse keine Hochwassergefahren aus, die im Rahmenbetriebsplan hätten geregelt werden müssen. Für die im Deichhinterland lebende Bevölkerung bewirke das Vorhaben keine zusätzlichen Hochwassergefahren, die über ein ohnehin vorhandenes „Restrisiko“ hinausgingen. Im Übrigen beruhe das angefochtene Urteil auf der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, das die hier einschlägigen Rechtsfragen bereits geklärt habe.
- 9 Die Beigeladene beantragt, die Revision zurückzuweisen: Die Vergrößerung der potenziellen Überflutungsflächen im Deichhinterland stelle keine bergbaubedingte Gefahrenlage dar, weil der Hochwasserschutz am Niederrhein ausweislich der Feststellungen der Beklagten gewährleistet sei, und zwar unabhängig von der potenziellen Überflutungsfläche. Die Bergbehörde habe aus dem Rahmenbetriebsplanverfahren die Belange der Oberflächeneigentümer ausklammern dürfen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung habe den gesetzlichen Anforderungen genügt. Die damit verbundenen Fragen habe das Bundesverwaltungsgericht bereits in diesem Sinne entschieden.

II

- 10 Die Revision der Kläger ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verstoß gegen Bundesrecht angenommen, dass die Zulassung des Rahmenbetriebsplans durch den angegriffenen Planfeststellungsbeschluss die Kläger nicht in eigenen Rechten verletzt.

- 11 1. Der Planfeststellungsbeschluss ist nicht unter Verletzung (möglicherweise drittschützender) Bestimmungen über die Umweltverträglichkeitsprüfung zustande gekommen.
- 12 Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist kein selbstständiges Verwaltungsverfahren, sondern nach § 2 Abs. 1 UVPG unselbstständiger Teil des Planfeststellungsverfahrens. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist nur ein verfahrensrechtliches Instrument, das dazu dient, die Umweltbelange für die abschließende Entscheidung aufzubereiten. Ihr Kernstück ist die Beteiligung der Behörden mit umweltbezogenen Aufgaben und der Öffentlichkeit. Diese Beteiligung gewährleistet im Planfeststellungsverfahren das Anhörungsverfahren nach § 5 BBergG i.V.m. § 73 VwVfG.
- 13 Nach § 73 Abs. 1 Satz 1 VwVfG hat der Träger des Vorhabens den Plan der Anhörungsbehörde zur Durchführung des Anhörungsverfahrens einzureichen. Unterliegt ein Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung, muss der Vorhabenträger Unterlagen über die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt einreichen. Nach § 57a Abs. 2 Satz 2 BBergG muss der eingereichte Rahmenbetriebsplan deshalb alle Angaben enthalten, die für die Umweltverträglichkeitsprüfung bedeutsam sind, insbesondere eine Beschreibung der zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden sowie alle sonstigen Angaben, um solche Auswirkungen feststellen und beurteilen zu können. Notwendige Angaben im Sinne dieser Vorschrift sind insbesondere solche über alle erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft und Kultur- und sonstige Sachgüter (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben - UVP-V Bergbau).
- 14 Die Beigeladene hat mit dem Rahmenbetriebsplan eine Umweltverträglichkeitsstudie eingereicht (Anlage 13 zum Rahmenbetriebsplan). Der untertägige Abbau von Steinkohle wirkt auf die Umwelt namentlich durch Bergsenkungen und deren Folgen ein. Demgemäß gehört zu der Umweltverträglichkeitsstudie eine

