

Da in Vollzug der hier skizzierten Verfahrensweise die erforderlichen Verordnungsänderungen zukünftig wieder durch den Verordnungsgeber selbst vorgenommen würden, könnte ohne Verlust an Steuerungsfähigkeit zunächst von der Praxis der *Verordnungsänderung durch Gesetz* und sodann auch von der Ermächtigung zur *Gesetzesänderung durch Verordnung* Abstand genommen werden. Der Verzicht auf die hier besprochene und bundesverwaltungsgerichtlich zu bewältigen gesuchte Rechtsetzungstechnik der *Verordnungsänderung durch Gesetz* und der *Gesetzesänderung durch Verordnung* würde so zu einer Rückbesinnung auf die verfassungsrechtlich vorgesehenen Normierungsverfahren und zu einer Rückkehr zu Rechtsetzungstransparenz, Verantwortungsklarheit und Kontrollfähigkeit staatlicher Normierungsprozesse führen.

Das erörterte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts unterstreicht, dass es hierfür an der Zeit ist⁵⁰.

⁵⁰ Auch die Staatspraxis scheint sich diesbezüglich in einem Prozess des Umdenkens zu befinden. So betrachtet das Bundesministerium der Justiz die hier beleuchtete Praxis in der zweiten Auflage des von ihm herausgegebenen Handbuchs der Rechtsförmlichkeit (oben Fußn. 16) deutlich kritischer als in der Voraufgabe. In Rdnr. 323 wird darauf hingewiesen, dass zwar eine bestehende Verordnung auch durch Gesetz geändert werden könne, wenn dies im Einzelfall erforderlich sei; Verordnungen sollten aber zukünftig zur Vermeidung des dabei entstehenden Nebeneinanders von Gesetzes- und Verordnungsrecht möglichst im Verordnungswege geändert werden.

Bericht

Umgang mit Bergschäden in Verfahren und Praxis

– Bericht über das 6. Aachener Bergschadenkundliche Kolloquium (ABK) am 5. und 6. Juli 2004 in Aachen –

Von Präsident des VG Professor Dr. *Herbert Limpens*, Aachen

Am 5. und 6. 7. 2004 fand unter der wissenschaftlichen Leitung von Univ.-Prof. Dr. Ing. *Axel Preuß*e (zu technischen Fragestellungen) und Univ.-Prof. Dr. jur. *Walter Frenz*, Maître en Droit Public (zu rechtlichen Fragestellungen) in Aachen das 6. Aachener Bergschadenkundliche Kolloquium als gemeinsame Tagung des Instituts für Markscheidewesen, Bergschadenkunde und Geophysik im Bergbau der RWTH Aachen, der GDMB Gesellschaft für Bergbau, Metallurgie, Rohstoff- und Umwelttechnik e. V. und des Lehr- und Forschungsgebietes Berg- und Umweltrecht der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen zu dem Themenkreis »Umgang mit Bergschäden in Verfahren und Praxis« statt. Nach einem attraktiven Rahmenprogramm am 5. 7. 2004 (u. a. Fachexkursion zu der Geothermiebohrung für das Projekt SuperC der RWTH Aachen) begannen die Fachberatungen am 6. 7. 2004 mit einer Einführung durch Univ.-Prof. Dr. *Preuß*e, der hervorhob, dass Bergschäden nicht nur im Genehmigungsverfahren, sondern auch in der täglichen Unternehmenspraxis von erheblicher Relevanz seien. Daher werde sich das Kolloquium zunächst mit der Vereinbarkeit baulicher Großprojekte mit aktivem Steinkohlenbergbau und den Maßnahmen zur Bergschadensminimierung befassen (Block I). Da die Thematik »Bergschäden im Genehmigungsverfahren« weiterhin aktuell sei, werde der Block II des Kolloquiums dazu dienen, die verschiedenen Sichtweisen von Bergbauunternehmen, Behörden und Betroffenen darzustellen. Hierbei werde der Berücksichtigung kommunaler Belange besondere Bedeutung zukommen. Der gebotene Schutz des Privateigentums in bergrechtlichen Betriebsplanverfahren werde in diesem Zusammenhang ebenfalls thematisiert werden. Die Zukunft des Bergbaus gehe jedoch über nationale Grenzen hinaus.

