

Oberverwaltungsgericht NRW, 11 A 2635/09

Datum: 26.01.2012
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 11. Senat
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 11 A 2635/09

Tenor: Das angefochtene Urteil wird geändert: Die Klage wird abgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Verfahrens beider Rechtszüge.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Klägerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit einer bergrechtlichen Anordnung, mit der der Klägerin aufgegeben wurde, betreffend die Behandlung des aus einem stillgelegten Erzbergwerk austretenden und mit Schwermetallen belasteten Grubenwassers einen Sonderbetriebsplan vorzulegen oder die Verlängerung eines früheren Betriebsplanes zur Grubenwasserbehandlung zu beantragen.

Im Metallerzbergwerk N. in M. wurden vom Jahr 1852 bis zur Einstellung der Förderung im März 1992 Pyrit, Zink und Blei untertägig abgebaut.

Bis zu seiner Stilllegung wurde das Erzbergwerk N. von der T. Bergbau GmbH & Co. - persönlich haftende Gesellschafterin: T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH - betrieben. Alleinige Gesellschafterin dieses Unternehmens war die Metallgesellschaft AG. Die T. Bergbau GmbH & Co. führte die Grube N. im eigenen Namen und für Rechnung der Metallgesellschaft AG bzw. später der T. Chemie GmbH, einer weiteren Untergesellschaft der Metallgesellschaft AG. Die Metallgesellschaft AG firmierte zweimal um, und zwar im Jahr 2002 zur mg technologies ag sowie im Jahr 2005 zur H. H1. AG - der Klägerin -. Im Jahr 2002 schloss die mg technologies ag mit der T. Bergbau GmbH, die nach Angaben der Klägerin mit ihr konzernrechtlich nicht verbunden ist, einen Dienstleistungsvertrag. Hierin wurde die T. Bergbau GmbH beauftragt, das Erzbergwerk N. im eigenen Namen, aber auf Rechnung und nach Weisung des Konzerns zu führen. Die Weisungs- und Kontrollrechte gegenüber der T. Bergbau GmbH übertrug die Klägerin auf die T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH.

Schon während der aktiven Erzgewinnung musste das Bergwerk von dem eindringenden Grund- und Kluftwasser entwässert werden. Das Grubenwasser ist aufgrund seines Kontaktes mit den an

den Stollenwänden freigelegten Erzen mit Schwermetallen belastet. Vor seiner Einleitung in den unterhalb des Bergwerksgeländes fließenden Fluss M1. bedarf das Grubenwasser der Behandlung in einer Kläranlage, wo es durch Fällung von Eisen, Zink und Mangan gereinigt wird. Die Grubenwasserbehandlungsanlage wurde im Jahr 1966 erbaut und zunächst vom Ruhrverband betrieben. Die Kosten der Grubenwasserbehandlung trug während der Betriebszeit der Grube N. die T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH (& Co.).

Im März 1992 wurde die Erzförderung in der Grube N. eingestellt. Das ehemalige Bergamt T1. ließ mit Bescheid vom 21. Oktober 1993 den von der T. Bergbau GmbH & Co. vorgelegten Abschlussbetriebsplan vom 17. Dezember 1991 in der Fassung vom 21. Mai 1992 zu. Im Abschlussbetriebsplan ist unter anderem angegeben, dass die Wasserhaltung aufrechterhalten bleibe, solange noch Verfüllungsmaßnahmen im Grubenbetrieb durchgeführt würden, und über die Wasserhaltung ein Sonderbetriebsplan ergehe, wenn die Schächte und die Rampe verfüllt und verschlossen würden (Nr. 2.2). Ferner enthält dieser Plan den Hinweis, dass Regelungen unter anderem für das Einstellen der Wasserhaltung zu gegebener Zeit in Sonderbetriebsplänen vorgelegt würden (Nr. 3). Der Zulassungsbescheid vom 21. Oktober 1993 verfügt unter Ziffer I. 5): "Die Wasserhaltung ist in dem erforderlichen Umfang bis zum endgültigen Verschließen der o. a. Tagesöffnungen aufrechtzuerhalten. Für die Einstellung der Pumpmaßnahmen, die ggf. schrittweise erfolgen kann bzw. muß, ist ein Sonderbetriebsplan vorzulegen. In diesem Betriebsplan sind auch die sich aus der Einstellung der Pumpmaßnahmen ergebenden Folgen darzulegen". In Ziffer IV. ist unter anderem angegeben: "Wegen des langen Zeithorizonts für die Durchführung und Erfüllung der gesamten Abschlussmaßnahmen ist die Regelung von Details in Sonderbetriebsplänen gefordert".

Ab 1993 wurden an dem Bergwerk N. Verfüll-, Abbruch- und Sanierungsarbeiten durchgeführt, die sich bis 2004 erstreckten.

Das früher zuständige Bergamt Recklinghausen erinnerte erstmals Ende 1994 die T. Bergbau GmbH & Co. an die Vorlage von Sonderbetriebsplänen zu noch offenen Fragen, auch betreffend das Grubenwasser. Im Anschluss hieran erfolgten weitere Gespräche zwischen den Bergbehörden und Vertretern der T. Bergbau GmbH & Co. zu Fragen der Grubenwasserproblematik.

Die aktive Grubenwasserhaltung wurde im April 1996 eingestellt. Der Sonderbetriebsplan vom 8. März 1995 zum Einstellen der Wasserhaltung auf dem Metallerzbergwerk N. wurde mit Bescheid vom 2. April 1996 befristet bis zum 31. März 2001 zugelassen. Die Nebenbestimmung Nr. 9 des Zulassungsbescheides lautet: "Das anfallende Grubenwasser ist vor dem Einleiten in die Vorflut (M1.) weiterhin zu klären. Die Klärung ist während der Geltungsdauer dieses Betriebsplans durchzuführen, solange dies zur Einhaltung der in dem jeweils gültigen wasserrechtlichen Erlaubnisbescheid zum Einleiten des geklärten Grubenwassers in die Vorflut festgelegten Einleitungsgrenzwerte erforderlich ist". Ergänzt wurde dieser Sonderbetriebsplan durch einen weiteren Sonderbetriebsplan vom 19. Februar 1999 zum Reinigen von Grubenwasser.

Von April 1996 bis März 1999 lief das Grubengebäude mit Wasser voll. Die Grubenwasserfällanlage, die zwischenzeitlich in das Eigentum der T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH übergegangen war, lag in diesem Zeitraum still. Seit dem Absaufen der Grube läuft das Grubenwasser frei aus dem Mundloch des Erbstollens aus. Von dort wird es abgeleitet und seitdem wieder in der Grubenwasserfällanlage behandelt.

Zur Einleitung des gereinigten Grubenwassers in die M1. und zur Wasserentnahme wurden der T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH vom Landesoberbergamt Nordrhein-Westfalen jeweils befristete und sukzessive verlängerte wasserrechtliche Erlaubnisbescheide erteilt.

Unter dem 23. Januar 2001 beantragte die T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH einen

"Sonderbetriebsplan Grubenwasser als Ergänzung zum Abschlussbetriebsplan", der als "Auslaufende Betriebspläne" unter anderem den "Sonderbetriebsplan zum Einstellen der Wasserhaltung auf dem Metallerzbergwerk N. ... befristet bis zum 31. März 2001", den "Sonderbetriebsplan zur Reinigung von natürlich austretendem Grubenwasser nach dem Volllaufen der Grube N. ... befristet bis zum 15. März 2001" ersetzen sollte. Die Gesellschaft erklärte sich unter ausdrücklicher Wahrung ihrer Rechtsposition bereit, die Grubenwasserbehandlung vorläufig bis zum 31. März 2003 durchzuführen. Dieser Sonderbetriebsplan wurde als Ergänzung zum Abschlussbetriebsplan - Grubenwasserbehandlung - mit Verfügung des Bergamtes Recklinghausen vom 13. Juni 2001 zugelassen. Die bei der Grubenwasserklärung angefallenen Hydroxidschlämme wurden zunächst extern entsorgt.