Karte, in der die voraussichtlichen Bergsenkungen räumlich und mit den Schwerpunkten der Senkung dem Umfang nach dargestellt sind (Karte Nr. 8.04 Blatt 1 und 2 zur Anlage 13 - Umweltverträglichkeitsstudie - des Rahmenbetriebsplans). Die Umweltverträglichkeitsstudie gibt hierzu weitere allgemeine textliche Erläuterungen (S. 13 f. der Umweltverträglichkeitsstudie). In weiteren Kapiteln werden sodann die Folgen der Bergsenkungen für einzelne Schutzgüter dargestellt. So ist eingehend dargelegt, wie sich die Bergsenkungen auf das oberflächennahe Grundwasser auswirken können und welche Gegenmaßnahmen hierzu ergriffen werden können (S. 257 ff. der Umweltverträglichkeitsstudie). Die Auswirkungen der Bergsenkungen auf das Schutzgut „Mensch“ unter dem Gesichtspunkt Wohnen/Wohnumfeld sind ebenfalls berücksichtigt und bewertet (S. 189 f. sowie S. 223 ff. der Umweltverträglichkeitsstudie). Zu anderen Umweltauswirkungen ihres Vorhabens hat die Beigeladene ergänzend zu der Umweltverträglichkeitsstudie Gutachten vorgelegt, darunter ein Gutachten zu den Auswirkungen eines Hochwassers nach Eintritt der künftigen Bergsenkungen (Anlage 19 zum Rahmenbetriebsplan). Zu diesem Gutachten gehören wiederum Karten, denen sich entnehmen lässt, welche Flächen künftig infolge der Bergsenkungen potenziell einem Hochwasser zusätzlich ausgesetzt sind.

- 15 Im Zusammenhang mit dem Schutzgut „Mensch“ ist in der Umweltverträglichkeitsstudie ebenfalls dargelegt, dass die unvermeidlichen Bergsenkungen mit Erderschütterungen verbunden sein können und wie diese sich auf die Gesundheit der Betroffenen auswirken können (S. 189 f., 224 der Umweltverträglichkeitsstudie).
- 16 Damit genügen die ausgelegten Unterlagen, um der Öffentlichkeit die Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt zu verdeutlichen und ihr eine Beteiligung an dem Verfahren zu ermöglichen. Das gilt über die allgemeine Öffentlichkeit hinaus auch für die betroffene Öffentlichkeit, also die Eigentümer von Grundstücken im Gebiet künftiger Bergsenkungen, wie die Kläger. Entgegen der Auffassung der Kläger war es nicht erforderlich, in der Umweltverträglichkeitsstudie bezogen auf jedes einzelne Grundstück konkret darzulegen, in welchem Umfang und mit welchen Folgen es von den zu erwartenden Bergsenkungen betroffen sein wird. Wie konkret und detailgenau die Angaben in den

Unterlagen der Umweltverträglichkeitsprüfung sein müssen, bestimmt sich nach der Zulassungswirkung des Rahmenbetriebsplans. Er setzt einen verbindlichen Rahmen für die nachfolgenden Hauptbetriebspläne und Sonderbetriebspläne, die erst den konkreten Abbau zulassen. Dieser eingeschränkte Gegenstand der bergrechtlichen Planfeststellung bestimmt auch den Umfang der Unterlagen, die der Vorhabenträger beizubringen hat und die demgemäß der Öffentlichkeit über die Auslegung nach § 73 Abs. 3 VwVfG zugänglich zu machen sind (Urteil vom 15. Dezember 2006 - BVerwG 7 C 1.06 - BVerwGE 127, 259 Rn. 23 ff. = Buchholz 406.27 § 57a BBergG Nr. 1).

- 17 Ob die eingereichten und ausgelegten Unterlagen die Umweltauswirkungen zutreffend wiedergeben, ist keine Frage der ordnungsgemäßen Abwicklung des Verfahrens. Die Umweltverträglichkeitsstudie und die sachlich zu ihr gehörenden ergänzenden Gutachten, die die Beigeladene vorgelegt hat, sollen den beteiligten Fachbehörden und der Öffentlichkeit, aber auch der Planfeststellungsbehörde selbst die Möglichkeit geben, zu prüfen, ob die Unterlagen zu einer abschließenden Beurteilung ausreichen oder ob gegebenenfalls weitere Ermittlungen zu veranlassen sind.
- 18 2. Der Zulassung des Rahmenbetriebsplans stand § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG nicht entgegen. Nach dieser Vorschrift darf die Zulassung eines Betriebsplans nur erteilt werden, wenn die erforderliche Vorsorge gegen Gefahren unter anderem für Leben und Gesundheit getroffen ist. § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG dient auch dem Schutz von Dritten außerhalb des Betriebes gegen Gefahren für Leben und Gesundheit (Urteil vom 13. Dezember 1991 - BVerwG 7 C 25.90 - BVerwGE 89, 246 <248> = Buchholz 406.27 § 52 BBergG Nr. 1).
- 19 a) Allerdings löst der geplante Abbau von Steinkohle Gefahren für Leben und Gesundheit der Kläger aus. Anders als jetzt können ihre Grundstücke künftig infolge der Bergsenkungen bei einem Hochwasser des Rheins überflutet werden. Jedoch durfte die beklagte Bezirksregierung davon ausgehen, dass die deshalb erforderliche Vorsorge gegen diese Gefahren gegenwärtig schon getroffen ist und künftig gewährleistet sein wird.