Deutsche Bergbauunternehmen könnten vor allem von aufstrebenden Entwicklungen in anderen Ländern profitieren. Daher habe man sich entschlossen, im Rahmen dieser Veranstaltungsreihe nunmehr im Jahresrhythmus jeweils ein Land herauszugreifen, das mit seinen bergbautechnischen Möglichkeiten näher dargestellt werden solle. Der Beginn werde in diesem Jahr mit dem Bergbauland China gemacht (Block III), auf das sich derzeit das internationale Interesse konzentriere. Gegenstand der Referate werde hier die Situation im chinesischen Steinkohlebergbau sein; auch die Chancen deutscher Bergbautechnologie einschließlich der aktuellen Rahmenbedingungen für deutsche Explorationsfirmen und Zulieferer würden im Mittelpunkt der Erörterungen stehen. Die Verminderung von Bergschäden gewinne vor dem Hintergrund der wachsenden Bedeutung des Privateigentums in China ebenfalls zunehmend an Gewicht.

Im Block I (Vermeidung von Bergschäden in der Unternehmenspraxis) eröffnete Ass. d. M. *Joachim Bock*, Deutsche Steinkohle AG, Duisburg, den Reigen der Referenten mit dem sehr aufschlussreichen Referat »Aktiver Strukturwandel am Niederrhein – Sind bauliche Großobjekte mit aktivem Steinkohlenabbau vereinbar?«; anschaulich zeigte er, wie durch aufwändige Sicherungsmaßnahmen bei dem Logistikzentrum einer großen Discounterkette mit einer bebauten Fläche von ca. 40 000 qm eine nachhaltige Nutzung auch unter bergbaulichen Einwirkungen gewährleistet werden konnte.

Rechtsanwalt *Wolfgang Schubert*, Deutsche Steinkohle AG, Herne, nahm im Anschluss hieran zu »Vorsorgemaßnahmen zur Bergschadensminimierung aus zivilrechtlicher Sicht« Stellung und zeigte – verbunden mit einem Rückblick auf die einschlägige rechtsgeschichtliche Ent-

wicklung – den Gesamtzusammenhang auf, der durch § 150 ABG ausgefüllt wird. Der Anpassung und Sicherung nach dem Bundesberggesetz sowie den Sicherungsmaßnahmen als Folge von Betriebsplanzulassungen widmete sich der Referent mit besonderer Gründlichkeit.

Zu den »Maßnahmen zum Aufrechterhalten logistischer Abläufe bei Bergbaueinwirkungen auf Distributionszentren« nahm Ass. d. M. Dr. mont. *Axel Schäfer*, Deutsche Steinkohle AG, Luisenthal, Stellung. Der Referent verdeutlichte, dass die bereits in einem der Vorreferate erwähnten Distributionszentren bekannter Lowcost-SB-Ketten oder weiterverarbeitender Betriebe sich in den letzten Jahren wegen des damit verbundenen betriebswirtschaftlichen Erfolges landauf und landab ausgebreitet hätten. Wirke nun der Bergbau auf solch großflächige bauliche Strukturen ein, drohe nicht nur unmittelbarer Schaden an den Gebäuden; vielmehr könne das labile – distributorische – Funktionsgleichgewicht mit seiner ausgeklügelten, EDV-gestützten Lagerverwaltung aus der Bahn geworfen werden. Dies gelte es mit Blick auf die Dimensionen etwaiger Schäden unbedingt zu verhindern, was bei frühzeitigem Einsatz qualifizierter Ingenieurleistungen und flankierender messtechnischer Überwachung der Gebäude und Anlagen einschließlich der Auswertung und Adaption der Ergebnisse auf den Distributionsbetrieb möglich sei.

Über die »Optimierung der Bergschadensbearbeitung der DSK – Instrumente Controlling« berichtete sodann Ass. d. M. *Michael Meisen*, Deutsche Steinkohle AG, Duisburg. Aus den Ausführungen wurde deutlich, dass die Maßnahmen zur Qualitätssicherung bei der Bergschadensabwicklung inzwischen Früchte getragen haben; nach einer Befragung der Betroffenen seien nahezu drei Viertel aller Befragten zufrieden mit den Leistungen der Bergschadensabteilungen. Bei gut einem weiteren Fünftel sei dies mit Einschränkungen der Fall. Hieraus ergebe sich ein positives Votum in einer Größenordnung von immerhin 94 %.