Mit Schreiben vom 9. Januar 2003 beantragte die T. Bergbau Verwaltungsgesellschaft mbH 13 die Verlängerung der "Ergänzung Abschlussbetriebsplan Grubenwasserbehandlung" vom 13. Juni 2001 bis zum 31. April 2004 mit der Maßgabe, den Kalk-Eisen-Hydroxidschlamm in Teilmengen versuchsweise anstelle der externen Entsorgung nunmehr durch ein Verpumpen unter Tage zu deponieren. Diesem Antrag hat das Bergamt S. mit Bescheid vom 27. März 2003 befristet bis um 31. Mai 2004 und mit Auflagen betreffend die Entsorgung des Hydroxidschlammes entsprochen.

Unter dem 2. April 2004 stellte die T. Bergbau GmbH im Namen und in Vollmacht der mg technologies ag einen Antrag auf Verlängerung des Betriebsplanes zur Grubenwasserbehandlung bis zum 31. Mai 2005, dem das Bergamt S. mit Bescheid vom 13. April 2004 entsprach. Weitere Verlängerungsanträge der T. Bergbau GmbH im Namen und in Vollmacht nunmehr der Klägerin (H. H1. AG) wurden positiv beschieden, letztmalig befristet bis zum 28. Februar 2007. 14

Nachdem bereits in den vorausgegangenen Jahren Verhandlungen zwischen der T. Bergbau GmbH einerseits und der Bergbehörde bzw. dem vormaligen Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen zur Frage einer Haftungsbegrenzung bzw. Entlassung aus der Haftung für die Grubenwasserbehandlung geführt worden waren, teilte die T. Bergbau GmbH der nunmehr zuständigen Bezirksregierung Arnsberg - Abteilung 6 Bergbau und Energie in NRW - im Namen und in Vollmacht der Klägerin durch Schreiben vom 28. Februar 2007 mit, die Einigungsbemühungen zur Frage der Grubenwasserreinigung seien gescheitert. 15

Die Bezirksregierung Arnsberg ordnete mit dem an die T. Bergbau GmbH für H. H1. AG 16 adressierten Bescheid vom 8. April 2008 an, ihr bis zum 8. Mai 2008 für den Betrieb der Grubenwasserbehandlungsanlage N. entweder einen neuen, zulassungsfähigen Sonderbetriebsplan als Ergänzung des mit Bescheid vom 21. Oktober 1993 zugelassenen Abschlussbetriebsplans zur Zulassung vorzulegen oder bei ihr die Verlängerung des bis zum 28. Februar 2007 gültigen Betriebsplans für die Grubenwasserbehandlung in vollem Umfang mit allen inhaltlichen und verfahrensmäßigen Festlegungen zu beantragen. Zur Begründung ihres Bescheides führte die Bergbehörde insbesondere aus, die Pflicht zur Behandlung des Grubenwassers ergebe sich aus dem Abschlussbetriebsplan. Hierfür sei der zulassungspflichtige Betrieb der Grubenwasserkläranlage notwendig, für den ein Betriebsplan vorzulegen sei. Die Fortdauer der Nachsorgeverpflichtung sei derzeit nicht unzumutbar. Die Verantwortlichkeit eines Bergbauunternehmens sei in erster Linie verhaltens- und verursacherorientiert. Der Bergwerksunternehmer hafte angesichts der freiwilligen Übernahme einer naturgemäß risikobehafteten Gewinnungstätigkeit. Konkrete Angaben zu Fragen der Begrenzung der Verhaltensverantwortlichkeit enthalte weder die sog. Rammelsberg-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts noch seien gesetzliche oder behördliche Kriterien hierzu gegeben. Die sog. Altlasten-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beziehe sich auf Zustandsverantwortlichkeiten und könne nicht auf bergrechtliche Nachsorgepflichten übertragen werden. Die Grenze dieser Nachsorgeverantwortlichkeit aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sei

hier mit Blick darauf, dass erst 16 Jahre seit der Stilllegung des Bergwerks vergangen seien, noch lange nicht erreicht. Weiterhin sei zu berücksichtigen, dass im März 2003 antragsgemäß eine bis zum 31. Dezember 2013 geltende wasserrechtliche Erlaubnis zur Einleitung gereinigten Grubenwassers in die M1. erteilt worden sei. Mindestens bis zu diesem Zeitpunkt sei die Grubenwasserbehandlungsanlage zu betreiben und zu unterhalten. Trotz der Erklärung einer vorläufig freiwilligen Grubenwasserbehandlung und -entsorgung im Rahmen früherer Genehmigungen werde eine Rechtspflicht hierzu nicht anerkannt, weswegen diese Anordnung geboten sei.

Hiergegen hat die Klägerin Klage erhoben, zu deren Begründung sie im Wesentlichen vorgetragen hat: Die angefochtene bergrechtliche Verfügung sei rechtswidrig. Sie sei zu Unrecht auf § 71 Abs. 1 BBergG und die Nebenbestimmung Nr. 5 des den Abschlussbetriebsplan zulassenden Bescheides vom 21. Oktober 1993 gestützt worden. Diese Nebenbestimmung betreffe nur die Einstellung der Pumpmaßnahmen, nicht aber die Pflicht zur Grubenwasserbehandlung. Regelungen zur Grubenwasserbehandlung seien in dem Sonderbetriebsplan zur Einstellung der Grubenwasserhaltung vom 8. März 1995 enthalten. Aus der Nebenbestimmung Nr. 9 des Zulassungsbescheides vom 2. April 1996 zu diesem Sonderbetriebsplan ergebe sich, dass nur während dessen befristeter Geltungsdauer eine Pflicht zur Grubenwasserbehandlung bestanden habe. Mit seinem Auslaufen sei diese Pflicht entfallen. Mit der Vorlage dieses Sonderbetriebsplanes sei zugleich die Verpflichtung aus der Nebenbestimmung Nr. 5 des Abschlussbetriebsplanes erfüllt worden. § 71 BBergG sei im Anwendungsbereich des ihm gegenüber vorrangigen § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG nicht anwendbar. Zudem könne bergrechtlich ein Unternehmer nicht zwangsweise durch Verwaltungsakt zur Antragstellung bzw. der Vorlage eines Betriebsplanes verpflichtet werden. Die Bergbehörde habe allenfalls die Befugnis, Maßnahmen anzuordnen. Die streitige Anordnung könne als nachträgliche Regelung zum Abschlussbetriebsplan ersatzweise nicht auf § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG gestützt werden. Eine nachträgliche Auflage zum Abschlussbetriebsplan sei nicht im Sinne dieser Vorschrift für den Unternehmer wirtschaftlich vertretbar. Die Bergbehörde sei in dieser Hinsicht beweisfällig geblieben. Eine wirtschaftliche Vertretbarkeit sei im Übrigen zu verneinen. Die Bezugsgröße sei der konkrete Bergwerksbetrieb, hier also das Bergwerk N. , das eine eigenständige wirtschaftliche Einheit darstelle. Auf die Vermögensverhältnisse eines etwaig dahinterstehenden Konzerns komme es nicht an. Das Bergwerk N. generiere keine Gewinne mehr. Gebildete Rückstellungen für Nachsorgekosten und frühere Gewinne des Erzbergwerks stünden in einem krassen Missverhältnis zu den Nachsorgekosten für die Grubenwasserbehandlung. Bis 2008 aufgewendete Nachsorgekosten für Grubenwasser in Höhe von 16,0 Mio. Euro stünden Rückstellungen in Höhe von 6,4 Mio. Euro gegenüber. Insgesamt für die Grubenstilllegung aufgewendete Nachsorgekosten überstiegen die gesamten Nachsorgemittel um das Dreifache. Höhere Rückstellungen hätten nicht gebildet werden müssen, weil es früher der bergrechtlichen Praxis und Literatur entsprochen habe, keine Verantwortlichkeit des Bergbauunternehmers für das nach Betriebsstilllegung austretende Grubenwasser anzunehmen. Auch wasserhaushaltsrechtlich sei dies infolge der vorherrschenden "Quellwassertheorie" nicht als Gewässerbenutzung bewertet worden. Folglich sei die Pflicht zur Kostentragung für die Grubenwasserbehandlungsanlage mit Betriebseinstellung weggefallen. Diese Rechtslage habe sich erst nach Stilllegung der Grube N. aufgrund der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, letztlich der sog. Rammelsberg-Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, geändert. Zudem hätten die T. Bergbau GmbH & Co. bzw. die Metallgesellschaft AG in den Verwaltungsverfahren stets auf eine begrenzte Nachsorgehaftung hingewiesen. Die sei ebenso in gescheiterten Vergleichsverhandlungen mit dem zuständigen Landesministerium und der Bergbehörde zur Sprache gekommen. Anträge auf eine verbindliche Festlegung einer Haftungsgrenze seien nicht beschieden worden. Selbst wenn man § 71 Abs. 1 BBergG gleichwohl für anwendbar halte, sei der angegriffene Bescheid rechtswidrig. Bei einer nachträglichen Anordnung nach Satz 1 dieser Bestimmung wären erneut die materiellen Voraussetzungen des § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG zu beachten, die hier nicht erfüllt seien. Dem Wesen nach stelle sich die Anordnung des Beklagten als eine nachträgliche Auflage zum Abschlussbetriebsplan dar, die aber an einer wirtschaftlichen Vertretbarkeit scheitere. Im Übrigen