- 20 aa) § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG erfasst Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter außerhalb des Betriebs, ohne danach zu differenzieren, ob die Gefahr unmittelbar oder mittelbar durch den Betrieb herbeigeführt wird. Soweit Leben und Gesundheit Dritter betroffen sind, muss schon nach dieser Vorschrift die Vorsorge nicht nur gegen betriebliche Gefahren im engeren Sinne getroffen sein. Dem Gesetz lässt sich nichts dafür entnehmen, dass Gefahren, die nur mittelbar durch den Betrieb herbeigeführt werden, allenfalls als entgegenstehende öffentliche Interessen im Sinne des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG nach dem Maßstab dieser Norm zu einer Untersagung oder Beschränkung der Gewinnung des Bodenschatzes führen sollen.
- 21 Den beabsichtigten Abbau von Steinkohle und die damit einhergehende Absenkung ihrer Grundstücke hinweggedacht, wären die Kläger künftig wie bisher keinen Gefahren durch Hochwasser des Rheins ausgesetzt. Bergsenkungen sind die typische und unvermeidliche Folge eines untertägigen Abbaus von Steinkohle. Findet der Abbau - wie hier - in der Nähe eines Flusses statt, und sinkt das Grundstück infolge des Bergbaus auf ein Niveau ab, bei dem es künftig von einem Hochwasser erreicht werden kann, verwirklicht sich eine Gefahr, die auf den Bergbau zurückzuführen ist.
- 22 bb) Allerdings kann die beklagte Bezirksregierung als Bergbehörde eventuell erforderliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes nicht selbst treffen. Die erforderliche Vorsorge gegen Hochwassergefahren ist Aufgabe der Wasserbehörden.
- 23 Einerseits stellt die Planfeststellungsbehörde nach § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG die Zulässigkeit des Vorhabens einschließlich der notwendigen Folgemaßnahmen an anderen Anlagen im Hinblick auf alle von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange fest. Neben der Planfeststellung sind andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen nicht erforderlich (§ 75 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 VwVfG). § 57b Abs. 3 Satz 3 BBergG enthält indes eine Ausnahmegvorschrift zu § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG. Sind für Folgemaßnahmen nach anderen Vorschriften Planfeststellungsverfahren

ren vorgesehen, ist insoweit das Verfahren nach den anderen Vorschriften durchzuführen. Erforderliche Maßnahmen des Hochwasserschutzes unterliegen nach § 31 Abs. 2 Satz 1 und 2 WHG, § 107 LWG einer Planfeststellung durch die dafür zuständige Wasserbehörde (Urteil vom 15. Dezember 2006 - BVerwG 7 C 6.06 - BVerwGE 127, 272 Rn. 36 und 37).