Der Block II (Bergschäden und Genehmigungsverfahren) wurde durch das Referat »Bergschadensprognose in Betriebsplanzulassungsverfahren, insbesondere aus Sicht betroffener Unternehmen, Kommunen und Verbände« von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. *Christian Tünnesen-Harmes*, Sozietät Büge & Tünnesen-Harmes, Duisburg, eröffnet. Der Referent vertritt in Klageverfahren gegen Abbauvorhaben der Bergwerke Walsum, West und Prosper Haniel betroffene Unternehmen, Kommunen und Verbände sowie private Grundeigentümer. *Tünnesen-Harmes* plädierte unter Berufung auf die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (Urteil der 5. Kammer vom 7. 1. 2004 – C-201/02 –, DVBl. 2004, 370 ff.) dafür, Bergschadensprognosen so frühzeitig und umfassend wie möglich durchzuführen. Dies sei nicht zuletzt deshalb geboten, weil Bergbauvorhaben nicht lediglich Singularinteressen betreffen, sondern sowohl den Standort der anderen Unternehmen also auch die Planung und Infrastruktur ganzer Kommunen sowie die Rechte einer Vielzahl betroffener Bürger tangieren und nicht zuletzt in großem Umfang die Umwelt gefährden könnten. Ein solches Vorgehen liege auch im Interesse der Bergwerksbetreiber. Die beteiligten Behörden und die Verwaltungsgerichte sollten mit Nach-

druck darauf hinwirken, dass sämtliche Erkenntnisquellen für umfassende und zutreffende Bergschadensprognosen benutzt werden und dies plausibel und nachprüfbar gegenüber der Öffentlichkeit dargestellt werde. Die erhebliche Akzeptanzkrise des Restbergbaus sei nicht zuletzt dadurch zu erklären, dass erforderliche materielle Prüfungen verwirrenden Verfahrensausgestaltungen geopfert worden seien. Besonders kritisch setzte sich *Tünnesen-Harmes* mit neueren verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen auseinander (z. B. OVG NRW, Beschluss vom 6. 5. 2003 – 21 B 2517/02 und 21 B 2518/02 – sowie Beschluss vom 3. 9. 2003 – 21 B 2519/02 –). Die weitere Kritik von *Tünnesen-Harmes* betraf die Zweckverfehlung beim Monitoring. Das Monitoring habe ursprünglich eine sinnvolle Ergänzung der bereits auf Rahmenbetriebsplanebene festzulegenden Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft beinhaltet. Was ursprünglich jedoch zur Verstärkung des Umweltschutzes gedacht gewesen sei, sei dann von Betreiberseite sowie den zuständigen Behörden im Rahmen des Steinkohlenbergbaus als Chance erkannt worden, schwerwiegenden Entscheidungen ausweichen zu können. Damit werde auf eine Gesamtabwägung der Umweltauswirkungen des Vorhabens, wie sie eine ordnungsgemäße Umweltverträglichkeitsprüfung erfordere, verzichtet. Die bisherige verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen vermittele den Eindruck, als seien im Bergrecht andere Maßstäbe als in allen anderen Bereichen des Umwelt- und Technikrechts anzulegen.

Auch im folgenden Referat von Rechtsanwalt Prof. Dr. jur. *Martin Beckmann*, Sozietät Baumeister & Partner, Münster, unter dem Titel »Zur Berücksichtigung von Bergschäden bei der Zulassung bergbaulicher Vorhaben – Aktuelle Entwicklungen –« stand die neueste verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung im Lande Nordrhein-Westfalen (u. a. OVG NRW, Beschluss vom 13. 6. 2003 – 21 B 1050/03 –, VG Düsseldorf, Urteil vom 27. 1. 2004 – 3 K 4615/02 – sowie Beschluss vom 15. 8. 2003 – 3 L 1714/03 –, VG Gelsenkirchen, Urteil vom 22. 4. 2004 – 8 K 2496/01 –) im Mittelpunkt. Aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage war es keine Überraschung, dass *Beckmann* seinem Vorredner in zahlreichen Punkten widersprach. Nach Auffassung von *Beckmann* seien Auswirkungen des bergbaulichen Vorhabens auf das Oberflächeneigentum jedenfalls nicht deshalb im bergrechtlichen Planfeststellungsverfahren zu prüfen, weil eine solche Bewertung im Rahmen eines vorläufigen positiven Gesamturteils erforderlich sei. Die Rahmenbetriebsplanzulassung sei – anders als Vorbescheid oder Teilgenehmigung – nicht stets mit einem – für die nachfolgenden Zulassungen verbindlichen – positiven vorläufigen Gesamturteil verbunden. Dies gelte nicht nur für die fakultative, sondern auch für die obligatorische Rahmenbetriebsplanzulassung.