17

liege ein Ermessensfehler vor, da der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht beachtet worden sei. Hinreichende Ausführungen der Bergbehörde hierzu fehlten, insbesondere weil es sich im Fall der Grube N. um einen speziellen Einzelfall handle und der Sache nach hier dem Unternehmen eine "Ewigkeitshaftung" auferlegt werde. Auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Zustandshaftung bei altlastenbehafteten Grundstücken sei nicht in dem gebotenen Maße beachtet worden. Die Nachsorgehaftung des Bergbauunternehmers stehe der Zustandshaftung näher als der Verhaltensverantwortlichkeit. Die Haftung sei auf Rückstellungen und noch vorhandene Vermögenswerte des konkreten Betriebs begrenzt. Die Berufung der Bergbehörde auf die bis 2013 geltende wasserrechtliche Erlaubnis sei eine ermessensfehlerhafte Erwägung. Der gesamte Vorgang der Grubenwasserbehandlung unterfalle ausschließlich dem Bergrecht. Das Wasserrecht biete allenfalls Anhaltspunkte für die Frage, wann Grubenwasser zu einer Gewässerverunreinigung führen könne. Die Erlaubnis zur Einleitung geklärten Grubenwassers in die M1. beinhalte nur eine Befugnis, nicht aber eine Pflicht zur Gewässerbenutzung. Deshalb sei die Länge der Laufzeit der wasserrechtlichen Erlaubnis ohne Bedeutung. Schließlich fehle in dem Bescheid auch die zu fordernde Festlegung der Haftungsgrenze, so dass er eine Ewigkeitshaftung begründe.

Die Klägerin hat beantragt, 18

den Bescheid der Beklagten - Bezirksregierung Arnsberg - vom 8. April 2008
aufzuheben. 19

Die vormals beklagte Bezirksregierung Arnsberg hat beantragt, 20

die Klage abzuweisen. 21

Sie hat den angefochtenen Bescheid verteidigt und ergänzend geltend gemacht: Die Bergbehörde 22
habe den angegriffenen Bescheid auf die zutreffende Ermächtigungsgrundlage des § 71 Abs. 1
BBergG und die Nebenbestimmung Nr. 5 zum Abschlussbetriebsplan vom 21. Oktober 1993
gestützt. Diese über einen bloßen Hinweis hinausgehende und als Auflage zu wertende
Nebenbestimmung betreffe nicht nur die Pumpmaßnahmen, sondern auch die sich aus der
Einstellung der Pumpmaßnahmen ergebenden Folgen. Ein Abschlussbetriebsplan solle
sicherstellen, dass nach Einstellung des Betriebes von diesem keine Gefahren mehr für Leben
und Gesundheit sowie keine gemeinschädlichen Einwirkungen ausgingen. Die Nebenbestimmung
sei daher nicht so zu verstehen, dass von dem Unternehmen nur das einmalige Darlegen der
Folgen einer Einstellung der Pumpmaßnahmen verlangt werde. Vielmehr sei ein
Sonderbetriebsplan mit einer dauerhaften Regelung zum Ausschluss gemeinschädlicher
Einwirkungen nach Einstellung des Betriebes vorzulegen gewesen. Im Zeitpunkt der Zulassung
des Abschlussbetriebsplanes hätten die sich aus der Einstellung der Pumpmaßnahmen
ergebenden Folgen noch gar nicht abgesehen werden können. Die unbefristete
Nebenbestimmung Nr. 5 erlösche erst dann, wenn keine Maßnahmen wegen des
schadstoffbelasteten Grubenwassers mehr erforderlich seien und eine Entlassung aus der
Bergaufsicht erfolgen könne. Durch den am 2. April 1996 zugelassenen und ohnehin befristeten
Sonderbetriebsplan zur Einstellung der Wasserhaltung seien nicht sämtliche gemeinschädliche
Einwirkungen infolge des Einstellens der Pumpmaßnahmen erfasst gewesen. Seine Verlängerung
oder weitere Sonderbetriebspläne seien erforderlich gewesen. § 71 Abs. 3 BBergG greife nicht ein,
da ein Abschlussbetriebsplan vorliege. § 71 Abs. 1 BBergG sei vorliegend nicht gegenüber § 56
Abs. 1 Satz 2 BBergG subsidiär. Es gehe hier nicht um die Ergänzung des
Abschlussbetriebsplanes durch eine nachträgliche Auflage, sondern um die Durchsetzung einer
Nebenbestimmung zum Abschlussbetriebsplan. Die Verpflichtung zur Vorlage eines
Sonderbetriebsplanes könne wegen der bestandskräftigen Nebenbestimmung Nr. 5 zum
Abschlussbetriebsplan auch durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden. Die bergrechtlich für den
Unternehmer bestehende Möglichkeit, einen Betriebsplan zu beantragen, werde bei der
Einstellung des Betriebes unter anderem zur Abwehr gemeinschädlicher Einwirkungen zur Pflicht,

einen Abschlussbetriebsplan vorzulegen. Diese Pflicht könne durch Verwaltungsakt durchgesetzt werden. Eine zwangsweise Vollstreckung sei möglich, wenn auch nicht durch Ersatzvornahme, so doch durch ein Zwangsgeld. Die angefochtene Anordnung sei verhältnismäßig. Der Maßstab der wirtschaftlichen Vertretbarkeit aus § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG gelte hier nicht, weil diese Bestimmung nicht anwendbar sei. Eine analoge Anwendung im Rahmen des hier maßgeblichen § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG sei nicht veranlasst. Es sei nicht Sache der Bergbehörde gewesen, die finanzielle Situation des Unternehmers und die Angemessenheit gebildeter Rücklagen zu prüfen, zumal zwischen Betriebseinstellung und der streitigen Verfügung erst 16 Jahre vergangen seien und die Klägerin in Vergleichsverhandlungen im Jahr 2006 bereit gewesen sei, weitere 8,0 Mio. Euro für die Grubenwasserklärung einzusetzen. Die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit könne nicht nach immissionsschutzrechtlichen Maßstäben erfolgen, da anders als dort im Bergrecht nicht auf die gebotenen Maßnahmen bei Betriebseinstellung verzichtet werden könne. Es seien nicht nur die wirtschaftlichen Verhältnisse des Bergwerks N. allein zu berücksichtigen, das keine eigene Rechtspersönlichkeit besitze, sondern diejenigen des Gesamtkonzerns. Der Konzern habe mit dem Bergwerk Gewinne erwirtschaftet, sei bewusst ein Risiko eingegangen und sei daher aufgrund der Verhaltensverantwortlichkeit und nicht allein wegen der Zustandsverantwortlichkeit haftbar. Die Verantwortlichkeit des Unternehmers folge ebenso aus der bestandskräftigen und bis 2013 geltenden wasserrechtlichen Erlaubnis, die auf eigenen Antrag erteilt worden sei und auf früheren entsprechenden Erlaubnissen beruhe. Da einem bergrechtlichen Betriebsplan keine Konzentrationswirkung zukomme, hätten ergänzend wasserrechtliche Erlaubnisse erteilt werden müssen. Die Kosten zur Klärung des Grubenwassers fielen daher in erster Linie nicht aufgrund der angefochtenen Verfügung an, sondern infolge der Pflicht zur Einhaltung der wasserrechtlichen Vorgaben. Im wasserrechtlichen Verfahren habe sich die Klägerin auf eine Unverhältnismäßigkeit berufen können, so dass es ihr jetzt verwehrt sei, eine Grundrechtsbeeinträchtigung geltend zu machen. Sonstige Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte rechtfertigten ebenso wenig eine Verlagerung der Kosten für die Grubenwasserbehandlung auf die Allgemeinheit. Das Bergbauunternehmen habe auf eigenes Risiko gehandelt. Die von der Klägerin angeführte "Quellwassertheorie" habe möglicherweise bedeutet, dass das Grubenwasser nicht wie eine Einleitung zu behandeln gewesen sei und daher keiner wasserrechtlichen Erlaubnis bedurft habe. Hieraus könne aber nicht gefolgert werden, dass belastetes Grubenwasser aus dem Verantwortungsbereich des Bergbautreibenden herausgefallen sei und Rücklagen nicht erfordert habe.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 16. Oktober 2009 den Bescheid der Bezirksregierung Arnsberg vom 8. April 2008 aufgehoben. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt, § 71 Abs. 1 BBergG rechtfertige als allgemeine Eingriffsklausel nicht die angefochtene Anordnung. Das Betriebsplanverfahren sei ein freiwilliges Antragsverfahren. Damit sei dem Bergrecht die Erzwingung der Aufstellung und Einreichung eines Betriebsplanes fremd. Die §§ 51 ff. BBergG, aus denen sich eine Pflicht zur Aufstellung von Betriebsplänen ergebe, beinhalteten keine ausdrückliche Ermächtigung der Bergbehörde, die Vorlage eines zulassungsfähigen Betriebsplanes anzuordnen und durchzusetzen. Der Abschlussbetriebsplan verhalte sich gerade nicht zur Einstellung der Wasserhaltung und deren Folgen. Ein entsprechendes Recht der Behörde folge auch nicht aus der Nebenbestimmung Nr. 5 zum Abschlussbetriebsplan, weil deren Absatz 2 keinen eigenständigen Regelungsgehalt besitze. Eine Umdeutung der Anordnung komme nicht in Betracht. Wegen der weiteren Einzelheiten der Begründung wird auf die Entscheidungsgründe des erstinstanzlichen Urteils verwiesen.