- 24 Andererseits kann die zuständige Bergbehörde aber nicht unberücksichtigt lassen, dass der zugelassene Abbau von Steinkohle infolge der durch ihn verursachten Bergsenkungen Maßnahmen des Hochwasserschutzes notwendig machen kann. Sie muss die Planfeststellung versagen, wenn bereits bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans feststeht, dass bergbaubedingte Einwirkungen nicht durch Maßnahmen des Hochwasserschutzes sicher abgefangen werden können. Die Bergbehörde muss sich vergewissern, ob die Probleme, die das Vorhaben mit Blick auf den erforderlichen Hochwasserschutz auslöst, in den dafür zuständigen Verfahren gelöst werden können (Urteil vom 15. Dezember 2006 - BVerwG 7 C 6.06 - BVerwGE 127, 272 Rn. 40).
- 25 Dieser Pflicht ist die Beklagte nachgekommen. Sie durfte davon ausgehen, dass mit den vorhandenen Schutzanlagen ausreichende Vorsorge gegen Hochwassergefahren auch für solche Flächen getroffen ist, die - wie die Grundstücke der Kläger - infolge der Bergsenkungen erstmals in den Bereich möglicher Überflutungen gelangen.
- 26 Der beabsichtigte Abbau von Steinkohle berührt die vorhandenen Hochwasserschutzanlagen am Rhein nicht. Unterhalb der Deiche wird keine Kohle abgebaut werden. Die Bergsenkungen infolge des Abbaus wirken sich nicht bis zu den Deichen und damit auch nicht auf diese aus.
- 27 Zwar vergrößern sich durch die Bergsenkungen die Flächen, die bei einem Hochwasser überflutet werden können. Die Beklagte hat hierzu in ihrem Planfeststellungsbeschluss dargelegt, die potentiell vom Hochwasser betroffene Fläche vergrößere sich um etwa 10 km² oder 9,89 %. Ebenso steigt die Zahl der potenziell betroffenen Personen nach den Angaben im Planfeststellungsbeschluss von derzeit etwa 64 000 um etwa 6 000 auf 70 000 Personen (Seite 86

des Planfeststellungsbeschlusses). Jedoch verlangt die erhöhte Zahl gefährdeter Personen und Sachgüter keine Anpassung der Deiche. Hochwasserschutzanlagen, wie Deiche, gewähren keinen Schutz gegen jedwede Hochwassergefahr. Wie beispielsweise Deiche dimensioniert werden, hängt auch von dem Ausmaß eines möglichen Schadens im Falle eines Hochwassers ab. Für Hochwasserschutzanlagen muss regelmäßig privates Eigentum in Anspruch genommen werden. Insoweit gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, den Umfang möglicher Schutzanlagen am möglichen Schadenspotential auszurichten. Was von den Betroffenen als Restrisiko hinzunehmen ist und wann die Schwelle zur Gefahr überschritten wird, gegen die Vorsorge zu treffen ist, wird mangels anderweitiger normativer Vorgaben von der für den Hochwasserschutz zuständigen Behörde anhand eines Bemessungshochwassers festgelegt. Der Planfeststellungsbeschluss verweist insoweit auf die Empfehlungen der Ministerkonferenz für Raumordnung und Bauen. Sie sehen für bebaute Gebiete eine Auslegung der Deiche auf ein 200-jähriges Hochwasserereignis vor, und zwar unabhängig von der Anzahl der dort lebenden Menschen. Unter Hinweis auf die Vorgaben der zuständigen Wasserbehörde (Bezirksregierung Düsseldorf) stellt der Planfeststellungsbeschluss fest, dass die Rheindeiche auf ein Bemessungshochwasser (BHW 77) ausgelegt seien, das Schutz vor einem etwa 500-jährigen Hochwasser bietet (Seite 87 des Planfeststellungsbeschlusses). Mit einer Auslegung der Deiche auf ein solches Bemessungshochwasser ist ein Hochwasserschutz nach dem Stand der Technik gewährleistet.

- 28 In Übereinstimmung mit den Fachbehörden, die für die Deichsicherheit und den Hochwasserschutz am Niederrhein zuständig sind, konnte die Beklagte deshalb davon ausgehen, dass der Schutz vor Hochwasser am Niederrhein in einer Weise gewährleistet ist, die ein ausreichendes Maß an Sicherheit für die Bevölkerung bietet, die bereits jetzt im Schutz der Deiche lebt. Die Kläger können nur denselben Hochwasserschutz verlangen, der allen Eigentümern und Nutzern von Grundstücken in der Nähe von Flüssen zuzubilligen ist. Sie können keinen höheren als den üblichen Hochwasserschutz deshalb verlangen, weil sie erst infolge der bergbaubedingten Senkungen Hochwassergefahren ausgesetzt werden, nicht aber bereits aufgrund natürlicher Gegebenheiten solchen Gefahren ausgesetzt sind.