Zum Thema »Eigentumsschutz im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren« referierte sodann Rechtsanwalt Dr. *Harald Knöchel*, Deutsche Steinkohle AG, Herne. Er kam in seinen gut strukturierten Ausführungen, die sich ebenfalls mit der bereits zitierten verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen auseinandersetzen, zusammenfassend zu der Einschätzung, dass

sich die auf der Basis des Moers-Kapellen-Urteils des Bundesverwaltungsgerichts entwickelte Verwaltungspraxis bewährt und bisher der gerichtlichen Überprüfung standgehalten habe. Dies schließe nicht aus, dass auf der Basis weiterer Gerichtsverfahren die eine oder andere Verfeinerung vorgenommen werden könne. Wie in der Vergangenheit werde die Praxis von Behörden und Unternehmen in der Lage sein, sich hierauf flexibel einzustellen. Zu erwarten seien nach den Erfahrungen der letzten Jahre weitere Rechtsstreitigkeiten, die vielleicht in absehbarer Zeit zu einer weiteren Grundsatzentscheidung des Bundesverwaltungsgerichts führen könnten.

Mit seinem Vortrag zu dem Thema »Sonderbetriebsplanverfahren – Abbaueinwirkungen auf Einrichtungen der Gemeinden und Gemeindeverbände (kommunale Einrichtungen)« setzte Regierungsdirektor *Peter Neuhaus gen. Wever*, Bezirksregierung Arnsberg, den Schlusspunkt im Block II. Mit dem neuen Sonderbetriebsplanverfahren berücksichtige die Bergbehörde des Landes NRW die Belange der Kommunen im Hinblick auf die Funktionstüchtigkeit der von ihnen betriebenen Einrichtungen deutlicher als bisher. Auf diese Weise werde den Hinweisen, die das OVG NRW gegeben habe, Rechnung getragen und somit die Rechtssicherheit für alle Beteiligten erhöht. Auch das neue Verfahren werde sich jedoch, ebenso wie seinerzeit das Sonderbetriebsplanverfahren »Abbaueinwirkung auf das Oberflächeneigentum«, erst in der behördlichen und gerichtlichen Praxis zu bewähren haben.

Der Block III wurde eröffnet durch ein Referat von Dr.-Ing. *Bodo Goerlich*, Deutsche Montantechnologie, Essen, zum Thema »Aktuelle Entwicklungen im Steinkohlebergbau Chinas«. Das Referat stieß erwartungsgemäß auf lebhaftes Interesse. Die Rahmenbedingungen für die Energiewirtschaft Chinas wurden skizziert. Dabei wurde deutlich, dass der Energieverbrauch Chinas gegenwärtig schon bei über 10 % des Weltenergieverbrauchs liegt, China damit der nach den USA zweitgrößte Energieverbraucher der Welt ist. Die Vorräte an Öl und Gas sind in China gering. Der Rückgriff auf Kohle liegt daher nahe. China plane – so der Referent –, die Technologie der Kohleverflüssigung und -vergasung in großindustriellem Maßstab einzuführen. Die Entwicklung der Steinkohleförderung in China wurde mit eindrucksvollen Zahlen belegt, die die gewaltigen Dimensionen erkennen ließen. Im Detail ging *Goerlich* auf die Strategien der chinesischen Zentralregierung zur Entwicklung des Steinkohlebergbaus ein. Dabei wurde auch dem Aspekt des Umweltschutzes im Steinkohlebergbau Chinas Bedeutung geschenkt. Hier ging es vor allem um die Problematik der Löschung von großflächigen Kohlebränden sowie um die Absaugung und Verwendung von Grubengas. *Goerlich* wies zusammenfassend darauf hin, dass der Steinkohlebergbau in China auch in Zukunft weiter gefördert werde, da es bei der Energieversorgung dieses riesigen Lands hierzu keine Alternative gebe. Die Modernisierung des Bergbaus und des Umweltschutzes biete für die deutsche Industrie Möglichkeiten, sich in China zu engagieren.