23

Die vormals beklagte Bezirksregierung Arnsberg hat fristgerecht die vom Verwaltungsgericht zugelassene Berufung eingelegt. Zur Begründung der Berufung wird unter teilweiser Wiederholung bisherigen Vorbringens nochmals hervorgehoben: Die angegriffene Verfügung sei zu Recht auf § 71 Abs. 1 BBergG gestützt worden. Das Verwaltungsgericht verkenne die gesetzliche Systematik. § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG sei nur anwendbar, wenn ein zugelassener Betriebsplan keine ausreichenden Regelungen enthalte und daher ergänzt werden müsse. § 71 Abs. 3 BBergG betreffe die Situation, in der gar kein Betriebsplan vorliege. Gemäß § 71 Abs. 1

24

BBergG könne die Bergbehörde anders als möglicherweise bei Betriebsplänen für die Zulassung eines Gewinnungsbetriebes jedenfalls für die Betriebseinstellung wegen der aus § 53 BBergG folgenden Verpflichtung zur Aufstellung eines Abschlussbetriebsplanes die Vorlage eines solchen Betriebsplanes verlangen. Im Gesamtzusammenhang der Zulassung des Abschlussbetriebsplans mit Bescheid vom 21. Oktober 1993 sei dessen Nr. 5 zu verstehen. Eine verbindliche Regelung sei schon aufgrund der Wortwahl getroffen worden. Wegen des langen Zeithorizonts und daraus resultierender Unsicherheiten habe neben den Auswirkungen der Einstellung der Pumpmaßnahmen auch die Grubenwasserbehandlung nur in einem Sonderbetriebsplan geregelt werden können. Diese Verpflichtung habe die Klägerin nicht erfüllt. Die einmalige Vorlage eines Sonderbetriebsplanes zur Grubenwasserbehandlung reiche hierfür nicht aus. Die angefochtene bergrechtliche Verfügung sei auch verhältnismäßig. Maßgeblich sei eine allgemeine Verhältnismäßigkeit und nicht eine wirtschaftliche Vertretbarkeit im Sinne des § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG. Die Klägerin sei auf die Ableitung geklärter Grubenwässer in die M1. angewiesen und müsse daher die Grenzwerte einhalten, die in der bis 2013 geltenden und bestandskräftigen wasserrechtlichen Erlaubnis festgeschrieben seien. Auch ohne die hier streitige Verfügung müsse daher eine Grubenwasserbehandlung erfolgen. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung müsse sich nicht nur auf die konkreten Verhältnisse der Grube N. erstrecken, vielmehr müsste die Verfügung, um rechtswidrig zu sein, die Klägerin in ihren gesamten Ressourcen unverhältnismäßig belasten. Hierfür sei nichts erkennbar. Als Handlungsstörerin habe die Klägerin keinen Anspruch auf eine Beschränkung ihrer Nachsorgeverantwortlichkeit nach den Grundsätzen der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den sog. Altlasten.

Die Beklagte beantragt, 25

das angefochtene Urteil zu ändern und die Klage abzuweisen. 26

Die Klägerin beantragt, 27

die Berufung zurückzuweisen. 28

Sie verteidigt das angefochtene Urteil und hebt unter teilweiser Wiederholung ihres bisherigen Vortrages hervor: Es gehe nur vordergründig um die Frage, ob das Bergrecht eine Ermächtigungsgrundlage für die Verpflichtung zur Vorlage eines Sonderbetriebsplanes zur Grubenwasserbehandlung bereithalte. Kern des Verfahrens sei, ob die bergrechtliche Nachsorgehaftung begrenzt und wie die Grenze näher zu bestimmen sei. Entgegen der Auffassung der Beklagten gebe es wegen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes keine Ewigkeitshaftung. Die bergbauliche Rohstoffversorgung liege im Gemeinwohl. Der Eigentümer dürfe nicht durch Nachsorgeverantwortlichkeiten in einer mit Art. 14 GG unvereinbaren Weise belastet werden, zumal Bergwerksunternehmer früher nicht für auslaufendes Grubenwasser zur Verantwortung gezogen worden seien. Im Übrigen sei die angefochtene Verfügung vom Verwaltungsgericht zu Recht aufgehoben worden. Das Bergrecht ermögliche es nicht, einen Unternehmer durch Verwaltungsakt zwangsweise zur Antragstellung zu verpflichten. Auch aus § 71 Abs. 1 BBergG in Verbindung mit der Nebenbestimmung Nr. 5 des Zulassungsbescheides zum Abschlussbetriebsplan könne eine Verpflichtung zur Vorlage eines Sonderbetriebsplanes zur Grubenwasserhaltung nicht hergeleitet werden. Diese Nebenbestimmung sei Ausdruck einer gestuften Vorgehensweise. Sie erfasse nur die Folgen der Grubenflutung, nicht aber Pflichten, die sich auf der nächsten Stufe infolge der Grubenflutung ergäben. Durch die Vorlage des Sonderbetriebsplanes zur Einstellung der Wasserhaltung sei die Nebenbestimmung Nr. 5 erfüllt worden. Allenfalls § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG könne als Ermächtigungsgrundlage der Verfügung in Betracht kommen, trage diese aber ebenso wenig. Die Nebenbestimmung Nr. 5 enthalte keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Sonderbetriebsplanes zum Betrieb der Grubenwasserkläranlage. Eine nachträgliche Auflage zum Abschlussbetriebsplan scheitere aber daran, dass eine solche Auflage für sie die Klägerin - nach ihrem bisherigen Vortrag wirtschaftlich nicht vertretbar sei, wobei - wie früher im Immissionsschutzrecht beim Begriff der Anlage - auf den

konkreten Bergbaubetrieb, d. h. die Grube N. , abzustellen sei. Nicht maßgeblich seien die wirtschaftlichen Verhältnisse des Gesamtkonzerns. Schließlich sei die Verfügung selbst bei unterstellter Anwendbarkeit des § 71 Abs. 1 BBergG unverhältnismäßig, weil sie hinsichtlich der Grubenwassernachsorge zu einer nicht zulässigen Ewigkeitshaftung führe. Entstehenden Kosten stünden bei dem stillgelegten Bergwerk keine Gewinne mehr gegenüber, die notwendigen Rückstellungen seien längst aufgebraucht.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakten im vorliegenden Verfahren, in den Verfahren 13 K 846/04 VG Arnsberg und 13 K 1470/09 VG Arnsberg sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge der Bergbehörden Bezug genommen. Sie waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe:

Der Senat hat das Rubrum von Amts wegen umgestellt. Mit Blick auf den Wegfall von § 5 Abs. 2 AG VwGO NRW (vgl. Art. 2 Nr. 28 des Gesetzes zur Modernisierung und Bereinigung von Justizgesetzen im Land Nordrhein-Westfalen vom 26. Januar 2010, GV. NRW. S. 30) ist kraft Gesetzes zum 1. Januar 2011 ein Beklagtenwechsel eingetreten. Gemäß dem fortan geltenden sog. Rechtsträgerprinzip (vgl. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) ist das Rubrum wie vorstehend ersichtlich geändert worden.