- 29 Das Oberverwaltungsgericht hat die Annahmen überprüft, die die Beklagte ihrem Planfeststellungsbeschluss zugrunde gelegt hat. Es ist zu dem Ergebnis gelangt, die bestehenden, von dem Abbauvorhaben nicht berührten Schutzanlagen verhinderten, dass im Falle eines normalen Rheinhochwassers die abgesunkenen Flächen überflutet würden. Nach dem Gesamtzusammenhang der Gründe bezieht das Oberverwaltungsgericht den Begriff des normalen Rheinhochwassers auf das Bemessungshochwasser, das der Auslegung der Deiche zugrunde gelegt worden ist. An diese Würdigung des Sachverhalts ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden.
- 30 Die Kläger meinen zwar, die Einrichtungen des Hochwasserschutzes reichten nicht aus, weil sie keine Rücksicht auf größere Hochwasser nähmen, die künftig etwa infolge des Klimawandels zu erwarten seien. Diese und weitere Einwendungen zielen aber nicht darauf, dass die Deiche infolge der bergbaubedingten Senkungen nicht mehr ausreichen. Es ist Aufgabe der mit dem Hochwasserschutz betrauten Behörden, stets darauf zu achten, dass die Anlagen des Hochwasserschutzes neuen Erkenntnissen und erkannten Gefahrenlagen angepasst werden. Diese (objektiv-rechtliche) Pflicht besteht unabhängig davon, ob im Hinterland der Deiche Bergbau umgeht, schon zum Schutze der ohnehin gefährdeten Menschen. Die Zulassung eines bergrechtlichen Vorhabens ändert daran nichts. Deshalb kann die Bergbehörde ohne Weiteres darauf vertrauen, dass die Wasserbehörden ihre allgemeine Pflicht zum Hochwasserschutz wahrnehmen.
- 31 b) Der beabsichtigte Abbau von Steinkohle löst nicht infolge von Erschütterungen oder Erdstößen Gefahren für Leben und Gesundheit der Kläger aus, gegen die nach § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG die erforderliche Vorsorge im Planfeststellungsbeschluss hätte getroffen werden müssen, aber nicht getroffen worden ist.
- 32 Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sind Gefahren für Leben und Gesundheit der Kläger aus diesen Gründen nicht zu besorgen. Das Oberverwaltungsgericht hat zum einen keine Anhaltspunkte dafür feststellen können, dass von dem Abbau so schwere Erschütterungen oder

Erdstöße ausgehen, dass mit Gesundheitsbeeinträchtigungen etwa durch einstürzende Gebäude oder umfallende Gegenstände zu rechnen ist. Das Oberverwaltungsgericht hat zum anderen nicht verkannt, dass Erschütterungen oder Erdstöße ebenso wie Unannehmlichkeiten im Zusammenhang mit der Beseitigung möglicher Bergschäden von den Betroffenen je nach individueller Konstitution als lästig empfunden werden können. Es hat jedoch festgestellt, es lägen keine wissenschaftlichen Erkenntnisse dazu vor, dass daraus notwendig oder typischerweise psychische Gesundheitsbeeinträchtigungen resultieren. Das Oberverwaltungsgericht verweist insoweit auf die Untersuchungen zu diesem Thema, die in der Umweltverträglichkeitsstudie und im Planfeststellungsbeschluss angeführt sind.