Ministerialrat *Rüdiger Blase*, Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes NRW, ging im Anschluss hieran auf die »Chancen deutscher Bergbautechnologie in China – Rolle des Landes NRW« ein. Das

Kernthema dieses Vortrags war der Export heimischer Bergbautechnologie. Hier legte der Referent überzeugend dar, dass man im Land NRW über modernste Technologie mit zugehörigem Know-how verfüge, die der chinesische Bergbau benötige. Auch *Blase* unterstrich mit Nachdruck die These, dass das Aufblühen der Volkswirtschaft Chinas für Nordrhein-Westfalen eine Chance darstelle, die man sich nicht entgehen lassen dürfe. Ein Teil dieser Chancen bestehe auch in der Ausbildung chinesischer Stipendiaten in NRW. Dieses Programm laufe seit vielen Jahren – auch unter Einbeziehung der RWTH Aachen –, und man könne vor Ort erleben, dass ehemalige Stipendiaten zunehmend in Führungspositionen bei großen chinesischen Unternehmen aufgestiegen seien. Die sich hieraus ergebenden positiven Effekte für Deutschland und NRW im Besonderen seien nicht hoch genug einzuschätzen.

Zum Thema »Mineralressourcenrecht und Bergbausicherheit« in der VR China »Aktuelle rechtliche Rahmenbedingungen für deutsche Bergbauexplorationsfirmen und Zulieferer in China« sprach Dipl.-Regionalwissenschaftler *Roland Klein*, Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung e. V., Köln. Das Referat vermittelte einen eindrucksvollen Überblick über das Mineralressourcenrecht der VR China und ging im Detail auf die Produktionssicherheit im dortigen Bergbauwesen ein. Für die chinesischen Bergbauunternehmen seien die in den letzten Jahren in diesem Heimatland geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen Anlass zu verstärkten Investitionen in die Produktionssicherheit. Für ausländische Hersteller von Maschinen und Anlagen für das Bergbauwesen könnten sich hieraus neue Geschäftsmöglichkeiten ergeben, wenn es diesen gelinge, ihre Produkte preislich und technisch den Bedürfnissen des chinesischen Marktes anzupassen.

Einer der Höhepunkte der Tagung war das Referat von Univ.-Prof. Dr.-Ing. *Yan Jiang*, Shandong University, VR China, zum Thema »Vorausberechnung bergbaubedingter Bodenbewegungen und Verminderung von Bergschäden im chinesischen Steinkohlebergbau«. Das Referat führte eindrucksvoll den Stand der technisch-mathematischen Methoden vor Augen, auch wenn die Juristen unter den Zuhörern bei der Erläuterung mancher Berechnungsformel passen mussten. Der Referent bestätigte abschließend die von den Vorrednern mehrfach erwähnten Prognosen zur Erhöhung des Steinkohleabbaus in China. Im Rahmen der Minderung der Bergschäden seien viele schwierige Aufgaben zu bewältigen. Hierzu sei der Rückgriff auf ausländische neue Theorien und Erfahrungen unabweisbar. Der Dank des Referenten galt abschließend der Alexander von Humboldt-Stiftung für die Unterstützung bei der Forschungsarbeit, die diesem Referat vorausgegangen war.

In seinem Schlusswort dankte Univ.-Prof. Dr. jur. *Walter Frenz*, Lehr- und Forschungsgebiet Berg- und Umweltrecht der RWTH Aachen, allen Referenten für ihr Engagement und den Teilnehmern für die zahlreichen Diskussionsbeiträge. Sämtliche Vorträge des Kolloquiums sind in Heft 101 der Schriftenreihe der GDMB, Gesellschaft für Bergbau, Metallurgie, Rohstoff- und Umwelttechnik, veröffentlicht; dieser Tagungsband stand den Teilnehmern bereits während des auch im Übrigen hervorragend organisierten Kolloquiums zur Verfügung.