Die zulässige Berufung des Beklagten ist begründet. Der Bescheid der Bezirksregierung Arnsberg vom 8. April 2008 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§§ 113 Abs. 1 Satz 1, 114 Satz 1 VwGO). Das entgegenstehende Urteil des Verwaltungsgerichts ist zu ändern und die Klage abzuweisen.

I. Die Bergbehörde war berechtigt, von der Klägerin die Vorlage eines Sonderbetriebsplanes zur Grubenwasserbehandlung bzw. die Verlängerung des bis zum 28. Februar 2007 befristeten Sonderbetriebsplanes zur Grubenwasserbehandlung zu verlangen. Das Ziel der Verfügung ist bei den beiden der Klägerin zur Wahl gestellten Mittel identisch. Die Grubenwasserbehandlungsanlage soll weiterhin auf einer formellen bergrechtlichen Grundlage betrieben werden.

Das Bergwerk N. unterliegt gemäß § 69 Abs. 1 BBergG noch der Bergaufsicht. Der Abschlussbetriebsplan zur Einstellung des ehemaligen Erzbergwerkes ist noch nicht endgültig durchgeführt. Darüber hinaus ist noch immer mit gemeinschädlichen Einwirkungen infolge des Austretens des mit Schwermetallen belasteten Grubenwassers zu rechnen (§ 69 Abs. 2 BBergG).

Die Klägerin ist auch zu Recht als verantwortliche Person nach § 58 Abs. 1 Nr. 1 BBergG in Anspruch genommen worden. Sie ist Unternehmerin im Sinne dieser Vorschrift.

Vgl. zum Unternehmerbegriff BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2007 - 7 C 40.07 -, ZfB 2008, 57 (58), und Beschluss vom 14. April 2011 - 7 B 8.11 -, ZfB 2011, 112 (113).

Die Klägerin hat - früher unter anderer Firmierung (Metallgesellschaft AG bzw. mg technologies ag) - unbeschadet des Dazwischentretens und Handelns weiterer juristischer Personen in der Rechtsgestalt von Handelsgesellschaften die Tätigkeiten der Grube N. auf eigene Rechnung durchführen lassen (vgl. § 4 Abs. 5 BBergG) und zeichnet auch nach eigenem Vorbringen weiterhin für das stillgelegte Erzbergwerk verantwortlich.

Vgl. zur Haftung des herrschenden Unternehmens in der Form einer Aktiengesellschaft OVG NRW, Beschluss vom 30. Juni 2010 - 13 B 645/10 -, juris, Rn. 24 ff., m. w. N.

II. Die Bergbehörde hat die Anordnung zur Vorlage eines Sonderbetriebsplanes betreffend die Grubenwasserbehandlung zu Recht auf § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG gestützt. Diese Anordnung

steht weder im Widerspruch zum allgemeinen Verwaltungsverfahrensrecht noch ist sie durch spezielle bergrechtliche Vorschriften ausgeschlossen.

1. Nach § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG kann die zuständige Behörde im Einzelfall anordnen, welche Maßnahmen zur Durchführung der Vorschriften dieses Gesetzes, der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen und der nach § 176 Abs. 3 aufrechterhaltenen Rechtsverordnungen zu treffen sind. 41

a) Eine allgemeine Anordnung auf der Grundlage des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG ist zunächst nicht durch § 56 Abs. 1 Satz 2 BBergG ausgeschlossen, der vorrangig zu prüfen ist. 42

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 1989 - 4 C 36.85 -, BVerwGE 81, 329 (333); Kremer/Neuhaus gen. Wever, Bergrecht, 2001, Rn. 361. 43

Nach § 56 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BBergG ist die nachträgliche Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zu einer Betriebsplanzulassung zulässig, wenn sie für den Unternehmer und für Einrichtungen der von ihm betriebenen Art wirtschaftlich vertretbar sind, soweit es zur Sicherstellung der Voraussetzungen nach § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 13 und Absatz 2 BBergG erforderlich ist. § 56 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BBergG greift hier nicht zu Gunsten der Klägerin ein. Mit der streitigen Verfügung ist keine nachträgliche Aufnahme, Änderung oder Ergänzung von Auflagen zu dem mit Bescheid vom 21. Oktober 1993 zugelassenen Abschlussbetriebsplan vom 17. Dezember 1991 in der Fassung vom 21. Mai 1992 erfolgt. Die von der Klägerin verlangte Vorlage eines Sonderbetriebsplanes hat nicht die erstmalige Aufnahme oder nachträgliche Modifizierung einer bereits im Abschlussbetriebsplan bzw. dem hierzu ergangenen Zulassungsbescheid enthaltenen Nebenbestimmung zum Gegenstand. Es soll vielmehr ein bislang im Abschlussbetriebsplan noch gar nicht abschließend erfasster Teilbereich der Bergwerksstilllegung geregelt werden. Ein Sonderbetriebsplan betreffend die Grubenwasserbehandlung soll selbstständig zum Abschlussbetriebsplan hinzutreten. Von der Klägerin wird daher nur das gefordert, was in dem zur Zulassung vorgelegten Abschlussbetriebsplan unter den Ziffern 2.2 und 3. selbst angekündigt worden ist, nämlich dass über die Wasserhaltung ein Sonderbetriebsplan ergehe, wenn die Schächte und die Rampe verfüllt und verschlossen seien, und Regelungen unter anderem für das Einstellen der Wasserhaltung zu gegebener Zeit in Sonderbetriebsplänen vorgelegt würden. Aus den gleichen Erwägungen greift ebenso wenig § 56 Abs. 3 BBergG, weil eine Ergänzung oder Änderung des ursprünglichen Abschlussbetriebsplanes nicht Gegenstand der streitigen Verfügung ist, sondern auf der Grundlage des Abschlussbetriebsplanes ein Handeln verlangt wird. 44

b) Dem Gesetzeswortlaut des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG, der die Behörde zur Anordnung von "Maßnahmen zur Durchführung dieses Gesetzes" ermächtigt, lässt sich nicht unmittelbar entnehmen, dass unter "Maßnahmen" auch das Verlangen zur Vorlage eines Sonderbetriebsplanes zu verstehen sein kann. Einer dahingehenden Interpretation steht der Gesetzeswortlaut aber auch nicht entgegen. Jedenfalls führt eine sachgerechte Auslegung unter Beachtung von Sinn und Zweck der bergrechtlichen Betriebsplanpflicht sowie der besonderen Umstände des hier zu beurteilenden Sachverhaltes zu einer entsprechenden Befugnis der Behörde im vorliegenden Einzelfall. 45

aa) Der Forderung, einen Betriebsplan vorzulegen, steht das allgemeine Verwaltungsverfahrensrecht nicht von vornherein entgegen. Das Betriebsplanverfahren ist zwar ein Antragsverfahren, bei dem eine Antragstellung regelmäßig nicht erzwungen werden kann. Im vorliegenden Verfahren ergeben sich jedoch besondere Umstände aus bergrechtlichen Besonderheiten. 46

Das bergrechtliche Betriebsplanverfahren und die Betriebsplanpflicht sind zentrale Punkte des Bergrechts. Das Bundesberggesetz sieht für bergrechtliche Vorhaben eine Reihe unterschiedlicher behördlicher Zulassungen vor. Aufsuchungsbetriebe, Gewinnungsbetriebe und Betriebe zur 47

Aufbereitung dürfen gemäß § 51 Abs. 1 BBergG nur auf Grund von Plänen (Betriebsplänen) errichtet, geführt und eingestellt werden, die vom Unternehmer aufgestellt und von der zuständigen Behörde zugelassen worden sind. Nähere Einzelheiten zur Betriebsplanpflicht für die Errichtung und Führung eines Betriebs über Rahmen-, Haupt- und Sonderbetriebspläne regelt § 52 BBergG. Hinsichtlich der Betriebseinstellung ordnet § 53 BBergG die Aufstellung eines Abschlussbetriebsplanes an.