- 33 An diese tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist der Senat gebunden. Die Kläger haben sie nicht mit Verfahrensrügen angegriffen. Die tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sind nicht aktenwidrig mit der Folge, dass sie auch ohne Verfahrensrüge wegen ihrer inneren Widersprüchlichkeit keine Bindung bewirken könnten. Eine Aktenwidrigkeit ergibt sich nicht daraus, dass die Kläger in den Vorinstanzen, aber auch schon im Verwaltungsverfahren den im Planfeststellungsbeschluss zitierten Untersuchungen widersprochen und auf andere ihnen günstigere Untersuchungen und Berichte verwiesen haben. Zwar hat das Oberverwaltungsgericht den Vortrag der Kläger im Tatbestand des Urteils wiedergegeben und im Übrigen auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Verwaltungsakten verwiesen. Durch die pauschale Bezugnahme auf die Akten wird aber nur deren Inhalt als Tatsache festgestellt, also etwa der Umstand, dass in den beigezogenen Akten sich ein Schriftsatz, ein Bericht oder eine Untersuchung bestimmten Inhalts befindet. Die in solchen Schriftstücken mitgeteilten Umstände werden hingegen durch die pauschale Bezugnahme auf die Akten nicht als feststehende Tatsachen, also als richtig festgestellt; das ist vielmehr Sache einer umfassenden Würdigung des Sachverhalts durch das Tatsachengericht. Wenn die Kläger meinen, das Oberverwaltungsgericht sei nur aufgrund einer unzureichenden Aufklärung des Sachverhalts, insbesondere unter Übergehen ihres Sachvortrags zu seinen tatsächlichen Feststellungen gelangt, hätten sie eine entsprechende Verfahrensrüge erheben müssen, die aber unterblieben ist.

- 34 3. Die Zulassung des Rahmenbetriebsplans war nicht nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG zu versagen. Nach dieser Vorschrift kann die für die Zulassung von Betriebsplänen zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.
- 35 § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG ermöglicht und verlangt, schon im Betriebsplanzulassungsverfahren die Auswirkungen untertägigen Bergbaus auf geschützte Rechtsgüter Dritter, namentlich deren Eigentum, zu berücksichtigen, das insbesondere durch Bergsenkungen betroffen sein kann. Die Bergbehörde ist deshalb über § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG gehalten, die beabsichtigte Gewinnung des Bodenschatzes zu beschränken oder zu untersagen, wenn nur dadurch eine unverhältnismäßige Beeinträchtigung des Oberflächeneigentums vermieden werden kann (Urteil vom 16. März 1989 - BVerwG 4 C 36.85 - BVerwGE 81, 329 = Buchholz 406.27 § 48 BBergG Nr. 2).
- 36 Die Beklagte hat zwar davon abgesehen, die Auswirkungen des beabsichtigten Bergbaus bezogen auf die einzelnen möglicherweise betroffenen Grundstücke zu ermitteln und zu prüfen, ob die Zulassung deshalb versagt werden muss, weil das beabsichtigte Vorhaben das Oberflächeneigentum unverhältnismäßig zu beeinträchtigen droht. Sie hat diese Prüfung und Entscheidung vielmehr auf nachfolgende Sonderbetriebspläne verwiesen. Das gilt auch, soweit Grundstücke dadurch beeinträchtigt werden können, dass sie bergbaubedingt vernäsen, etwa infolge eines Anstiegs des Grundwassers. Das Oberverwaltungsgericht hat für den Senat bindend die einschlägige Nebenbestimmung des Planfeststellungsbeschlusses dahin ausgelegt, dass sie über mögliche Gebäudeschäden durch Bergsenkungen hinaus für alle bergbaubedingten Beeinträchtigungen des Oberflächeneigentums gelten soll.
- 37 Es kann rechtlich nicht beanstandet werden, dass die Bergbehörden - wie hier geschehen - die Prüfung und Entscheidung über die Belange der Oberflächeneigentümer in ein Verfahren zur Zulassung entsprechender Sonderbetriebspläne verlagern. Dies hat der Senat im Einzelnen in seinem Urteil vom 15. Dezember 2006 - BVerwG 7 C 6.06 - (BVerwGE 127, 272 Rn. 22 ff. =

Buchholz 406.27 § 57a BBergG Nr. 2) dargelegt. Hieran ist festzuhalten. Die Ausführungen der Kläger geben keinen Anlass, von dieser Rechtsprechung abzuweichen. Insoweit sei nur noch einmal Folgendes hervorgehoben:

- 38 Die Beschränkung oder die Untersagung des Abbaus zu Gunsten betroffener Oberflächeneigentümer wegen schwerer Bergschäden muss nicht zwingend bereits bei der Zulassung des Rahmenbetriebsplans geprüft und gegebenenfalls angeordnet werden. Ein solcher Zwang lässt sich namentlich nicht aus der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG herleiten. Die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes verlangt nur, dass der betroffene Grundeigentümer eine Prüfung seiner Belange vor Erlass eines Betriebsplans verlangen kann, der tatsächlich den Abbau und damit die Einwirkungen auf sein Grundeigentum ermöglicht. Diese Funktion kommt dem Rahmenbetriebsplan ebenso wenig zu wie dem Sonderbetriebsplan, auf den die Beklagte die Prüfung der Eigentümerbelange verlagert. Erst der Hauptbetriebsplan gibt den Abbau frei. Aufgrund der im Planfeststellungsbeschluss ausgebrachten Nebenbestimmung hängt seine Zulassung aber wiederum davon ab, dass zuvor in dem Sonderbetriebsplan die Auswirkungen des Abbaus auf potenziell betroffene Grundstücke geprüft worden sind.
- 39 Auch der Rechtsschutz des Oberflächeneigentümers wird nicht verkürzt. Ein Abbau mit senkungsbedingten Auswirkungen auf sein Eigentum darf erst stattfinden, wenn diese Einwirkungen geprüft sind und nicht zu einer Beschränkung des Abbaus beispielsweise auch durch alternative Abbaumethoden führen (etwa Anordnung von Blasversatz). Die Sonderbetriebspläne sind ihrerseits anfechtbar. Mit Einwendungen im Sonderbetriebsplanverfahren sind Oberflächeneigentümer nach § 57a Abs. 5 Halbs. 2 BBergG gerade nicht ausgeschlossen. Das gilt im Übrigen unabhängig davon, ob sie im Planfeststellungsverfahren über die Zulassung des Rahmenbetriebsplans Einwendungen erhoben haben oder nicht.

40 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Sailer

Krauß

Neumann

Guttenberger

Schipper

Sachgebiet: BVerwGE: nein
Bergrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BBergG § 48 Abs. 2 Satz 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3,
§ 57a Abs. 2 Satz 2, § 57a Abs. 5, § 57b Abs. 3 Satz 3,
UVPg § 2 Abs. 1
UVP-V Bergbau § 2 Abs. 1
VwVfG § 75 Abs. 1

Stichworte:

Rahmenbetriebsplan; Zulassung; Planfeststellung; Umweltverträglichkeitsprüfung; Bergsenkungen; Gefahren für Leben und Gesundheit; Vorsorge; Schutz gegen Hochwasser; Zuständigkeit der Bergbehörden; Eigentum; Bergschäden; Sonderbetriebsplan; Vorbehalt.

Leitsätze:

1. § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BBergG erfasst Gefahren für Leben und Gesundheit Dritter außerhalb des Betriebs, ohne danach zu differenzieren, ob die Gefahr unmittelbar oder mittelbar durch den Betrieb herbeigeführt wird.

2. Kann ein beabsichtigter untertägiger Abbau von Steinkohle infolge der durch ihn verursachten Bergsenkungen eventuell Maßnahmen des Hochwasserschutzes notwendig machen, muss die Bergbehörde sich bei der Zulassung eines Rahmenbetriebsplans vergewissern, ob die Probleme, die das Vorhaben mit Blick auf den erforderlichen Hochwasserschutz auslöst, in den dafür zuständigen wasserrechtlichen Verfahren gelöst werden können (wie Urteil vom 15. Dezember 2006 - BVerwG 7 C 6.06 - BVerwGE 127, 272).

Urteil des 7. Senats vom 29. April 2010 - BVerwG 7 C 18.09

I. VG Düsseldorf vom 13.12.2005 - Az.: VG 3 K 3972/03 -
II. OVG Münster vom 20.08.2009 - Az.: OVG 11 A 656/06 -