Ausgangspunkt des bergrechtlichen Betriebsplanverfahrens ist nach § 54 Abs. 1 BBergG ein Zulassungsantrag. Der Unternehmer hat den Betriebsplan, dessen Verlängerung, Ergänzung oder Abänderung vor Beginn der vorgesehenen Arbeiten zur Zulassung einzureichen (§ 54 Abs. 1 BBergG). Die zuständige Behörde hat die Zulassung eines Betriebsplanes schriftlich zu erteilen (§ 56 Abs. 1 Satz 1 BBergG). Das Betriebsplanverfahren ist damit ein Antragsverfahren im Sinne des § 22 Satz 2 VwVfG NRW, das mit Einreichung des Antrages eingeleitet wird.

Bei einem Antragsverfahren ist die Behörde im Regelfall nicht befugt, die Stellung eines Antrages für ein antragsbedürftiges Vorhaben zu erzwingen, wenn dieses Vorhaben entgegen einem Genehmigungserfordernis ohne Genehmigung betrieben bzw. errichtet wird. Der Behörde bleiben nur die fachrechtlichen Sanktionen gegenüber einem aufgrund fehlender Antragstellung genehmigungslosen Zustand.

Vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 10. Oktober 1990 - 1 B 131.90 -, Buchholz 451.20 § 34c GewO Nr. 4, S. 3 (zu einer gewerberechtlichen Genehmigung); Ritgen, in: Knack/Hennek VwVfG, Kommentar, 9. Aufl. 2010, § 22 Rn. 10; Kopp/Rammsauer, VwVfG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, § 22 Rn. 22a.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz gilt aber dann, wenn auf Grund besonderer fachgesetzlichen Bestimmungen eine Pflicht zur Antragstellung besteht und sich aus dem materiellen Recht ergibt, dass die Behörde den zur Antragstellung Verpflichteten hierzu durch Verwaltungsakt anhalten kann.

Vgl. zum Bauantrag bei einem Baugebot BVerwG, Urteil vom 15. Februar 1990 - 4 C 41.87 -, BVerwGE 84, 335 (348 f.).

So liegt der Fall hier. Bei betriebsplanpflichtigen Arbeiten normiert das Bundesberggesetz nach dem vorstehend Dargelegten eine Pflicht zur Antragstellung. Das Bergrecht sieht im Grundsatz auch Möglichkeiten vor, den bergrechtlich Verantwortlichen durch Verwaltungsakt zu einem Antrag in der Form der Vorlage eines Betriebsplanes zu verpflichten.

Offen gelassen OVG S.-A., Beschluss vom 10. Mai 2001 - 1 L 110/01 -, ZfB 2001, 220 (221), m. w. N.

bb) Für die Errichtung und Führung eines Betriebes kann die zuständige Behörde nach § 52 Abs. 2 BBergG unter den dort im Einzelnen normierten Voraussetzungen die Aufstellung von Rahmenbetriebsplänen (Nr. 1) bzw. von Sonderbetriebsplänen (Nr. 2) verlangen. Bereits der Gesetzeswortlaut ("kann verlangen") zeigt, dass unabhängig von der dem Unternehmer in den genannten Fällen gesetzlich obliegenden Verpflichtung zur Betriebsplanaufstellung (§ 54 Abs. 1 BBergG) die zuständige Behörde ermächtigt ist, an ihn ein entsprechendes Verlangen zu stellen. Diese Ermächtigung ist der Behörde vom Gesetzgeber ausdrücklich als Handlungsbefugnis eingeräumt worden.

Vgl. BT-Drucks. 8/1315, S. 107 (zu § 51 Abs. 2 BBergG-E); zum Rahmenbetriebsplan siehe auch BT-Drucks. 11/4015, S. 11.

Das Verlangen der Bergbehörde auf der Grundlage des § 52 Abs. 2 BBergG an die nach § 58 BBergG verantwortliche Person zur Vorlage eines Rahmenbetriebsplanes oder eines

Sonderbetriebsplanes ist ein Verwaltungsakt.

Piens/Schulte/Graf Vitzthum, Bundesberggesetz, Kommentar, 1983, § 52 Rn. 7; 58
 Boldt/Weller, Bundesberggesetz, Kommentar, 1984, § 52 Rn. 6, und dieselben, Ergänzungs-
 1992, § 52 Rn. 31 und § 57a Rn. 10.

Für die Betriebseinstellung und den hierfür vorzulegenden Abschlussbetriebsplan enthält § 53 59
 BBergG zwar keine dem § 52 Abs. 2 BBergG vergleichbare Bestimmung, aus der sich die
 ausdrückliche Befugnis der Bergbehörde ergibt, von dem bergrechtlich Verantwortlichen die
 Vorlage eines Abschlussbetriebsplanes durch Verwaltungsakt zu verlangen. Für den Fall der
 Einstellung des Betriebes ohne zugelassenen Abschlussbetriebsplan bestimmt § 71 Abs. 3
 BBergG lediglich, dass die zuständige Behörde die erforderlichen Maßnahmen anordnen kann, um
 die in § 55 Abs. 2 BBergG bezeichneten Voraussetzungen sicherzustellen.

Die Frage, ob die Bergbehörde bei der Einstellung eines Betriebes ohne zugelassenen 60
 Abschlussbetriebsplan nach § 71 Abs. 3 BBergG als "erforderliche Maßnahme" generell die
 Vorlage eines Abschlussbetriebsplanes durch eine Anordnung, d. h. einen Verwaltungsakt, fordern
 kann, bedarf aus Anlass des vorliegenden Verfahrens keiner Entscheidung. Dagegen könnte
 sprechen, dass der Gesetzgeber in den Motiven zu § 71 Abs. 3 BBergG die persönliche Natur der
 Aufstellung und Vorlage von Betriebsplänen hervorgehoben und daher einen Verwaltungszwang,
 z. B. im Wege der Ersatzvornahme, als nicht wirksam angesehen hat.

Vgl. BT-Drucks. 8/1315, S. 123 (zu § 70 Abs. 3 BBergG-E). 61

Allerdings besteht insoweit ein Wertungswiderspruch zu den Motiven betreffend § 52 Abs. 2 62
 BBergG, wo der Gesetzgeber nach dem vorstehend Dargelegten bei im Grundsatz gleichfalls
 gegebener Betriebsplanpflicht ein den Verantwortlichen durch Verwaltungsakt verpflichtendes
 Tätigwerden der Bergbehörde ausdrücklich vorgesehen hat, das notwendigerweise auch die
 Möglichkeit einer zwangsweisen Durchsetzung mit Mitteln des Verwaltungszwanges einschließen
 muss. Zwar mag in dem einen wie in dem anderen Fall die Ersatzvornahme als Zwangsmittel
 angesichts der mehr oder weniger großen Bandbreite bergrechtlich zulässiger Möglichkeiten der
 Gestaltung eines Betriebsplanes durch den Unternehmer grundsätzlich ausscheiden. Jedoch ist
 die Durchsetzung einer Anordnung zur Vorlage eines Betriebsplanes im Wege des
 Verwaltungszwanges nicht von vornherein ausgeschlossen, weil jedenfalls das Zwangsgeld als
 anzudrohendes und gegebenenfalls festzusetzendes Zwangsmittel zur Verfügung steht.

Vgl. zum Baugebot BVerwG, Urteile vom 15. Februar 1990 - 4 C 41.87 -, BVerwGE 84, 63
 335 (341, 350 und 352), und - 4 C 45.87 -, BVerwGE 84, 354 (357 f.).

Die vorstehend aufgeworfene Problematik bedarf aus Anlass des vorliegenden Falles allerdings 64
 keiner abschließenden Erörterung. Ein Fall der Betriebseinstellung ohne Abschlussbetriebsplan im
 Sinne des § 71 Abs. 3 BBergG ist nämlich nicht gegeben, weshalb es insoweit bei der allgemeinen
 Anordnungsbefugnis der Bergbehörde aus § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG bleibt. Die
 Betriebseinstellung des Bergwerks N. erfolgte auf Grund des mit Bescheid vom 21. Oktober
 1993 zugelassenen Abschlussbetriebsplanes vom 17. Dezember 1991 in der Fassung vom 21. Mai
 1992. Dieser Abschlussbetriebsplan und der entsprechende Zulassungsbescheid enthielten aber
 keine abschließenden Regelungen betreffend die weitere Behandlung des mit Schwermetallen
 belasteten Grubenwassers, das nach dem Einstellen der Pumpmaßnahmen und dem Absaufen
 der Grubengebäude aus dem stillgelegten Erzbergwerk austreten würde. Vielmehr sollte diese
 Problematik zu gegebener Zeit durch Sonderbetriebspläne geregelt werden.

cc) Es spricht viel für die Annahme, dass die Verlagerung der Grubenwasserbehandlung in 65
 spätere Sonderbetriebspläne im Grundsatz nicht mit der Systematik des Bundesberggesetzes zu
 vereinbaren ist. Im Regelfall setzt die Zulassung eines Abschlussbetriebsplanes nämlich voraus,
 dass die Voraussetzungen des § 55 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 bis 13 BBergG unter

den dort genannten Maßgaben sichergestellt sein müssen. Ein Abschlussbetriebsplan muss also grundsätzlich auch gewährleisten, dass gemeinschädliche Einwirkungen im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 BBergG durch Veränderungen der Wasserbeschaffenheit infolge des austretenden und mit Schwermetallen belasteten Grubenwassers nicht zu erwarten sind. Dass hier die Schwermetalllast des Grubenwassers bei dessen ungeklärter Einleitung in den Vorfluter, den Fluss M1. , zu gemeinschädlichen Einwirkungen im Sinne des § 55 Abs. 1 Satz 1 Nr. 9, Abs. 2 Satz 1 BBergG führen kann, ist zwischen den Beteiligten nicht streitig.

Vgl. zum Erfordernis der Klärung sauren Grubenwassers BVerwG, Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 -, BVerwGE 100, 31 (35 ff.). 66

Die Bewertung, dass das mit Schwermetallen belastete Grubenwasser gemeinschädlich ist, liegt ebenfalls den bestandskräftigen wasserrechtlichen Erlaubnisbescheiden zu Grunde, die eine Reduzierung der Schwermetallfracht bis zu wasserrechtlich verträglichen Werten vor einer Einleitung des Wassers in die M1. fordern. Bei der Notwendigkeit, das anfallende Grubenwasser vor der Einleitung in die M1. zu klären, handelt sich ebenfalls um betriebsbedingte Folgen des Erzabbaus in der Grube N. . 67

Eine Aufspaltung des Abschlussbetriebsplanes etwa in einen "Rahmenbetriebsplan Betriebseinstellung" und einen nachfolgenden "Sonderbetriebsplan Grubenwasserbehandlung" ist gesetzlich nicht ausdrücklich vorgesehen. Der Umstand, dass eine dem § 55 Abs. 1 Satz 2 BBergG entsprechende Sonderregelung für Rahmenbetriebspläne in § 55 Abs. 2 BBergG fehlt, könnte den Schluss nahelegen, dass der Gesetzgeber die Möglichkeit, auch in der Phase der Betriebseinstellung Rahmenbetriebspläne aufzustellen, nicht in Betracht gezogen hat. 68

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 -, BVerwGE 100, 31 (33). 69

Gleiches dürfte auch hier gelten, weil die Zulassung des Abschlussbetriebsplans und das Offenhalten der Frage des weiteren Schicksals der Grubenwasserbehandlung in der Sache zu einer Aufspaltung in eine Art "Hauptbetriebsplan Betriebseinstellung" und einen beabsichtigten "Sonderbetriebsplan Grubenwasserbehandlung" führt. Auch eine solche Aufspaltung sieht § 55 Abs. 2 BBergG beim Abschlussbetriebsplan, anders als § 52 BBergG für die Errichtung und Führung eines Betriebes, nicht vor. 70

Vgl. zu Verfahrensstufungen auch Knöchel, Der Abschlussbetriebsplan - Dogmatische Strukturen und Problemfelder in der Praxis -, ZfB 1996, 44 (49 f. und 51 ff.); Kirchner, Aktuelle Fragen zum Abschlussbetriebsplan, UPR 2010, 161 (162 ff.); Beckmann, Rechtliche Rahmenbedingungen der Einstellung des Steinkohlebergbaus an der Ruhr, DÖV 2010, 512 (f.). 71

dd) Unabhängig davon würden sich hieraus für das anhängige Verfahren aber keine Konsequenzen ergeben. Beantragt ein bergrechtlich verantwortlicher Unternehmer ausdrücklich einen sachlich eingeschränkten Abschlussbetriebsplan mit der Erklärung, für noch offene Probleme später einen Sonderbetriebsplan zu beantragen, und lässt die Bergbehörde diesen Abschlussbetriebsplan zu, kann sich der Unternehmer später nicht mit Erfolg dagegen wehren, wenn ihn die Bergbehörde an seinem eigenen Verhalten festhält und auf der Grundlage der allgemeinen Anordnungsbefugnis des § 71 Abs. 1 Satz 1 BBergG durch Verwaltungsakt die Vorlage des vom Unternehmer selbst verbindlich angekündigten Sonderbetriebsplanes fordert. 72

Die T. Bergbau GmbH & Co. hatte ausdrücklich die Zulassung eines Abschlussbetriebsplanes beantragt und erhalten, der die Grubenwasserbehandlung späteren Sonderbetriebsplänen vorbehielt. In dem Abschlussbetriebsplan wurde nur angegeben, wie das "später aus dem Erbstoll(e)n austretende Wasser wahrscheinlich beschaffen sein könnte" (Abschlussbetriebsplan S. 18, Bl. 19 der Beiakte Heft 3), und hierzu auf die Angaben des Geologen Dr. Q. verwiesen, der seine Stellungnahme vom 24. August 1990 (Anlage 26 zum 73

Abschlussbetriebsplan, Bl. 54 ff. der Beiakte Heft 3) selbst unter anderem mit "Versuch einer Abschätzung von zu erwartenden Mengen und Gehalten" überschrieben hatte. Folglich ist in der Nr. 2.2 des Abschlussbetriebsplanes unter anderem angegeben, dass die Wasserhaltung aufrechterhalten bleibe, solange noch Verfüllungsmaßnahmen im Grubenbetrieb durchgeführt würden, und über die Wasserhaltung ein Sonderbetriebsplan ergehe, wenn die Schächte und die Rampe verfüllt und verschlossen würden (Abschlussbetriebsplan S. 8, Bl. 9 der Beiakte Heft 3). Ferner enthält dieser Abschlussbetriebsplan in Nr. 3 den Hinweis, dass Regelungen unter anderem für das Einstellen der Wasserhaltung zu gegebener Zeit in Sonderbetriebsplänen vorgelegt würden (Abschlussbetriebsplan S. 10, Bl. 11 der Beiakte Heft 3). Diese Angaben des Bergbauunternehmens werden in dem Zulassungsbescheid vom 21. Oktober 1993 in Ziffer IV. aufgegriffen, der unter anderem regelt: "Wegen des langen Zeithorizontes für die Durchführung und Erfüllung der gesamten Abschlussmaßnahmen ist die Regelung von Details in Sonderbetriebsplänen gefordert". Der Abschlussbetriebsplan ist bestandskräftig.

Im vorliegenden Fall erscheint die Verlagerung der Grubenwasserbehandlung in einen späteren Entscheidungsabschnitt zudem aus bergbauimmanenten Gründen zum Zeitpunkt der Aufstellung des Abschlussbetriebsplanes bzw. im Zeitpunkt des Erlasses des bergbehördlichen Zulassungsbescheides sachgerecht. Denn es konnten damals in zuverlässiger Weise weder die Menge des austretenden Grubenwassers noch dessen genaue chemische Zusammensetzung angegeben werden, weil zunächst erst noch das Volllaufen der Grube abgewartet werden musste. Das Zurückfahren eines untätigen Bergbaubetriebes ist ähnlich wie das Anfahren oder der laufende Betrieb einer Grube ein dynamischer Prozess. Auch bei der Betriebseinstellung wächst mit zunehmendem Fortschritt der Maßnahmen der Erkenntnisstand über die hieraus resultierenden Folgeprobleme. Zukünftige detaillierte Erkenntnisse können in einem nachfolgenden Verfahrensabschnitt besser berücksichtigt werden.

74

Vgl. zum "Sonderbetriebsplan Oberflächeneigentümer" BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2006 - 7 C 6.06 -, BVerwGE 127, 272 (279).

75

Auch hier bestanden im Zeitpunkt der Aufstellung des Abschlussbetriebsplanes und demjenigen seiner behördlichen Zulassung Prognoseunsicherheiten bezüglich der Menge des anfallenden Grubenwassers, seiner genauen chemischen Belastung mit Schwermetallen, der Art der Behandlung und der Entsorgung der Filtrerrückstände (Hydroxidschlamm). Auch wegen der Entsorgung des Hydroxidschlammes gab es zunächst unterschiedliche Vorgehensweisen. Zeitweise wurde er extern entsorgt, zeitweise wurde er auf Grund nachträglich beantragter Sonderbetriebsplänen unter Tage verbracht.

76

Bis zu der hier streitigen bergrechtlichen Anordnung hat sich das für die Betriebsführung von der Klägerin beauftragte Unternehmen auch immer an die eigenen Erklärungen gehalten und im Laufe der Zeit mit dem damit einhergehenden Erkenntnisgewinn sowie fortschreitender Stilllegungsmaßnahmen im Übrigen die selbst angekündigten Sonderbetriebspläne betreffend die Grubenwasserbehandlung vorgelegt.

77

Eine endgültige Erfüllung der im Abschlussbetriebsplan selbst eingegangenen Verpflichtung zur Vorlage von Sonderbetriebsplänen betreffend die Grubenwasserbehandlung liegt nicht in dem mit Bescheid vom 2. April 1996 zugelassenen Sonderbetriebsplan vom 8. März 1995 zum Einstellen der Wasserhaltung. Zu diesem Zeitpunkt war die Grube noch nicht vollgelaufen, weshalb die endgültige Metallfracht des Grubenwassers wie schon beim Abschlussbetriebsplan nicht hinreichend genau bestimmt werden konnte.

78

Dem entsprechend wurden seit dem endgültigen Volllaufen der Grubengebäude Sonderbetriebspläne betreffend die Grubenwasserbehandlung der Bergbehörde zur Zulassung vorgelegt bzw. deren Verlängerung beantragt, die letztmalig bis zum 28. Februar 2007 erfolgte. Von daher ist die Klägerin durch eine auf die Vorlage eines weiteren Sonderbetriebsplanes bzw.

79

auf die Stellung eines Verlängerungsantrages gerichtete Anordnung nicht in ihren Rechten verletzt.

Ob die zwischen den Beteiligten in ihrer Auslegung streitige Ziffer I. 5) des Zulassungsbescheides vom 21. Oktober 1993 ("Die Wasserhaltung ist in dem erforderlichen Umfang bis zum endgültigen Verschließen der o. a. Tagesöffnungen aufrechtzuerhalten. Für die Einstellung der Pumpmaßnahmen, die ggf. schrittweise erfolgen kann bzw. muß, ist ein Sonderbetriebsplan vorzulegen. In diesem Betriebsplan sind auch die sich aus der Einstellung der Pumpmaßnahmen ergebenden Folgen darzulegen") als ein Begründungselement des streitigen Bescheides diesen alleine tragen würde, kann offen bleiben. Nach dem vorstehend Dargelegten durfte die Bergbehörde wegen der besonderen Umstände des vorliegenden Falles die Klägerin jedenfalls auch wegen der weiteren Erwägungen des streitigen Bescheides zur Grubenwasserbehandlung auf bergrechtlicher Grundlage anhalten. 80

III. Die angegriffene Verfügung der Bezirksregierung Arnsberg ist auch ermessensgerecht und läuft insbesondere nicht dem bei der Ermessensausübung zu berücksichtigenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwider. Die Vorlage eines weiteren Sonderbetriebsplanes betreffend die Grubenwasserbehandlung belastet die Klägerin nicht unverhältnismäßig. 81

1. Die Handlungsbefugnis der Bergbehörde ist zunächst nicht durch § 71 Abs. 1 Satz 2 BBergG eingeschränkt. Hiernach können Anordnungen, die über die auf Grund einer Rechtsverordnung oder eines zugelassenen Betriebsplans gestellten Anforderungen hinausgehen, nur getroffen werden, soweit dies zum Schutz von Leben, Gesundheit und Sachgütern Beschäftigter oder Dritter erforderlich ist. Die streitige Verfügung geht nicht über die Anforderungen des zugelassenen Abschlussbetriebsplanes hinaus, weil dort - wie bereits eingehend dargelegt - die Fragen der Grubenwasserbehandlung aus dem Betriebsplan weitgehend ausgeklammert waren und Regelungen hierzu erst noch getroffen werden sollten. 82

2. Die von der Klägerin geforderte Vorlage eines weiteren Sonderbetriebsplanes betreffend die Grubenwasserbehandlung verstößt auch im Übrigen nicht gegen das Verhältnismäßigkeitsgebot. Entgegen der Auffassung der Klägerin ist hiermit noch kein wirtschaftlich unvertretbarer Aufwand verbunden, wie ihn das Bundesverwaltungsgericht in der sog. Rammelsberg-Entscheidung in einem Halbsatz angesprochen hat. 83

Vgl. BVerwG, Urteil vom 9. November 1995 - 4 C 25.94 -, ZfB 1995, 290 (300 f.) - insoweit in BVerwGE 100, 31 ff., nicht abgedruckt -. 84

Ebenso wenig kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt bereits festgestellt werden, dass die Grenzen einer unzumutbaren Haftung für Altlasten überschritten wären. 85

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99 -, BVerfGE 102, 1 (17 ff.). 86

Hierbei bedarf die zwischen den Beteiligten kontrovers diskutierte Frage, ob die Klägerin im konkreten Fall eine Verhaltens- oder eine Zustandshaftung trifft, keiner Entscheidung. Die Aufforderung zur Vorlage eines weiteren Sonderbetriebsplanes betreffend die Grubenwasserbehandlung oder zur Verlängerung des früher bestehenden Sonderbetriebsplanes belastet die Klägerin bereits aus zwei Gründen nicht in unverhältnismäßiger Weise. Zum einen ist mit dem behördlichen Verlangen noch keine Entscheidung getroffen, auf welche Zeit von der Klägerin noch eine weitere Behandlung des mit Schwermetallen belasteten Grubenwassers verlangt wird. Es ist Sache der Klägerin, in einem Sonderbetriebsplan den von ihr selbst als vertretbar angesehenen Zeithorizont aufzuzeigen und sich gegen einen von der Bergbehörde im Zulassungsbescheid unter Umständen anderweitig festgelegten Zeitplan zur Wehr zu setzen. Zum anderen erweist sich auch nach den eigenen Angaben der Klägerin weder in dem hier bei Anfechtungsklagen grundsätzlich maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen 87

Verfügung vom 8. April 2008 noch - unter Berücksichtigung des zukunftsgerichteten Moments der Verfügung - im Zeitpunkt der vorliegenden Entscheidung des Senats die streitige Anordnung als unverhältnismäßig. Denn Vertreter der Klägerin hatten anlässlich einer Besprechung mit dem vormaligen Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie sowie der Bergbehörde am 8. Juli 2005 von sich aus 8 Mio. Euro zur Sicherung der Grubenwasserklärung angeboten, die nach ihren Berechnungen für mindestens 8 bis 10 Jahre ausreichen würden (vgl. Ergebnisprotokoll Bl. 271 ff. [273] der Gerichtsakte). Mit anderen Worten sah selbst die Klägerin im Jahr 2005 für die weitere Kostentragung einer Grubenwasserklärung einen Zeithorizont zumindest bis Juli 2013 bzw. Juli 2015 als (noch) nicht unzumutbar an.

Unabhängig davon wäre - jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt und für die absehbare Zukunft - eine Kostenbelastung der Klägerin auch deshalb nicht unzumutbar, weil sie die Grube N. bis zu ihrer Schließung auf eigene Rechnung und in Kenntnis der Belastung des Grubenwassers mit Schwermetallen betrieben und damit das Risiko entstehender Gefahren bewusst in Kauf genommen hat. Wer ein solches Risiko bewusst eingeht, kann seiner Inanspruchnahme als Zustandsverantwortlicher nicht entgegenhalten, seine Haftung müsse aus Gründen des Eigentumsschutzes begrenzt sein. 88

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 und 1 BvR 315/99 -, BVerfGE 102, 1 (21 f.). 89

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. 90

Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus den §§ 167 VwGO, 708 Nr. 10, 711 Satz 1 ZPO. 91

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen. 92